

idp

v. 4 n. 4

142

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WORKING PAPER

**MATURIDADE E EFETIVIDADE NO
MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Luciene Morais Paulo Coradini
Suely Mara V. G. de Araújo

MATURIDADE E EFETIVIDADE NO MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Luciene Moraes Paulo Coradini¹

Suely Mara V. G. de Araújo²

¹Mestre e Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Mestrado Profissional em Administração Pública. E-mail: lu_coradine@hotmail.com

² Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Emmanuel Brasil

Luane Aguiar

Apoio Técnico

Igor Silva

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Referencial Teórico	7
3. Metodologia	12
4. Resultado e Discussões	14
4. Considerações finais	29
5. Referências	31

Resumo:

A maturidade e efetividade do monitoramento do orçamento público é importante para alcançar os resultados dos programas de governo. Assim, com objetivo de avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas sociais do município de Aripuanã, buscou-se aferir o grau de maturidade dos controles internos no Sistema de Planejamento e Orçamento, com vista a compreender a problemática central da pesquisa que é entender qual tem sido a efetividade desse monitoramento para os programas de governo da área social em Aripuanã (MT). Referencialmente abordou a evolução do orçamento público e avaliação e monitoramento dos programas de governo. A metodologia adotada é quantitativa e qualitativa, utilizando estudo de caso para a coleta e análise de dados dos programas sociais. Empregando técnica de aplicação do Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI) e elaboração da matriz de achados. Os resultados da pesquisa confirmaram as hipóteses testadas, concluindo que o monitoramento do orçamento público enfrenta desafios necessitando de aprimoramento. Como contribuição para futuras pesquisas, recomenda-se a condução de estudos de avaliação de impacto para mensurar os resultados alcançados pelos programas de governo.

Palavras chaves: Orçamento Público; Avaliação; Monitoramento; Maturidade; e Programa de Governo.

Abstract:

The maturity and effectiveness of monitoring the public budget is important to achieve the results of government programs. Thus, with the objective of evaluating the effectiveness of the monitoring of the budget execution of the social programs of the municipality of Aripuanã, an attempt was made to assess the degree of maturity of the internal controls in the Planning and Budget System, with a view to understanding the central problem of the research that is understand what has been the effectiveness of this monitoring for government programs in the social area in Aripuanã (MT). Referentially addressed the evolution of the public budget and evaluation and monitoring of government programs. The methodology adopted is quantitative and qualitative, using a case study to collect and analyze data from social programs. Employing the technique of applying the Internal Controls Assessment Questionnaire (QACI) and preparing the findings matrix. The research results confirmed the hypotheses tested. Concluding that the monitoring of the public budget faces challenges in need of improvement. As a contribution to future research, it is recommended to conduct impact assessment studies to measure the results achieved by government programs.

Keywords: Public Budget; Assessment; Monitoring; Maturity; and Government Program.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento é um instrumento essencial para as ações governamentais, Giacomoni (2012, p. 54) explica que:

O orçamento governamental não é ainda uma disciplina. É uma área de estudo que interessa a várias disciplinas, o que garante ao orçamento suas diferentes naturezas: política econômica, administrativa, jurídica, contábil, financeira. [...]. Ver o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração.

Não se deve, tampouco, considerar o orçamento apenas como previsão da receita ou da estimativa da despesa, ele é ou deve ser concebido para muito mais que isso. Nessa linha:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. É - ou deve ser -, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É - ou deve ser - um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é - ou deve ser - o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa (MOOJEN, 1959 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 58).

O monitoramento do orçamento público é considerado um instrumento para alcançar os resultados dos programas de governo propostos para as políticas públicas. O orçamento é uma ferramenta essencial para as ações governamentais, e sua importância é destacada por diversos especialistas, como Giacomoni (2012), que o considera um instrumento multifacetado que abrange aspectos político-econômicos, administrativos, jurídicos, contábeis e financeiros.

Além disso, o autor enfatiza que o orçamento não deve ser visto apenas como uma previsão de receitas e despesas, mas sim como um relatório, uma estimativa e uma proposta. Ele deve ser o meio pelo qual o chefe executivo apresenta uma exposição completa da condução dos negócios públicos, a situação do tesouro e o programa de trabalho para o próximo exercício.

O autor ressalta, ainda, que a realidade da administração pública nas últimas décadas é reconhecida, devido às crescentes demandas e funções, por sua atuação complexa e por complicadas situações fiscais que demandam melhor visão de controle voltado à avaliação dos resultados econômicos e sociais das ações de governo. “As práticas tradicionais de controle, dirigidas principalmente aos meios, não são dispensadas e passam a ter até mesmo maior sentido, pois se transformam em instrumentos de avaliação dos fins (resultados)” (GIACOMONI, 2010, p. 341).

Para Santos e Raupp (2015, p. 1430), o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas de governo tornam-se muito relevantes para as funções de planejamento e gestão. Ainda citam Giacomoni (2010), na afirmação que o interesse pelo monitoramento e pela avaliação foi impulsionado com a modernização da administração pública.

Deste modo, a administração pública tem enfrentado desafios crescentes e situações fiscais complexas nas últimas décadas, o que demanda um controle voltado para a avaliação dos resultados econômicos e sociais das ações de governo. Assim, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas de governo têm se tornado cada vez mais relevantes para o planejamento e a gestão eficiente.

Assim, este artigo visa trazer resultados da pesquisa que buscou avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, especificamente para programas de governo relacionados às áreas de saúde, educação e assistência social do Município de Aripuanã-MT.

Os objetivos estratégicos do município para o período de 2018 a 2021 incluíram ações nessas áreas, totalizando 26 programas de governo, levantando a problemática de: *“Qual tem sido a efetividade do monitoramento da execução orçamentária para os programas de governo da área social no município de Aripuanã (MT)?*

A partir da problemática levantada, a pesquisa estabeleceu duas hipóteses para testar:

1. *Hipótese 1: A efetividade do monitoramento da execução orçamentária é deficitária, devido à falta de uma estrutura organizacional de controles internos bem definida no sistema de planejamento e orçamento do município.*

2. *Hipótese 2: A efetividade do monitoramento da execução orçamentária é prejudicada, porque a escala de eficácia dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento apresenta um grau de maturidade baixo.*

O objetivo geral da pesquisa foi *avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas de governo relacionados às áreas de saúde, educação e assistência social no município de Aripuanã (MT), durante o período de 2018 a 2021.*

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa definiu os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os principais programas municipais para as áreas de educação, saúde e assistência social, e dos indicadores para análise de seus resultados;
- b) Analisar as peças orçamentárias, seus anexos de metas e prioridades referentes aos programas de governo nas áreas de educação, saúde e assistência social no município, elaborados para período analisado, bem como os dados de execução orçamentária;
- c) Conhecer a estrutura do corpo técnico responsável pela elaboração, execução e monitoramento do orçamento público das unidades administrativas municipais selecionadas;
- d) Verificar como ocorreu o monitoramento na fase da execução orçamentária, nos 10 programas de governo definidos no objetivo estratégico 1, se eles foram suficientes para auxiliar a efetividade das políticas públicas selecionadas e contribuíram para a elaboração do relatório anual de avaliação dos programas orçamentários, subsidiando as tomadas de decisões dos gestores;
- e) Analisar o grau de maturidade dos controles no sistema de planejamento e orçamento, aplicando como critério de avaliação a escala de eficácia proposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 568/2014³; e
- f) Propor ações de aprimoramento nos registros municipais referentes ao monitoramento da execução orçamentária.

³ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1299441/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 11 jun. 2023.

Para melhor compreensão, este artigo está organizado, além desta **Introdução**, na sequência, a Seção 2 contempla o referencial teórico, que abrange as macrorreferências da pesquisa, com conteúdo sobre orçamento público, monitoramento e avaliação de políticas públicas e maturidade de controles internos na área orçamentária; na seção 3 traz a metodologia com os seus elementos constitutivos: a abordagem metodológica geral, a estratégia de pesquisa e as técnicas de coleta e análise de dados; a seção 4 traz os dados sobre o orçamento público do município de Aripuanã para o período de 2018-2021; a seção 5 traz os resultados da pesquisa aos objetivos específicos “e” e “f”, analisados conforme o referencial teórico; e o por fim a seção 6, das conclusões e propostas de aperfeiçoamento no sistema de monitoramento da execução orçamentária pela prefeitura municipal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

De acordo com os autores Pires e Mota (2006, p. 20), a evolução do orçamento público no Brasil perpassa desde a vinda do Rei D. João VI, com a criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade, sendo que as diversas Constituições, desde a primeira outorgada em 1824 por Dom Pedro I até a sétima Constituição outorgada em 1.988 (CF 1988), atualmente em vigor, atribuem ao processo orçamentário e temas correlatos uma seção especial e à parte. Na CF 1988, o tema está disposto no Título VI – da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – das Finanças Públicas e dos Orçamentos.

Autores como Pires e Mota (2006) e Fernandes e Souza (2019) salientam que o processo orçamentário brasileiro é organizado em três leis temporárias, ordinárias e horizontalmente equiparadas, atribuídas ao Poder Executivo, que têm papéis específicos no planejamento e alocação dos recursos públicos.

Outra norma relevante é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na

gestão fiscal. A LRF propiciou ganhos de accountability para o orçamento, especialmente com a obrigatoriedade de inclusão na LDO de anexos de metas fiscais, situação atuarial dos regimes de previdência e riscos fiscais.

A Lei nº 4.320/1964 estabelece as normas gerais de direito financeiro, enquanto a LRF dispõe sobre as responsabilidades na gestão fiscal, abordando aspectos relacionados à transparência, responsabilidade na gestão e equilíbrio das contas públicas.

Nos municípios, a aplicação das receitas deve ser realizada sem prejuízo da obrigação de prestar contas e publicar balancetes nos prazos estabelecidos por lei. No entanto, é importante ressaltar que muitos municípios enfrentam limitações significativas na geração de suas próprias receitas, o que os torna fortemente dependentes dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A chamada "brecha vertical" é um conceito relevante para compreender as diferenças entre os encargos assumidos pelos governos subnacionais e os recursos disponíveis sem depender das transferências federais. Nesse sentido, as transferências podem ser classificadas como livres ou condicionadas, dependendo das obrigações associadas à sua utilização. Além disso, há transferências legalmente definidas e transferências voluntárias, que variam conforme as áreas de políticas públicas.

Os municípios, como entes subnacionais, são obrigados a seguir uma série de regras na alocação de seus recursos orçamentários. Dentre as obrigações, está a destinação mínima de 25% para a educação e 15% para a saúde, conforme previsto nos artigos 212 e 198, § 2º, da Constituição Federal de 1988, respectivamente. Mesmo nas transferências voluntárias do governo central, existem normas específicas a serem seguidas para cada área de políticas públicas.

As amarras institucionais estabelecidas aos municípios na definição de seus gastos sociais são significativas. Diante disso, o monitoramento robusto por parte dos gestores municipais é fundamental para garantir o cumprimento das obrigações legais e para assegurar a efetividade na aplicação dos recursos públicos.

2.2. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

A avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para a gestão e controle das políticas públicas. Ramos e Schabbach (2012) ressaltam que a avaliação contribui para a eficiência dos recursos públicos, a qualidade da gestão e o controle social sobre a efetividade das ações do Estado. Ela permite aos formuladores e gestores de políticas públicas projetarem políticas mais consistentes, com resultados mais robustos e racionalização dos recursos.

O monitoramento, por sua vez, é uma atividade gerencial interna, realizada de forma sistemática durante a implementação da política pública. Ele acompanha o progresso da intervenção ao longo do tempo, verificando se as metas iniciais estão sendo alcançadas e permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização (Ramos e Schabbach, 2012).

O guia prático de análise ex post de avaliação de políticas públicas (BRASIL, 2018) destaca a diferença entre avaliação e monitoramento. A avaliação é um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública, abrangendo a forma como a política está sendo implementada ou desenhada, seus objetivos, atores envolvidos e aplicação dos recursos públicos. O monitoramento, por sua vez, é uma atividade contínua ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável, e tem como objetivo controlar a entrega de insumos, acompanhar o calendário de trabalho e verificar o cumprimento das metas.

Na linha de avaliação de maturidade dos controles internos, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), no seu planejamento estratégico para 2016-2021, estabeleceu como meta: “Garantir que 100% dos fiscalizados atendam a, no mínimo, 70% dos requisitos de maturidade do sistema de controle interno em nível de entidade e em, pelo menos, cinco atividades relevantes, até dezembro de 2021” (TCE-MT, 2017, p. 30).

Desta forma, implementou o Programa de Aprimoramento dos Controles Internos – APRIMORA, cuja finalidade foi desenvolver a metodologia de avaliação dos controles internos administrativos, que fornece apoio técnico para a implementação, o funcionamento e a

avaliação dos controles, visando alcançar melhorias na governança da gestão pública mato-grossense (TCE-MT, 2017).

O programa proporcionou, entre 2015-2019, capacitações aos controladores internos dos municípios do Estado de Mato Grosso, para atuarem na avaliação do grau de maturidade dos controles internos nas áreas de: Alimentação Escolar; Logística de medicamento; Gestão de Compras Públicas; Gestão de Frotas; Gestão Financeira; e Nível de Entidade, adotando questionários de avaliações de controles internos (QACIs), elaborados pelo corpo técnico do TCE/MT, aplicados pelos controladores internos. (TCE/MT, Resoluções Normativas - RN 2016-2020)⁴

A escala de eficácia dos controles foi calculada conforme as pontuações recebidas para cada controle avaliado, considerando os controles como: inexistente; fraco; mediano; e forte. Dependendo do resultado, o índice de avaliação destes controles se enquadra entre inicial a avançado, conforme demonstram o Quadro 1 e a Figura 1 (TCE/MT, 2015).

