

# MATURIDADE E EFETIVIDADE NO MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.

*Luciene Moraes Paulo Coradini<sup>1</sup>*

*Andreia Pereira da Silva<sup>2</sup>*

## RESUMO:

A maturidade e a efetividade do monitoramento do orçamento público são aspectos centrais para garantir a boa governança e a entrega de resultados à sociedade. Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa de mestrado que teve por objetivo avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas sociais no município de Aripuanã (MT), com ênfase na análise do grau de maturidade dos controles internos no sistema de planejamento e orçamento municipal. A pesquisa se fundamenta em um referencial teórico que abrange a evolução do orçamento público, a avaliação de políticas públicas e os avanços recentes da gestão pública orientada por resultados. A metodologia adotada combinou abordagens qualitativa e quantitativa, por meio de estudo de caso, com análise documental, entrevistas, visitas técnicas e aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), além da construção de uma matriz de achados. Os resultados evidenciaram a existência de fragilidades na estrutura de monitoramento e controle, o que compromete a efetividade da gestão orçamentária. A pesquisa destaca, ainda, a necessidade de modernização da administração pública municipal, à luz de diretrizes como as previstas no Programa de Metas da cidade de São Paulo (2025–2028), que podem ser adaptadas à realidade local como estratégia de fortalecimento institucional e de melhoria da eficiência no gasto público.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Avaliação; Monitoramento; Maturidade; Governança e Programas de Governo.

## INTRODUÇÃO

O orçamento público constitui um instrumento essencial para a atuação do Estado, sendo ao mesmo tempo um plano estratégico de ação governamental e um instrumento técnico de previsão e alocação de recursos. Conforme Giacomoni (2012), o orçamento não deve ser compreendido apenas como um documento contábil ou legal, mas como uma ferramenta de gestão pública com caráter multidimensional, integrando aspectos econômicos, jurídicos, políticos e administrativos. Sua efetiva aplicação é determinante para a materialização das políticas públicas, especialmente em contextos de alta complexidade social e restrições fiscais crescentes.

Diante desse cenário, o monitoramento da execução orçamentária assume um

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública – 2023 pelo IDP; Pós graduanda em MBA - Gestão de cidades 2025 - UNIALFA; Pós graduada em Administração Pública – 2009 pela UFMT; pós graduada em Finanças, Auditoria e Controladoria - Faculdade - AJES 2014, graduada em Ciências Econômicas – 2001 - UNIVAG; atualmente exerce a função de Auditor Público Interno da Prefeitura de Aripuanã, e-mail: [lu\\_coradine@hotmail.com](mailto:lu_coradine@hotmail.com)

<sup>2</sup> Graduada em Licenciatura em Letras – 2019 pela UNEMAT; Pós graduanda em MBA - Gestão de Cidades 2025 - UNIALFA, atualmente Gestora da Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de Aripuanã, e-mail: [andtula@hotmail.com](mailto:andtula@hotmail.com)

papel estratégico. Ele permite acompanhar o desempenho da administração na execução das metas previstas, identificar desvios, propor correções e avaliar os resultados alcançados. Para Santos e Raupp (2015), práticas sistemáticas de monitoramento e avaliação fortalecem o planejamento público e promovem maior transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos.

A efetividade dessas práticas, no entanto, está condicionada à existência de uma estrutura organizacional de controle interno madura e funcional. A ausência de mecanismos bem estabelecidos de monitoramento pode comprometer o alcance dos resultados esperados pelas políticas públicas. Além disso, o avanço da chamada "gestão pública orientada por resultados" exige que os governos municipais incorporem práticas modernas de planejamento, controle e avaliação, com foco na entrega de valor à sociedade.

Nesse contexto, a modernização da gestão pública ganha relevância. Experiências como o Programa de Metas 2025–2028 da cidade de São Paulo demonstram que a incorporação de diretrizes como inovação tecnológica, transparência, eficiência na alocação de recursos e fortalecimento do controle social pode ampliar a capacidade de resposta das administrações municipais (São Paulo, 2023). Tais práticas encontram respaldo teórico nas propostas de Bresser-Pereira (1998), ao defender a transição de um modelo burocrático para uma administração gerencial, centrada no cidadão e orientada por desempenho.

O presente artigo tem por objetivo avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária dos programas sociais no município de Aripuanã (MT), com foco nos programas das áreas de saúde, educação e assistência social no período de 2018 a 2021. A investigação parte da seguinte problemática: qual tem sido a efetividade do monitoramento da execução orçamentária para os programas sociais no município de Aripuanã (MT)? A partir dela, formulam-se duas hipóteses:

A efetividade do monitoramento é deficitária em razão da ausência de uma estrutura de controle interno consolidada no sistema orçamentário;

A efetividade do monitoramento é limitada pelo baixo grau de maturidade dos controles internos existentes.