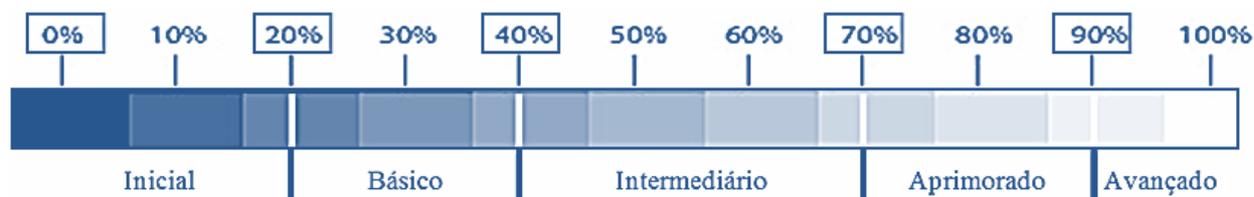
Quadro 1 - Escala de eficácia do controle

Eficácia	Situação encontrada
0 – Inexistente	Ausência completa do controle
1 – Fraco	Informal; sem disseminação; sem aplicação; quase sempre falha
2 – Mediano	Formalizado, conhecido, aplicado, funciona; pode ser aprimorado
3 – Forte	Sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”

Fonte: Caderno de estudo do programa APRIMORA do TCE/MT.

⁴ RN 008/2016 - Logística de medicamentos Acórdão 281/2017; RN 034/2016 - Alimentação Escolar Acórdão 242/2017; RN 015/2017 - Gestão de Frotas Acórdão 536/2018; RN 028/2017 - Contratações Pública Acórdão 353/2019; RN 016/2018 - Gestão Financeira Acórdão 97/2020; RN 019/2018 - Nível de Entidade Acórdão 354/2019

Figura 1 - Índice de avaliação dos controles internos⁵



Fonte: TCU, Acórdão nº 568/2014–Plenário.

Desta forma, com a metodologia acima aplicada pelo TCU, pode-se avaliar a escala de eficácia dos controles internos e o grau de maturidade destes controles para o sistema administrativo.

3. METODOLOGIA

A pesquisa teve uma abordagem quantitativa e qualitativa, buscando levantar, quantificar e analisar os programas de governo e suas ações desenhados para as políticas públicas das áreas de saúde, educação e assistência social no município de Aripuanã, considerando os objetivos estratégicos previamente estabelecidos pelo governo local.

Adotou-se metodologia de estudo de caso, para analisar a relevância do monitoramento da execução orçamentária como ferramenta para auxiliar a consecução dos resultados propostos pelos gestores para os programas governamentais e o alcance dos seus objetivos.

A escolha do caso específico de Aripuanã se justifica pela atividade profissional da pesquisadora, que facilita a obtenção de grande número de dados e o contato com os entrevistados.

A metodologia de estudo de caso tem como pontos fortes o estudo do fenômeno de interesse no contexto real, trazendo detalhamento importante que será útil para a proposição

⁵ A soma de pontos obtidos é dividida pelo total de pontos possíveis, o que resulta em um índice de avaliação dos controles internos.

de caminhos de aperfeiçoamento na gestão pública, como é esperado em um mestrado profissional.

Nesta perspectiva, conforme destaca Ventura (2007, p. 384), citando Yin (2001), o estudo de caso retrata uma análise empírica, constituindo um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados.

Ventura (2007, p. 384) salienta que os estudos de caso mais recorrentes são os focados em uma unidade, mas também são importantes os múltiplos, nos quais vários estudos são conduzidos simultaneamente: vários indivíduos ou várias organizações, por exemplo.

Como dito anteriormente, a técnica do estudo de caso, nesta pesquisa de natureza aplicada, viabilizou avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, aferindo o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas pelo governo municipal de Aripuanã, no período de estudo.

3.1. DA COLETA DE DADOS

Com relação à coleta de dados, buscou-se desenvolver ações relevantes, aplicando as seguintes técnicas:

- a. Levantamento em sistemas de *software* dos dados financeiros dos principais programas de governo propostos para a área social, descritos nas peças de planejamento elaboradas para 2018-2021, avaliando a execução orçamentária no mesmo período e aferindo o orçado e o executado em cada ano;
- b. Realização de visitas *in loco* aos setores de orçamento e planejamento das unidades administrativas municipais, aplicando o método observacional para avaliar a estrutura física, tecnológica e humana desses departamentos e o registro dos procedimentos adotados pelo corpo técnico da área orçamentária;
- c. Entrevistas com perguntas elaboradas e aplicadas ao corpo técnico dos

servidores lotados nas unidades administrativas municipais selecionadas, envolvendo tanto os gestores responsáveis pela formulação e implementação dos programas selecionados, quanto aqueles que se dedicam especificamente ao monitoramento orçamentário, assim como o Poder Legislativo municipal;

- d. Levantamento dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo elaborados para este período e encaminhados ao Poder Legislativo municipal;
- e. Elaboração e aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACIs, composto de treze pontos de controle voltados à área do sistema de planejamento e orçamento, para avaliar o grau de maturidade dos controles nesta área; e
- f. Identificação do monitoramento efetuado no decorrer da execução orçamentária no período em foco, para as áreas e os programas específicos avaliados.

3.2. DA ANÁLISE DOS DADOS E OBTENÇÃO DOS RESULTADOS

Para a análise dos dados, foi utilizado como critério de avaliação a escala de eficácia do controle apresentada no Quadro 1 e o índice de avaliação da Figura 1 (ver seção 2.2), conforme utilizado pelo TCU no Acórdão nº 568/2014.

Consolidando essas informações e análises, foi possível avaliar a efetividade do monitoramento orçamentário e financeiro durante a fase da execução e constatar se ele possibilitou a avaliação dos resultados de programa de governo para a área social no município de Aripuanã no período em foco, considerando os dez programas da área social como um todo.

Por fim, de acordo com os resultados de todas as avaliações realizadas, elaborou-se proposta de aprimoramento do monitoramento na fase da execução orçamentária, para obtenção de resultados mais efetivos nas políticas públicas priorizadas nos programas de

governo, tabulando as inconsistências encontradas no modelo de Matriz de Achados proposto no Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020), mostrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo de matriz de achados do TCU

Achados					Boas práticas	Encaminhamento	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Achados de maior relevância identificadas na fase da execução. Condição	Padrão usado para determinar se o objeto auditado atinge, excede ou está aquém do desempenho esperado	Resultados da aplicação dos métodos de análise de dados e seu emprego na produção de evidências. De forma sucinta, devem ser indicadas as técnicas usadas para tratar as informações coletadas durante a execução e os resultados obtidos.	São as razões da diferença entre a situação encontrada e o critério. Podem ser relacionadas à operacionalização ou à concepção do objeto da auditoria, ou à fatores fora da competência ou da influência do gestor.	Consequências relacionadas às causas e aos correspondentes achados. Pode ser uma medida da relevância do achado.	Ações identificadas que comprovadamente levam a bom desempenho. Essas ações poderão subsidiar a proposta de recomendações e determinações	Recomendações e determinações proposta para tratar as causas das deficiências de desempenho identificadas ou, se não for possível identificá-las, mitigar seus efeitos.	Melhorias que se esperam alcançar com a implementação das recomendações e determinações. Os benefícios podem ser quantitativos e qualitativos. Sempre que possível, quantificá-los.

Fonte: Manual de auditoria Operacional do TCU

4. ORÇAMENTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ

Nesta seção, apresentam-se de forma resumida as leis orçamentárias elaboradas para o município de Aripuanã relativas aos anos de 2018 a 2021, considerando o Objetivo Estratégico 1 e os programas de governo para saúde, educação e assistência social.

4.1. ORÇAMENTO PÚBLICO DA PREFEITURA DE ARIPUANÃ (2018 – 2021)

Quando se analisam as peças orçamentárias instituídas para a Prefeitura de Aripuanã de 2018 a 2021, verifica-se uma receita orçamentária atualizada progressiva de R\$ 446.487.847,19, para uma despesa de R\$ 442.739.660,74, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Orçamento da Prefeitura de Aripuanã entre 2018 e 2021

ANO	RECEITAS		DESPESAS	
	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	ORÇADA INICIAL	ATUALIZADA (+ CREDITOS ADICIONAIS)
2018	R\$ 64.149.700,00	R\$ 64.255.085,74	R\$ 61.223.520,00	R\$ 69.415.830,75
2019	R\$ 64.185.800,00	R\$ 82.866.425,82	R\$ 61.313.283,00	R\$ 73.196.398,71
2020	R\$ 74.564.508,00	R\$ 144.269.438,91	R\$ 71.164.508,93	R\$ 124.548.090,30
2021	R\$ 89.887.213,00	R\$ 155.096.896,72	R\$ 85.724.732,26	R\$ 175.579.340,98
Total	R\$ 292.787.221,00	R\$ 446.487.847,19	R\$ 279.426.044,19	R\$ 442.739.660,74

Elaboração própria - dados coletados <https://forgovbi.azurewebsites.net/>

Dados da receita prevista e arrecadada refere-se ao exercício financeiro

Dados da Despesa orçada inicial refere-se ao exercício financeiro e atualizada foram acrescidos os créditos adicionais (especial ou suplementares)

Na seqüência se apresentam os dados da área social.

4.2. PROGRAMAS DE GOVERNO PARA A ÁREA SOCIAL ENTRE 2018 E 2021

Em análise aos Relatórios Anual de Avaliação dos Programas, demonstraram que programas da áreas: de assistência social, educação e saúde, incluídos no Objetivo estratégico I, da despesa atualizada de **R\$ 232.693.619,52**, foram execução de **R\$ 184.456.382,86**, equivalente a **79,27 %**, conforme detalha a Tabela 2.

Tabela 2 - Despesa dos programas

DESPESA DOS PROGRAMAS POR UNIDADE ORÇAMENTARIA - OBJETIVO ESTRATÉGICO I					
UG	Período de 2018 a 2021				
	DOTAÇÃO ATUALIZADA		EXECUTADA (EMPENHADO)		%
					Execução/atualizada
ASSISTENCIA SOCIAL	R\$	8.926.152,12	R\$	6.485.982,22	72,66%
EDUCAÇÃO	R\$	135.596.205,99	R\$	112.483.963,85	82,96%
SAUDE	R\$	88.171.261,41	R\$	65.486.436,79	74,27%
TOTAL	R\$	232.693.619,52	R\$	184.456.382,86	79,27%

Elaboração própria - dados Relatório de avaliação dos programas 2018-2021

Dotação atualizada com créditos adicionais

Como anteriormente explicado, a Prefeitura de Aripuanã propôs como objetivo estratégico para área social a meta de: “Promover o respeito e valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social”.

Este objetivo estratégico foi composto de dez programas voltados às políticas da área social, observando-se no período avaliado, 2018-2021, a dotação inicial de **R\$ 180.419.209,38**, atualizada para **R\$ 232.693.619,52**, sendo executados **R\$ 184.456.382,86**, o equivalente a **79,30%** da dotação inicial prevista, conforme detalhado na Tabela 3.

Tabela 3 - Programas da área social - Objetivo estratégico 1

Objetivo Estratégico:	1) Promover o respeito e a valorização humana através da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria a atenção e vigilância em saúde pública e do fortalecimento das ações de assistência social.				
EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS PARA AREA SOCIAL					
2018/2021					
ID	Dotação Inicial R\$	Dotação Final R\$	Executado R\$	% Exe. s/ Dot. Inicial	% Exe. s/ Dot. Final
0005	649.200,00	795.481,37	588.373,00	90,6%	73,96%
0007	4.602.034,00	6.349.783,58	4.396.752,05	95,5%	69,24%
0006	1.773.500,00	1.780.887,17	1.500.857,17	84,6%	84,28%
0009	101.632.550,00	130.930.213,64	109.363.500,88	107,6%	83,53%
0010	1.375.340,00	1.337.040,00	1.173.152,01	85,3%	87,74%
0011	2.090.800,00	3.328.952,35	1.947.310,96	93,1%	58,50%
0017	23.054.181,63	30.186.144,02	20.955.559,60	90,9%	69,42%
0018	40.689.815,75	52.165.367,76	40.126.911,82	98,6%	76,92%
0019	3.268.088,00	4.253.897,56	3.313.509,67	101,4%	77,89%
0020	1.283.700,00	1.565.852,07	1.090.455,70	84,9%	69,64%
TOTAL	180.419.209,38	232.693.619,52	184.456.382,86	102%	79,27%

Elaboração própria - dados Relatório de avaliação dos programas 2018-2021

O Plano Plurianual (PPA) estabeleceu para cada um dos programas temáticos, definidos no Objetivo Estratégico 1, seus objetivos, indicadores e metas a serem alcançadas entre 2018-2021, propiciando aos gestores, formuladores das políticas públicas, elementos importantes para a efetiva realização do monitoramento da execução orçamentária física e financeira, com foco na avaliação de cada programa ao final do exercício financeiro.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, são apresentados os resultados obtidos a partir dos dados coletados, considerando o problema, as hipóteses e os objetivos propostos para a pesquisa.

5.1. GRAU DE MATURIDADE DOS CONTROLES INTERNOS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos.

A existência e o efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como os da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

A Controladoria Geral da União - CGU reforça a necessidade de o controle interno promover a otimização de recursos públicos, oferecendo alternativas de melhoria na atuação de cada setor da administração pública, proporcionando melhor qualidade, transparência e, acima de tudo, probidade administrativa (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 9).