A pesquisa também propõe uma análise crítica dos instrumentos atualmente utilizados para o monitoramento orçamentário e busca identificar possibilidades de aprimoramento, considerando práticas modernas de gestão pública e experiências de sucesso.

E com vista a atualização da pesquisa realizada, ao final, propõe-se um roteiro de ações para a modernização da gestão orçamentária do município, com ênfase na profissionalização técnica, integração de sistemas e uso de indicadores para avaliação dos programas sociais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### ***2.1 Orçamento público no Brasil***

A evolução do orçamento público no Brasil remonta à época da vinda de D. João VI, que, em 1808, criou o Erário Público e o Regime de Contabilidade. Desde então, o processo orçamentário brasileiro tem sido moldado pelas diversas Constituições do país, com destaque para a primeira, outorgada em 1824 por Dom Pedro I, até a Constituição Federal de 1988 (CF/88), atualmente em vigor. Esta última, em seu Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas e dos Orçamentos, dedica uma seção especial ao tema, refletindo sua relevância no ordenamento jurídico e administrativo do país (Pires; Mota, 2006).

A organização do processo orçamentário brasileiro, conforme destacam Pires e Mota (2006) e Fernandes e Souza (2019), é estruturada em três leis temporárias, ordinárias e horizontalmente equiparadas, todas atribuídas ao Poder Executivo. Cada uma dessas leis desempenha papéis específicos no planejamento e na alocação dos recursos públicos, sendo fundamentais para garantir a gestão eficiente e transparente das finanças públicas.

Outro marco importante é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecida pela Lei Complementar nº 101/2000. A LRF institui normas rigorosas para a gestão fiscal, com o objetivo de assegurar o equilíbrio das contas públicas, a transparência e a responsabilidade na administração dos recursos públicos. A LRF, ao incluir a obrigatoriedade de anexos de metas fiscais, situação atuarial dos regimes de previdência e riscos fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), contribuiu para a melhoria da accountability no orçamento público, promovendo maior controle social e governamental sobre a execução das finanças públicas.

A Lei nº 4.320/1964, por sua vez, estabelece as normas gerais de direito financeiro no país, complementando o arcabouço jurídico sobre a gestão orçamentária. Enquanto a LRF se concentra na responsabilidade fiscal e na transparência, a Lei 4.320/1964 trata dos aspectos técnicos e administrativos da execução orçamentária,

definindo as diretrizes gerais para a elaboração e execução dos orçamentos no Brasil.

Nos municípios, a aplicação das receitas orçamentárias deve ser realizada com total transparência, sendo obrigatória a prestação de contas e a publicação dos balancetes dentro dos prazos legais. No entanto, muitos municípios enfrentam dificuldades significativas na geração de suas próprias receitas, o que os torna dependentes dos repasses federais, em especial o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse cenário reflete o conceito da "brecha vertical", que descreve a discrepância entre os encargos assumidos pelos governos subnacionais e os recursos próprios disponíveis, dependendo das transferências federais para o financiamento das políticas públicas (Pires; Mota, 2006).

As transferências federais para os municípios podem ser classificadas em livres ou condicionadas, conforme as obrigações que lhes são associadas. As transferências livres permitem maior flexibilidade na aplicação dos recursos, enquanto as transferências condicionadas exigem o cumprimento de determinadas condições para sua utilização. Além disso, as transferências podem ser legais, quando previstas por normas específicas, ou voluntárias, quando realizadas com base em decisões discricionárias do governo federal, com impacto direto sobre as políticas públicas locais.

Dentre as obrigações mais relevantes para os municípios, destaca-se a exigência constitucional de destinar no mínimo 25% da receita para a educação e 15% para a saúde, conforme estabelecido nos artigos 212 e 198, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Essas determinações visam garantir o financiamento adequado das políticas sociais essenciais, representando uma parte significativa dos gastos públicos municipais.

Diante dessas amarras institucionais e das responsabilidades impostas pela legislação, o monitoramento rigoroso da execução orçamentária nos municípios torna-se um instrumento fundamental para garantir o cumprimento das normas e assegurar a efetividade na aplicação dos recursos públicos. A atuação eficiente dos gestores municipais, respaldada por um sistema robusto de controle interno, é essencial para que os recursos sejam aplicados de forma transparente, responsável e alinhada às necessidades da população.

## ***2.2 Avaliação e monitoramento dos programas de governo***

A avaliação e o monitoramento são instrumentos fundamentais para a gestão e o controle das políticas públicas. Segundo Ramos e Schabbach (2012), a avaliação desempenha um papel crucial na eficiência do uso dos recursos públicos, na qualidade da

gestão e no fortalecimento do controle social sobre a efetividade das ações do Estado. Ela possibilita que formuladores e gestores de políticas públicas desenvolvam intervenções mais consistentes, com resultados mais robustos e otimização dos recursos disponíveis.

O monitoramento, por sua vez, caracteriza-se como uma atividade gerencial interna, realizada de forma sistemática durante a implementação da política pública. Essa prática tem como objetivo acompanhar o progresso da intervenção ao longo do tempo, verificando se as metas estabelecidas estão sendo atingidas e permitindo a adoção de medidas corretivas para aprimorar sua execução (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O Guia Prático de Análise Ex Post de Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2018) diferencia claramente os processos de avaliação e monitoramento. A avaliação é um processo objetivo de exame e diagnóstico de uma política pública, abrangendo a análise da forma como ela está sendo implementada ou projetada, seus objetivos, os atores envolvidos e a aplicação dos recursos públicos. Em contrapartida, o monitoramento é uma atividade contínua, realizada pelo órgão responsável, com o intuito de controlar a entrega dos insumos, acompanhar o cumprimento do cronograma de atividades e verificar o alcance das metas estabelecidas.

### ***2.3 Avaliação de grau de maturidade dos controles internos TCE/MT***

No contexto da avaliação de maturidade dos controles internos, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), em seu planejamento estratégico para o período de 2016-2021, definiu a meta de garantir que 100% dos fiscalizados atendam, no mínimo, 70% dos requisitos de maturidade do sistema de controle interno, tanto no nível da entidade quanto em, pelo menos, cinco atividades relevantes, até dezembro de 2021 (TCE-MT, 2017, p. 30).

Para atingir essa meta, o TCE-MT implementou o Programa de Aprimoramento dos Controles Internos (APRIMORA), com o objetivo de desenvolver uma metodologia de avaliação dos controles internos administrativos. O programa ofereceu suporte técnico para a implementação, funcionamento e avaliação dos controles, visando a melhoria da governança da gestão pública no estado de Mato Grosso (TCE-MT, 2017).

Entre 2015 e 2019, o programa promoveu capacitações para os controladores internos dos municípios mato-grossenses, com o intuito de capacitá-los para a avaliação do grau de maturidade dos controles internos nas seguintes áreas: Alimentação Escolar, Logística de Medicamentos, Gestão de Compras Públicas, Gestão de Frotas, Gestão

Financeira e Nível de Entidade. Para tanto, foram adotados questionários de avaliação dos controles internos (QACIs), elaborados pela equipe técnica do TCE/MT e aplicados pelos controladores internos (TCE/MT, Resoluções Normativas, 2016-2020).

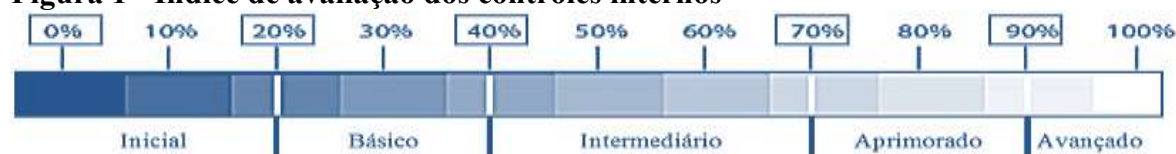
A escala de eficácia dos controles foi calculada com base nas pontuações obtidas para cada controle avaliado, classificando-os nas categorias: inexistente, fraco, mediano e forte. Dependendo do resultado, o índice de avaliação dos controles varia de inicial a avançado, conforme ilustrado no Quadro 1 e na Figura 1 (TCE/MT, 2015).

**Quadro 1 - Escala de eficácia de 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.

**Figura 1 - Índice de avaliação dos controles internos<sup>3</sup>**



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

Dessa forma, a metodologia aplicada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) possibilita a avaliação da eficácia dos controles internos, bem como o grau de maturidade desses controles no âmbito do sistema administrativo.

## ***2.4 A Modernização da Gestão Pública e os Programas de Metas: Diretrizes para a Eficiência Orçamentária***

A modernização da administração pública tem sido uma prioridade em diversos municípios brasileiros, especialmente diante das limitações fiscais e da crescente demanda por serviços públicos de qualidade. Nesse contexto, os programas de metas ganham destaque como instrumentos de planejamento estratégico que alinham os objetivos do governo às necessidades reais da população. A cidade de São Paulo, por

<sup>3</sup> A soma de pontos obtidos é dividida pelo total de pontos possíveis, o que resulta em um índice de avaliação dos controles internos.

exemplo, por meio do Programa de Metas 2025/2028, propõe a modernização da máquina pública com foco na transparência, inovação tecnológica, e no fortalecimento da gestão orientada por resultados.

Segundo a Prefeitura de São Paulo (2023), o Programa de Metas 2025-2028 está estruturado em torno de eixos temáticos transversais, como Inovação e Tecnologia na Gestão Pública, Eficiência na Alocação de Recursos, e Transparência e Controle Social.

Tais diretrizes encontram ressonância nos estudos de Bresser-Pereira (1998), que já defendia a necessidade de reformar o Estado brasileiro para torná-lo mais ágil, eficiente e centrado no cidadão. Para o autor, *“a reforma do aparelho do Estado visa substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial, voltada para o cidadão-usuário, descentralizada, com controle social e foco em resultados”* (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 22).