Nesse âmbito, a pesquisa teve como um de seus objetivos avaliar pontos importantes dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento do município de Aripuanã, visando fornecer subsídios para propor o aprimoramento destes controles, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

A ausência, deficiência ou insuficiência dos controles representaram a maior parte das causas do grau de maturidade dos controles internos, levando a uma escala de eficácia **BÁSICO**, ou seja, há necessidade de aprimorar os controles internos da gestão orçamentária na área social para obter melhores resultados, conforme demonstrado na subseção seguinte.

5.1.1. Resultado geral da aplicação do Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACIs)

A avaliação se deu pela aplicação de questionário de avaliação dos controles internos (QACI), composto de treze pontos de controles, conforme mostra o Quadro 3.

Com isso, buscou-se conhecer: a estrutura de governança dos controles internos; a existência de procedimentos normativos específicos sobre o monitoramento da execução orçamentária; se os recursos financeiros destinados aos programas de governo para área social foram suficientes para atender a demanda; a existência de sistema de *software* para a inserção das informações da execução financeira e física dos programas; se houve a elaboração dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo e se eles foram encaminhados ao Poder Legislativo municipal.

Quadro 3 - Pontos de controles avaliados - QACIs

PONTOS DE CONTROLES AVALIADOS	
Nº das questões	Descrição das questões
1	A entidade dispõe de normas e procedimentos internos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentária?
2	A elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA – são realizada conforme as normas internas da entidade?
3	A Entidade dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade?
4	A entidade dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária?
5	A entidade dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas?
6	Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentaria previstas nas peças de planejamento?
7	A entidade dispõe de sistema de software para lançamento das informações orçamentárias que permita efetuar o monitoramento da execução orçamentária financeiro e física dos

	Programas de governo?
8	O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual geraram subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário?
9	O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 apresentou, efetivamente, ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos?
10	O monitoramento durante a fase da execução orçamentária propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas?
11	A entidade emitiu Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo em cumprimento a legislação?
12	O Relatório Anual de Avaliação dos Programas contém informações quanto ao cumprimento das metas fiscais bem como das metas físicas dos Programas de Governo definidos nas peças de Planejamento?
13	O Relatório Anual de Avaliação dos Programas é encaminhado ao Poder Legislativo, em cumprimento a legislação?

FONTE: *Elaboração própria*

Para obtenção dos resultados do grau de maturidade considerando os pontos de controle analisados, aplicou-se a escala de eficácia avaliando se o controle é: inexistente - 0 ; fraco - 1; mediano - 2; ou forte - 3.

Quanto ao índice de avaliação dos controles internos para verificar o grau de maturidade (Inicial, Básico, Intermediário, Aprimorado ou Avançado), utilizou-se metodologia proposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 568/2014–Plenário. A soma de pontos obtidos é dividida pelo total de pontos possíveis, o que resulta em um índice de Avaliação dos Controles Internos Municipais em nível de atividade, conforme a Figura 1 (seção 2.2).

Sendo assim, dos **treze** pontos avaliados obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 4 - Pontuação recebida QACIs

Situação encontrada	Conceito da Pontuação	Pontuação obtida	total da pontuação (pontuação obtida x situação encontrada)	%
Ausência completa do controle	0	6	-	46%
Informal; sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha	1	6	6	46%
Formalizado, conhecido, adotado na prática, funciona na maior parte das vezes; pode ser aprimorado.	2	1	2	8%
Mitiga o risco em todos os aspectos relevantes; sem falhas detectadas; pode ser enquadrado num nível de “melhor prática”.	3	0	-	0%
TOTAL DE QUESTÕES APLICADAS		13	8	100%

Fonte: dados da pesquisa.

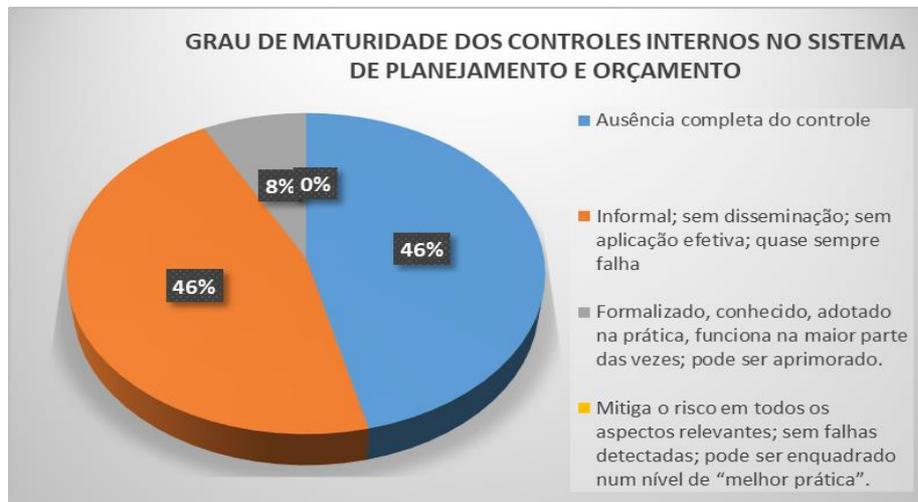
Os dados coletados permitiram avaliar o grau de maturidade dos controles internos, resultando em **21%**, ou seja, o sistema de planejamento e orçamento encontra-se com controles internos na escala de eficácia **BÁSICO**, conforme a Tabela 5 e a Figura 2.

Dessa forma, fica demonstrada a necessidade de o gestor adotar ações de aprimoramento dos controles, com vista a mitigar os riscos apresentados para o sistema de planejamento e orçamento.

Tabela 5 - Escala de eficácia dos controles internos (%)

TOTAL DE QUESTÕES APLICADAS	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTOS POSSÍVEIS = total de questões aplicadas x pontuação máxima	total da pontuação = total de questões x pontuação do conceito	GRAU DE MATURIDADE (total de pontos obtidos / total de pontos possíveis)
13	3	39	8	21%

Figura 2 - Grau de maturidade dos controles internos



Fonte: elaboração própria.

5.1.2. Resultados dos controles avaliados

Os Resultados dos controles avaliados no QACIs, constam descritos no Quadro 4, dos quais demonstraram fragilidade dos controles internos do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo Municipal, resultando no grau de maturidade a **21%**, escala de eficácia de controles básicos.