A modernização da gestão orçamentária municipal, neste sentido, envolve o desenvolvimento de instrumentos de planejamento integrado, a melhoria da infraestrutura tecnológica, e a adoção de indicadores de desempenho que permitam o monitoramento contínuo das metas estabelecidas.

Esses elementos são fundamentais para o avanço de práticas como o orçamento-programa e a gestão por resultados, permitindo que a administração pública municipal supere modelos tradicionais baseados apenas na execução de insumos e passe a focar na entrega de resultados à sociedade (Giacomoni, 2023, p. 60-61).

Além disso, a modernização requer uma estrutura robusta de controles internos, apta a garantir a fidedignidade das informações, a conformidade legal e a detecção de falhas nos processos de execução orçamentária. Conforme aponta o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), por meio da Resolução-TCU nº 320/2020, os controles internos devem ser avaliados não apenas por sua existência formal, mas por sua efetividade prática na promoção da boa governança, o que inclui auditorias internas, monitoramento contínuo, avaliação de desempenho, gestão de riscos e transparência das instâncias de controle interno.

Nesse contexto, o caso de Aripuanã se alinha ao movimento nacional de fortalecimento da governança local, sendo necessária a elaboração de um roteiro de modernização da gestão orçamentária, que inclua a capacitação técnica dos servidores, a digitalização dos processos, a implementação de sistemas de informação integrados, e o uso sistemático de indicadores e metas para monitorar a execução das políticas públicas.

Esses elementos são, inclusive, princípios orientadores do Programa de Metas paulistano, sendo replicáveis em outras realidades municipais como estratégias eficazes para aumentar a efetividade do gasto público e a capacidade institucional do Estado local.

Portanto, a incorporação dos princípios do Programa de Metas de São Paulo ao roteiro de modernização proposto neste estudo fortalece o vínculo entre teoria e prática, contribuindo para o desenvolvimento de uma administração pública mais transparente, eficiente e responsiva, capaz de transformar recursos orçamentários em benefícios reais para a população.

### **3. METODOLOGIA DA PESQUISA**

A pesquisa adotou uma abordagem quantitativa e qualitativa, com o objetivo de levantar, quantificar e analisar os programas de governo e suas ações voltadas para as políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social no município de Aripuanã, considerando os objetivos estratégicos previamente estabelecidos pela administração local.

Utilizou-se a metodologia de estudo de caso para investigar a relevância do monitoramento da execução orçamentária como uma ferramenta para auxiliar na consecução dos resultados esperados pelos gestores para os programas governamentais e no alcance dos objetivos estabelecidos.

Conforme Ventura (2007, p. 384), citando Yin (2001), o estudo de caso é caracterizado por uma análise empírica, constituindo um método abrangente que envolve planejamento, coleta e análise de dados.

Nesse contexto, a técnica do estudo de caso permitiu avaliar a efetividade do monitoramento da execução orçamentária, verificando o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas pelo governo municipal de Aripuanã durante o período em questão.

#### ***3.1 Da coleta de dados***

Em relação à coleta de dados, foram desenvolvidas ações relevantes por meio da aplicação das seguintes técnicas:

- a. Levantamento dos dados financeiros dos principais programas de governo voltados para a área social, utilizando sistemas de software, com base nas peças de planejamento elaboradas para o período de 2018-2021. A análise envolveu a



- avaliação da execução orçamentária durante esse período, comparando o orçamento previsto e o valor efetivamente executado a 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, bem como registrar os procedimentos adotados pelo corpo técnico da área orçamentária;
  - c. Condução de entrevistas com o corpo técnico das unidades administrativas municipais selecionadas, utilizando questionários estruturados. As entrevistas envolveram tanto os gestores responsáveis pela formulação e implementação dos programas selecionados quanto os profissionais dedicados especificamente ao monitoramento orçamentário, incluindo também membros do Poder Legislativo municipal;
  - d. Levantamento dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo elaborados para o período em questão, os quais foram encaminhados ao Poder Legislativo municipal para apreciação;
  - e. Elaboração e aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACIs), composto por treze pontos de controle voltados ao sistema de planejamento e orçamento, com o objetivo de avaliar o grau de maturidade dos controles internos nesta área;
  - f. Identificação e análise do monitoramento realizado durante a execução orçamentária no período em foco, especificamente para as áreas e os programas selecionados para avaliação.

### ***3.2 Da análise dos dados e obtenção dos resultados***

Para a análise dos dados, utilizou-se como critério de avaliação a escala de eficácia dos controles apresentada no Quadro 1 e o índice de avaliação ilustrado na Figura 1 (ver seção 2.2), conforme adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 568/2014.

Com base na consolidação dessas informações e análises, foi possível avaliar a efetividade do monitoramento orçamentário e financeiro durante a fase de execução, verificando se este permitiu a avaliação dos resultados dos programas de governo na área social no município de Aripuanã, no período em questão, considerando os dez programas

da área social de forma integrada.

Por fim, com base nos resultados de todas as avaliações realizadas, foi elaborada uma proposta de aprimoramento do monitoramento na fase de execução orçamentária, visando obter resultados mais efetivos nas políticas públicas priorizadas nos programas de governo. Essa proposta incluiu a tabulação das inconsistências identificadas, por meio da Matriz de Achados, conforme proposta no Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020).

#### 4 ORÇAMENTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ

Nesta seção, apresentam-se de forma resumida as leis orçamentárias elaboradas para o município de Aripuanã, relativas ao período de 2018 a 2021, com foco no Objetivo Estratégico 1 e nos programas de governo nas áreas de saúde, educação e assistência social.

##### 4.1 Orçamento Público da Prefeitura de Aripuanã (2018 – 2021)

Ao se analisar as peças orçamentárias instituídas para a Prefeitura de Aripuanã no período de 2018 a 2021, observa-se uma receita orçamentária atualizada progressivamente no valor de R\$ 446.487.847,19, frente a uma despesa de R\$ 442.739.660,74, conforme demonstrado na Tabela 1.

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

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

Elaboração própria - dados coletados <https://forgovbi.azurewebsites.net/> Dados da receita prevista e arrecadada referem-se ao exercício financeiro; Dados da Despesa orçada inicial referem-se ao exercício financeiro e atualizada foram acrescidos os créditos adicionais (especial ou suplementares)

#### 4.2 Programas de governo para a área social entre 2018 e 2021

A análise dos Relatórios Anuais de Avaliação dos Programas revelou que, nos programas das áreas de assistência social, educação e saúde, incluídos no Objetivo Estratégico I, a despesa atualizada foi de R\$ 232.693.619,52, com uma execução de R\$ 184.456.382,86, o que corresponde a 79,27%, conforme detalhado na Tabela 2.

**Tabela 2 - Despesa dos programas**

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

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

Dotação atualizada com créditos adicionais

Conforme exposto anteriormente, a Prefeitura de Aripuanã estabeleceu como objetivo estratégico para a área social a meta de promover o respeito e a valorização humana por meio da revitalização da educação básica, do desenvolvimento do esporte, da valorização da cultura local, da melhoria da atenção e vigilância em saúde pública, e do fortalecimento das ações de assistência social.

Esse objetivo estratégico foi composto por dez programas voltados às políticas públicas na área social. No período avaliado, de 2018 a 2021, a dotação inicial foi de R\$ 180.419.209,38, sendo posteriormente atualizada para R\$ 232.693.619,52. Durante esse período, foram executados R\$ 184.456.382,86, o que corresponde 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	.349.783,58	.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 respectivos objetivos, indicadores e metas a serem alcançados no período de 2018 a 2021. Esse planejamento forneceu aos gestores e formuladores das políticas públicas elementos essenciais para a realização efetiva do monitoramento da execução orçamentária, tanto física quanto financeira, com foco na avaliação de cada programa ao final de cada exercício financeiro.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 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 diversos controles, incluindo os controles exercidos sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e o efetivo funcionamento de sistemas de

controles internos nos municípios é uma obrigação estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (art. 31). O objetivo desses controles é garantir que a administração atue em conformidade com princípios constitucionais, como os da legalidade e da eficiência, visando assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

A Controladoria Geral da União (CGU) destaca a importância do controle interno na promoção da otimização dos recursos públicos, oferecendo alternativas para a melhoria da atuação de cada setor da administração pública, o que resulta em maior qualidade, transparência e, principalmente, em probidade administrativa (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 9).

Dentro desse contexto, a pesquisa teve como um de seus objetivos avaliar aspectos cruciais dos controles internos do sistema de planejamento e orçamento do município de Aripuanã, com a intenção de fornecer subsídios para a proposição de aprimoramentos nesses controles, visando a melhoria da governança na gestão municipal.

A ausência, deficiência ou insuficiência dos controles internos representaram a principal causa do grau de maturidade desses controles, resultando em uma avaliação de eficácia classificada como BÁSICA. Isso indica a necessidade de aprimorar os controles internos na gestão orçamentária da área social para alcançar melhores resultados, conforme detalhado na subseção seguinte.

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

A análise foi realizada por meio da aplicação de um questionário de avaliação dos controles internos (QACI), composto por treze pontos de controle, conforme apresentado no Quadro 2.

O objetivo foi avaliar: a estrutura de governança dos controles internos; a existência de procedimentos normativos específicos relacionados ao monitoramento da execução orçamentária; a suficiência dos recursos financeiros destinados aos programas de governo na área social para atender à demanda; a existência de sistema de software para o registro das informações sobre a execução financeira e física dos programas; e a elaboração dos relatórios anuais de avaliação dos programas de governo, bem como seu encaminhamento ao Poder Legislativo municipal.