Quadro 4 - Resultados dos controles avaliados

ACHADOS	
Situação encontrada	Evidências e análises
1) A entidade não dispõe de normas e procedimentos internos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentária.	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que a elaboração orçamentária se baseia nas normas de contabilidade pública e na legislação federal, não dispondo de normativas próprias que contemplem procedimentos quanto ao monitoramento da execução orçamentária. Os dados da entrevista do tipo 3, realizada com a Secretaria Municipal de Finanças também confirmam isso. Sobre este ponto é importante salientar dados coletados em entrevista do tipo 3 efetuada com servidora do grupo da unidade gestora, que afirmou não disporem de normas próprias, "mas utilizam-se as disposições do Manual de Demonstrativo Fiscal - MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, a 4.320/64 e a 101/2000. E demais normativas expedidas pelo TCE, bem como informações do mercado financeiro para subsidiar o cenário econômico".
2) A entidade não dispõe de normas internas para a elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA.	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que a elaboração orçamentária se baseia nas normas de contabilidade pública e na legislação federal, não dispondo de normas internas.
3) A Entidade não dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade.	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, de que não há definida nenhuma forma de monitoramento da execução orçamentária, bem como nas entrevistas realizadas e nas visitas setoriais.
4) A entidade não dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento.
5) A entidade não dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento, bem como nas visitas setoriais.
6) Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos não passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentaria previstas nas peças de planejamento.	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento. Afirmado também nas entrevistas realizadas com os gestores e servidores das unidades avaliadas.
7) O Sistema de software utilizado pela a entidade permite somente o lançamento das informações orçamentárias fiscais não permitindo lançar as metas físicas dos programas de governo.	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação, afirmando que não dispõe deste procedimento, assim como entrevistas realizadas pelas unidades avaliadas. Em análise do sistema contratado pela gestão municipal, observou-se que constam informações quanto à execução orçamentária financeira dos programas, ficando prejudicados, assim, o monitoramento e a avaliação das metas físicas. Outra fonte foi a análise das informações contidas nos relatórios anuais de avaliação dos programas emitidos sobre o período.
8. O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual geraram PARCIALMENTE subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e retroalimentação do processo orçamentário.	De acordo com a resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação encaminhada, foi reportado que sim. Em avaliação nas visitas setoriais, verificou-se que o Departamento de Planejamento e Orçamento, setor ligado à Secretaria de Finanças, faz avaliação periódica da execução orçamentária e, havendo necessidade, são efetuadas adequações orçamentárias, que são comunicadas às unidades gestoras. Porém se notou que as unidades gestoras não dispõem de controle quanto à execução do orçamento com vista a avaliar a necessidade de alocações ou suplementações orçamentárias, ficando as informações centralizadas somente com o setor de Assessoria do Orçamento Público.
9. O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 apresentou PARCIALMENTE ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação dos recursos públicos.	De acordo a resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, conforme solicitação encaminhada, afirma-se que os dados avaliados do PPA do período 2018-2021 propiciaram a elaboração do PPA para 2022-2025. Em análise do PPA vigente, de fato verificou-se que foram observados comportamento da receita e despesa para projeção e alocação dos recursos financeiros, assim como a permanência de alguns programas da área social. No entanto, não ficou demonstrada a efetividade do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, constando dados somente da execução financeira dos programas. Além disso, a resposta da secretaria de finanças contida na questão 10 é afirmativa quanto à inexistência do monitoramento durante a fase da execução orçamentária.
10) O monitoramento durante a fase da execução orçamentária não propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas.	Evidenciado na resposta encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, que afirmou não haver monitoramento durante a fase da execução orçamentária.
11) Os Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo, dispõe somente de informações das execuções orçamentaria financeira/fiscais, ficando prejudicada as metas físicas.	De acordo com informação encaminhada pela Secretaria Municipal de Finanças em 27/02/2023, foram disponibilizados os relatórios anuais expedidos com relação ao período de 2018 a 2021. Constata-se que, formalmente, houve cumprimento do disposto na Lei Municipal nº 1.548, de 20 de dezembro de 2017, que aprovou o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2018-2021, que versa no artigo 9º que a gestão do PPA deve articular os meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas e a busca de aperfeiçoamento das políticas públicas. Houve cumprimento quanto à elaboração do relatório anual de avaliação dos programas de governo, no entanto se percebe fragilidade dos dados, considerando que não se apresentaram informações quanto ao cumprimento das metas físicas estabelecidas para os programas de governo, informações relevantes para avaliar a obtenção, ou não, dos resultados propostos pela gestão.

Fonte: Elaboração própria

5.2. DA MATRIZ DE ACHADOS

Este tópico trata-se dos resultados proposto na metodologia de pesquisa e tendo como base as orientações do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), elaborou-se uma **matriz de achados**, considerada um instrumento importante para subsidiar e nortear o encaminhamento dos resultados da avaliação, pois permite reunir, de forma estruturada, um entendimento uniforme sobre os achados e seus elementos constitutivos,

Assim, os dados coletados no estudo subsidiaram as evidências referentes aos pontos de controles avaliados no Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) e, com isso, tabulados na matriz de achados. Essa matriz dispõe de elementos que demonstram as situações encontradas nos pontos avaliados, bem como o critério utilizado para avaliar os pontos de controle, as evidências e quais as causas e efeitos das situações encontradas.

Citamos como exemplo uma das situações encontrada, descrita na matriz de achados, em que *“a entidade não dispõe de normas e procedimentos internos para a elaboração orçamentária com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentaria”*, um de seus efeitos é de que *“pode levar a uma falta de controle sobre os gastos e receitas da entidade. Isso pode resultar em desvios significativos em relação ao orçamento planejado e dificultar o acompanhamento do desempenho financeiro”*.

Sobre isso, como mencionado no referencial teórico, Ramos e Schabbach, 2012, ressalta que o monitoramento, é uma atividade gerencial interna, realizada de forma sistemática durante a implementação da política pública. Ele acompanha o progresso da intervenção ao longo do tempo, verificando se as metas iniciais estão sendo alcançadas e permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização.

Os resultados das situações encontradas, detalhadas na matriz, demonstram a necessidade do aprimoramento dos controles internos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial na fase da execução orçamentária, reforçando a importância do monitoramento, pois como tratado no guia prático de análise ex post de avaliação de políticas públicas, este é uma atividade contínua ao longo da implementação, realizado pelo próprio

órgão responsável, e tem como objetivo controlar a entrega de insumos, acompanhar o calendário de trabalho e verificar o cumprimento das metas (BRASIL, 2018).

Desta forma, entende-se há necessidade da Entidade implementar normas internas que estabeleça os procedimentos de monitoramento da execução orçamentária para fins de avaliar os resultados alcançados nas metas físicas e financeiras estabelecidas aos Programas de Governo.

Quanto a demonstrar boas práticas, não foi possível identificar no estudo realizado, até mesmo porque não se havia inserido este aspecto nos objetivos específicos da pesquisa, pelo pouco tempo disponível para sua realização.

Assim, a matriz de achados possibilita a proposta de encaminhamento elencando orientações que visam à melhoria do desempenho do sistema de planejamento e orçamento, assim como os benefícios esperados em decorrência da implementação das medidas propostas, a exemplo da primeira situação encontrada, como proposta de encaminhamento é de que a ***“Gestora do Sistema de Planejamento e orçamento implemente normas claras e aplicáveis ao Sistema”***, tendo como benefícios esperados, ***“melhor efetividade do monitoramento na fase da execução orçamentária; Elaboração de Relatórios Anual de Avaliação dos Programas de Governo que propicie aos gestores tomadas de decisões relevantes ao bom andamento das políticas públicas”***.