## Quadro 2 - Pontos de controles avaliados - QACI

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 realizadas 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 emiti 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 a obtenção dos resultados relativos ao grau de maturidade, foi aplicada uma 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, utilizado para verificar o grau de maturidade (Inicial, Básico, Intermediário, Aprimorado ou Avançado), adotou-se a metodologia proposta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 568/2014–Plenário. A soma dos pontos obtidos foi dividida pelo total de pontos possíveis, resultando em um índice de Avaliação dos Controles Internos Municipais, conforme o

nível de atividade, conforme ilustrado na Figura 1 (seção 2.2).

A avaliação dos treze pontos analisados revelou que, no Sistema de Planejamento e Orçamento, 46% dos controles avaliados estão em situação de ausência completa de controle; 46% são informais, sem disseminação, sem aplicação efetiva e quase sempre falham; 8% são formalizados, conhecidos, adotados na prática e funcionam na maior parte das vezes, embora possam ser aprimorados; e nenhum controle foi considerado como mitigador de risco, conforme ilustrado na Tabela 4.

**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%
<b>TOTAL DE QUESTÕES APLICADAS</b>		<b>13</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria - dados da pesquisa.

Os dados coletados permitiram avaliar o grau de maturidade dos controles internos, resultando em 21%, indicando que o sistema de planejamento e orçamento apresenta controles internos na escala de eficácia BÁSICA, conforme ilustrado na Tabela 5 e na Figura 2.

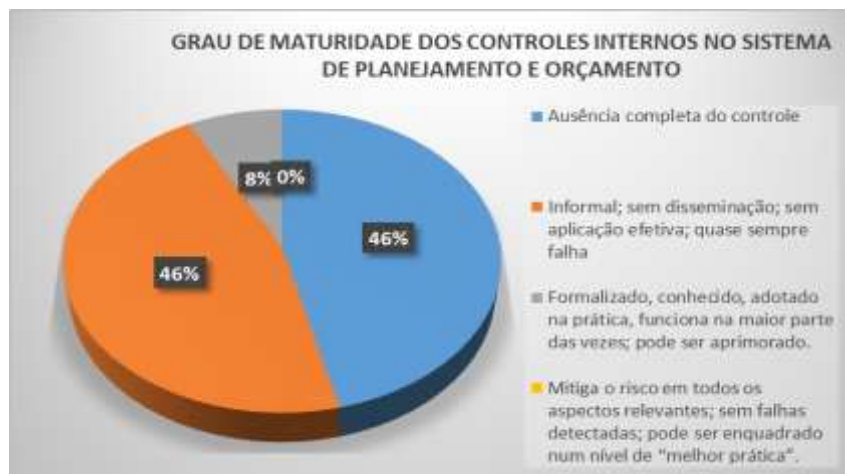
Dessa forma, evidencia-se a necessidade de o gestor adotar ações para o aprimoramento dos controles internos, visando mitigar os riscos identificados no sistema de planejamento e orçamento.

**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%

Fonte: Elaboração própria - dados da pesquisa.

**Figura 2 - Grau de maturidade dos controles internos**



Fonte: elaboração própria.

### **5.1.2 Resultados dos controles avaliados**

Os resultados dos controles avaliados no Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACIs) estão descritos no Quadro 3, os quais evidenciam a fragilidade dos controles internos no Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo Municipal, resultando em um grau de maturidade de 21%, correspondendo à escala de eficácia de controles básicos.

As evidências analisadas basearam-se nas respostas fornecidas pela Secretaria Municipal de Finanças, bem como nas visitas realizadas ao Departamento de Planejamento e Orçamento e ao membros da comissão de finanças e orçamento do Poder Legislativo, o que permitiu a elaboração da matriz de achados – “Apêndice A” e a proposta de Roteiro de modernização do Sistema de Planejamento e Orçamento para avaliação de Programas e metas da Gestão Municipal - “Apêndice A” .

### **5.2 Da matriz de achados**

Este tópico apresenta os resultados obtidos por meio da metodologia de pesquisa, fundamentados nas orientações do *Manual de Auditoria Operacional* do Tribunal de Contas da União (TCU). A partir dessas orientações, foi elaborada uma matriz de achados (Apêndice-A), considerada um instrumento fundamental para subsidiar e orientar o encaminhamento dos resultados da avaliação. A matriz permite reunir, de forma estruturada, um entendimento uniforme sobre os achados e seus elementos constitutivos.

Assim, os dados coletados no estudo forneceram as evidências relativas aos



pontos de controle avaliados no *Questionário de Avaliação de Controles Internos* (QACI), que foram tabulados na matriz de achados. Essa matriz inclui elementos que descrevem as situações encontradas nos pontos avaliados, os critérios utilizados para a avaliação dos controles, as evidências, e as causas e efeitos das situações identificadas.

Como exemplo, uma das situações descritas na matriz de achados revela que "a entidade não dispõe de normas e procedimentos internos para a elaboração orçamentária com um capítulo específico para a fase de monitoramento da execução orçamentária". Um dos efeitos dessa deficiência é a "possibilidade de falta de controle sobre os gastos e receitas da entidade, o que pode resultar em desvios significativos em relação ao orçamento planejado e dificultar o acompanhamento do desempenho financeiro".

Nesse contexto, conforme mencionado no referencial teórico, Ramos e Schabbach (2012) ressaltam 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 de achados, evidenciam a necessidade de aprimoramento dos controles internos no Sistema de Planejamento e Orçamento, especialmente na fase de execução orçamentária, reforçando a importância do monitoramento. Como tratado no *Guia Prático de Análise Ex Post de Avaliação de Políticas Públicas* (BRASIL, 2018), o monitoramento é uma atividade contínua ao longo da implementação, realizada pelo órgão responsável, e tem como objetivo controlar a entrega de insumos, acompanhar o calendário de trabalho e verificar o cumprimento das metas.

Dessa forma, entende-se que há a necessidade de a entidade implementar normas internas que estabeleçam procedimentos para o monitoramento da execução orçamentária, a fim de avaliar os resultados alcançados nas metas físicas e financeiras estabelecidas para os Programas de Governo.

No que se refere à identificação de boas práticas, não foi possível incorporá-las ao estudo realizado, dado que esse aspecto não estava incluído nos objetivos específicos da pesquisa e o tempo disponível para sua execução foi limitado.

A matriz de achados, portanto, possibilita a proposta de encaminhamento à unidade gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento do Município de Aripuanã-MT, elencando orientações voltadas à melhoria do desempenho do sistema e os benefícios

esperados com a implementação das medidas propostas. Um exemplo disso é a primeira situação encontrada, para a qual a proposta de encaminhamento é que "a gestora do Sistema de Planejamento e Orçamento implemente normas claras e aplicáveis ao sistema". Os benefícios esperados incluem "melhor efetividade do monitoramento na fase de execução orçamentária" e a "elaboração de relatórios anuais de avaliação dos Programas de Governo, que proporcionem aos gestores informações relevantes para a tomada de decisões sobre o bom andamento das políticas públicas".

Assim, as causas relacionadas às situações identificadas nos pontos avaliados do sistema de planejamento e orçamento da Prefeitura de Aripuanã, sintetizadas no Quadro 3, estão, em grande parte, associadas à inexistência ou ineficiência dos controles internos.

Isso reforça a necessidade de aprimorar esses controles na gestão, uma vez que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas de governo são fundamentais para as funções de planejamento e gestão (SANTOS; RAUPP, 2015, p. 1430).

**Quadro 3 - Resumo da matriz de achados**

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CAUSAS	BENEFÍCIOS ESPERADOS
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.	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.
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.	Para mitigar esses efeitos negativos, é fundamental estabelecer um instrumento normativo para o gerenciamento de riscos no Sistema de Planejamento e Orçamento. Esse instrumento deve fornecer diretrizes claras para a identificação, avaliação e tratamento de riscos na fase de monitoramento da execução orçamentária. Além disso, é importante promover a cultura de gestão de riscos, capacitando os responsáveis pela execução orçamentária e estabelecendo mecanismos de comunicação e prestação de contas transparentes. Isso permitirá uma tomada de decisão mais informada, a identificação precoce de problemas e a implementação de medidas preventivas

		adequadas para garantir o cumprimento dos objetivos orçamentários.
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.	O monitoramento dos riscos é essencial para avaliar o progresso na implementação das medidas de mitigação, identificar novos riscos e ajustar as estratégias conforme necessário. Espera-se que a entidade possa obter a oportunidade de tomar ações corretivas em tempo hábil.
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.	Uma estrutura de governança clara facilita o alinhamento dos interesses dos atores envolvidos no programa de governo. Isso significa que todas as partes interessadas estão trabalhando em direção aos mesmos objetivos e metas, evitando conflitos de interesse e competição prejudicial. O alinhamento de interesses promove a colaboração e a sinergia, resultando em uma implementação mais eficiente e eficaz 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 orçamentaria 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.	A avaliação periódica dos recursos financeiros permite que a organização acompanhe de perto o desempenho financeiro em relação às previsões e metas estabelecidas. Isso ajuda a identificar desvios e tomar medidas corretivas oportunamente, evitando problemas financeiros mais graves. Facilitará a tomada de decisões informadas em relação a investimentos, projetos, contratações e outras áreas estratégicas, com base nos recursos disponíveis e nas necessidades identificadas.
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.	1) O sistema permitirá a integração das informações financeiras (orçamentárias fiscais) com as informações operacionais (metas físicas) dos programas de governo. Isso fornecerá uma visão abrangente e integrada do desempenho e da execução dos programas em termos financeiros e físicos. 2) Com a capacidade de lançar as metas físicas no sistema, a entidade poderá realizar análises mais completas e precisas do desempenho dos programas de governo. Será possível comparar os resultados alcançados com as metas estabelecidas, identificar lacunas e desvios, e tomar medidas corretivas e de melhoria com base nessas análises.