Desta forma, resumidamente, as causas relacionadas à situação encontrada nos pontos avaliados do sistema de planejamento e orçamento da Prefeitura de Aripuanã, apresentadas na **matriz de achados** - Quadro 6 - Apêndice A, sintetizado no quadro 5, estão relacionadas na maior parte à inexistência ou ineficiência dos controles internos, o que reforça a necessidade de melhor aprimorar estes controles na gestão, pois o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas de governo tornam-se muito relevantes para as funções de planejamento e gestão (Santos e Raupp, 2015, p. 1430).

Quadro 5 - Resumo da matriz de achados

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CAUSAS
1) A entidade NÃO dispõe de normas e procedimentos internos para elaboração orçamentária, com capítulo específico para fase do monitoramento da execução orçamentária.	1) Inexistência de Normas de procedimentos internos claras, precisas e funcional ao Sistema de Planejamento e Orçamento.
2) A entidade NÃO dispõe de normas internas para a elaboração das peças de planejamento – PPA, LDO e LOA.	
3) A Entidade NÃO dispõe de mecanismo de monitoramento da execução dos programas de governo para garantir o alcance de sua finalidade.	2) Inexistência de mecanismo de monitoramento da execução orçamentária dos programas de governo, prejudicando a avaliação concomitante das metas programadas para cada programa, o que possivelmente levou a abertura de créditos adicionais para suplementar dotações orçamentárias.
4) A entidade NÃO dispõe de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária	3) Inexistência de instrumento normativo para gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento, em especial para a fase do monitoramento da execução orçamentária.
5) A entidade NÃO dispõe de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.	4) Inexistência de estrutura de governança claras e definidas quanto a atuação dos atores envolvidos com o programa de governo, visando melhor avaliação do desenvolvimento das ações propostas.
6) Os recursos financeiros definidos para os programas temáticos NÃO passam por processo de avaliação periódica verificando se são suficientes para alcançar a meta orçamentária previstas nas peças de planejamento.	5) Deficiência no processo de avaliação periódica dos recursos financeiros definidos para os programas temáticos previstos nas peças de planejamento.
7) O Sistema de software utilizado pela a entidade permite somente o lançamento das informações orçamentárias fiscais NÃO permitindo lançar as metas físicas dos programas de governo.	6) Ineficiência no Sistema de software utilizado pela entidade, em que permite somente o lançamento das informações orçamentárias fiscais não permitindo lançar as metas físicas dos programas de governo.
8) O processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual NÃO geraram subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário.	7) Ineficiência no processo de acompanhamento/monitoramento orçamentário e o processo de avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual que permitiram gerar subsídios a serem utilizados para melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação do processo orçamentário.
9) O processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 NÃO apresentou efetivamente, ferramentas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos.	8) Ineficiência no processo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2018-2021, visando alocação de recursos públicos.
10) O monitoramento durante a fase da execução orçamentária NÃO propiciou aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas.	9) Ineficiência no monitoramento durante a fase da execução orçamentária que propicie aos gestores tomadas de decisões relevantes nos Programas governamentais definidos para as Políticas Públicas.
11) Os Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo, dispõe somente de informações das execuções orçamentária financeira/fiscais, ficando PREJUDICADA as metas físicas.	10) Fragilidade de informações nos Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo, dispondo somente de informações das execuções orçamentária financeira/fiscais, ficando prejudicada as metas físicas.

Fonte: *Elaboração própria - avaliado em 2023*

Por fim, os dados contribuíram para avaliar o grau de maturidade dos controles internos, que obtiveram a escala de eficácia de 21%, considerado como controles **BÁSICOS**, reforçando a necessidade de a Prefeitura de Aripuanã implementar medidas de controles para mitigar os riscos da efetividade nesta área.

Diante do que foi avaliado, os resultados mais detalhados constam descritos na matriz de achados no Quadro 6 (Apêndice A), elaborada por esta pesquisadora.

Apresentam-se a seguir as conclusões da pesquisa.

6. CONCLUSÕES

Este estudo abordou o monitoramento do orçamento público como um instrumento essencial para o alcance dos resultados dos programas de governo. Foi evidenciado que o monitoramento efetivo é fundamental para garantir que os recursos financeiros sejam utilizados de forma eficiente, bem como sejam direcionados para as áreas prioritárias de acordo com os objetivos estabelecidos pelos programas governamentais.

Ao longo deste estudo, exploramos importantes referenciais teóricos sobre orçamento público, políticas públicas e programa de governo, a importância da avaliação destes programas, os benefícios do monitoramento do orçamento público, que incluem a identificação de desvios orçamentários e a detecção de falhas na execução.

Além disso, discutimos a importância do processo de monitoramento do orçamento público, mais especificamente sobre a relevância da efetividade do monitoramento da execução orçamentária financeira - e também física - dos programas desenhados para a área social, permitindo um acompanhamento mais próximo e detalhado do uso dos recursos e assegurando que eles sejam aplicados de forma coerente com as metas e diretrizes estabelecidas.

Com os dados levantados, pode se obter resposta à problemática apresentada na pesquisa, que foi estudar: *“Qual tem sido a efetividade do monitoramento da execução orçamentária para os programas de governo da área social no município de Aripuanã (MT)?”*.

O objetivo proposto da pesquisa foi plenamente atendido ao avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas de governo nas áreas de saúde, educação e assistência social no município de Aripuanã durante o período de 2018 a 2021.

As conclusões apontam para a confirmação das hipóteses testadas, demonstrando que o monitoramento efetivo do orçamento público é deficitário no município, devido à ausência de uma estrutura organizacional de controles internos bem definida no sistema de planejamento e orçamento. Além disso, a escala de eficácia dos controles internos apresentou um grau de maturidade baixo, pontuado em 21% na escala de eficácia, total classificado como controle do nível BÁSICO.

Assim, há necessidade de implementar controles internos mais efetivos no sistema avaliado, adotando as medidas mitigadoras propostas na **matriz de achados** elaborada ao final do estudo (Apêndice A).

Constatamos que o monitoramento do orçamento público enfrenta desafios, como: a falta de capacidade técnica; a inexistência de procedimentos normativos para o sistema orçamentário; a inexistência de mecanismos de monitoramento da execução física dos programas; a ineficiência no sistema de *software* utilizado; e a fragilidade nas informações do relatório anual de avaliação dos programas.

Para superar essas barreiras, é necessário investir em capacitação e treinamento dos servidores públicos envolvidos, implementação de procedimentos normativos, além de promover a modernização dos sistemas de informação e a simplificação dos processos administrativos.

Destacamos também a necessidade de uma cultura de avaliação e aprendizado contínuo no âmbito do monitoramento do orçamento público. Com a disponibilização de dados

claros e compreensíveis, permite-se que a sociedade acompanhe e avalie o desempenho do governo, fortalecendo a prestação de contas e a participação cidadã.

É importante ressaltar que o estudo foi conduzido em um contexto específico, no município de Aripuanã (MT), no período de 2018 a 2021, e focou nos programas de governo das áreas de saúde, educação e assistência social. Portanto, os resultados e conclusões obtidos podem não ser diretamente aplicados a outras áreas temáticas. Cumpre ter cautela ao generalizar os resultados e considerar as particularidades de cada contexto.

Com base nos resultados e nas análises realizadas neste estudo, é possível propor como pesquisas futuras no campo do monitoramento do orçamento público e da efetividade dos programas de governo estudos de **avaliação de impacto** para mensurar os resultados alcançados pelos programas de governo, e sua relação com o monitoramento do orçamento público. O esforço nesse sentido pode contribuir para uma compreensão mais aprofundada dos efeitos das políticas públicas e para a identificação de estratégias mais eficazes de alocação de recursos. Esse tema é muito relevante, uma vez que está intrinsecamente ligado à efetividade do orçamento público e pode contribuir para melhorias no planejamento e na implementação das políticas públicas.

Em síntese, o monitoramento do orçamento público é um elemento-chave para garantir a efetividade e o alcance dos resultados dos programas de governo. Por meio do acompanhamento sistemático, da transparência e da avaliação, assegura-se que os recursos sejam utilizados de forma eficiente, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades e o bem-estar da população.

6. REFERÊNCIAS

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

GIACOMONI, Jaime. **Orçamento Público**. 16ª Ed., ampliada, revista e atualizada, Editora Atlas, São Paulo, 2012.

PRADO, Sérgio. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA Avaliação e alternativas de reforma - Uma visão geral do sistema de transferências Vol. 1. **Caderno n. 6º Fórum fiscal dos estados brasileiros**, 2007.

PIRES, José Santo Dal Bem e MOTA, Walmir Francelino. A Evolução histórica do Orçamento Público e sua importância para a sociedade, **Revista enfoque reflexão contábil**, Vol. 25 – N.2; periodicidade Quadrimestral, pg. 16-25, 2006.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil, **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro, set./out. 2012.

RUA, Maria das Graças. Texto: **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas** Introdutórias, versão atualizada em 2010 p. 19-20.

SANTOS, Guilherme Kraus; RAUPP Fabiano Maury. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. Artigo recebido em 16 set. 2014 e aceito em 28 maio 2015. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro nov./dez. 2015.

VENTURA, Magda Maria. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa, **Rev SOCERJ**. 2007; setembro/outubro.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Relatório de Avaliação do Macroprocesso e Planejamento e Orçamento**. Brasília-DF, Dezembro de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

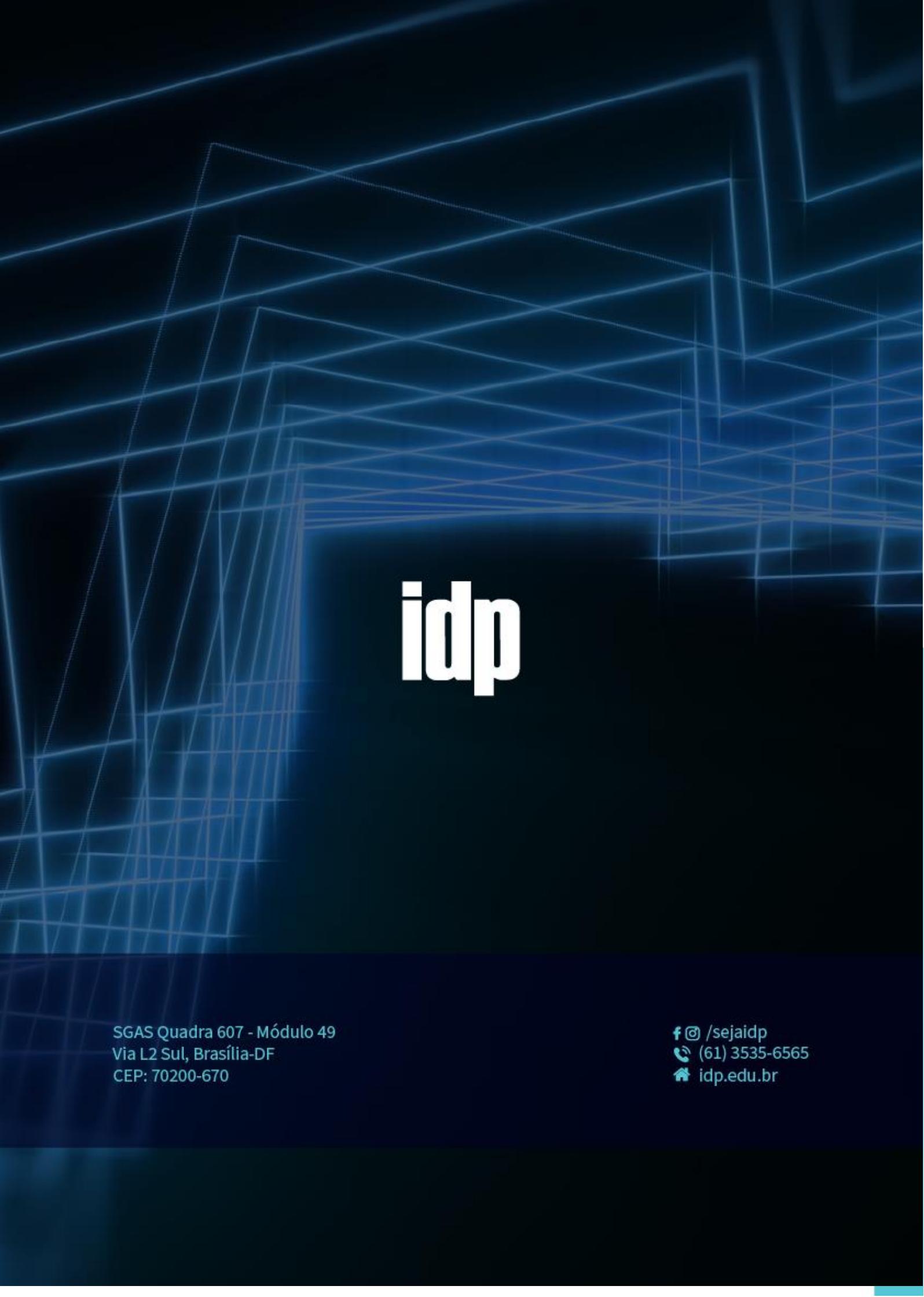
BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 1964.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão - Orientações para o Gestor Municipal**. 3ª edição. Brasília, 2013.

MATO GROSSO - TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO ESTADO. **Planejamento Estratégico de longo prazo: 2016-2021**, Cuiabá, Publicontas, 2017. Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/PlanoEstratLongoPraz2016-2021/8/index.html>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditoria Operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br