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.	Para superar esses problemas, é essencial investir em sistemas e processos que permitam um acompanhamento/monitoramento orçamentário eficiente e uma avaliação robusta das peças orçamentárias. Isso pode incluir o uso de sistemas de informação
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.	integrados, a definição de indicadores de desempenho claros, a capacitação dos profissionais envolvidos e a implementação de mecanismos de controle e auditoria adequados. Essas medidas contribuirão para a obtenção de subsídios valiosos para a melhoria das alocações orçamentárias e a retroalimentação
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.	Procedimentos eficientes de monitoramento e acompanhamento da execução orçamentária. Isso inclui a definição clara de indicadores de desempenho, a coleta e análise regular de dados, o uso de tecnologias adequadas para automatizar o processo de monitoramento, e a capacitação dos gestores para interpretar e utilizar as informações de forma eficaz. Além disso, a promoção da transparência, da prestação de contas e da participação da sociedade também desempenha um papel crucial na melhoria do monitoramento e na tomada de decisões relevantes nos programas governamentais.
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.	10) Fragilidade de informações nos Relatórios de Avaliação anual dos Programas dos Programas de Governo, dispondo somente de informações das execuções orçamentaria financeira/fiscais, ficando prejudicada as metas físicas.	Avaliações mais completa e precisa do desempenho dos programas facilitando a tomada de decisões pelos gestores públicos. Além disso possibilitará mais transparência na prestação de contas, garantindo que os cidadãos tenham acesso a informações claras sobre como os recursos públicos estão sendo utilizados e quais resultados estão sendo alcançados.

Fonte: Elaboração própria - avaliado em 2023

Os dados coletados contribuíram para a avaliação do grau de maturidade dos controles internos, os quais foram classificados com 21% na escala de eficácia, sendo considerados de nível BÁSICO. Esse resultado corrobora as duas hipóteses testadas na

pesquisa, que indicam que a efetividade do monitoramento da execução orçamentária é insuficiente devido à falta de uma estrutura organizacional de controles internos bem definida no sistema de planejamento e orçamento do município. Além disso, a efetividade é prejudicada pelo baixo grau de maturidade dos controles internos nesse sistema.

Por fim, este resultado destaca a necessidade de a Prefeitura de Aripuanã implementar medidas de aprimoramento nos controles internos, a fim de mitigar os riscos e melhorar a efetividade na gestão dessa área.

### ***5.3 Do Roteiro de Modernização da Gestão Orçamentária e de Planejamento***

A partir da Matriz de Achados identificada na Avaliação do Sistema de Planejamento e Orçamento da Prefeitura de Aripuanã (2023), observou-se um conjunto de fragilidades estruturais que comprometem a efetividade da gestão pública local.

Entre os principais problemas detectados, destacam-se: ausência de normas internas que regulamentem o ciclo orçamentário, inexistência de metas físicas e de um sistema integrado de monitoramento, carência de uma estrutura de governança clara, e a falta de mecanismos de avaliação periódica dos programas de governo.

Em resposta a esse diagnóstico, propôs-se um Roteiro Estruturado de Modernização (Apêndice-B), que visa não apenas corrigir as deficiências técnicas e operacionais identificadas, mas também promover uma transformação cultural na forma como se concebe, executa e avalia o planejamento público municipal.

O roteiro está organizado em onze ações estratégicas, diretamente alinhadas aos achados da avaliação, o que assegura a coerência interna da proposta. Cada ação foi estruturada para atacar de forma direta os principais gargalos da gestão, promovendo ganhos concretos em termos de eficiência, transparência, accountability e alinhamento entre planejamento e execução.

Destaca-se que a proposta incorpora elementos de transparência ativa e participação social, com a previsão de um portal específico para consulta pública de metas, relatórios e indicadores, o que reforça o compromisso da gestão com a governança democrática.

Como inspiração, vale citar o *Programa de Metas 2025-2028* da cidade de São Paulo, que apresenta um exemplo relevante de planejamento estratégico integrado. O programa estrutura os compromissos da gestão municipal em metas mensuráveis e prazos definidos, com forte componente de monitoramento e avaliação. Além disso,

disponibiliza um painel público com o acompanhamento em tempo real do progresso das metas, permitindo à sociedade exercer controle social efetivo e contínuo. Esse modelo de planejamento contribui para o fortalecimento da cultura de resultados e da accountability na gestão pública local, sendo uma referência importante para municípios que buscam modernizar sua abordagem de planejamento e orçamento.

A divisão do roteiro em fases de implementação ao longo de um ciclo anual garante um processo gradual e realista de mudança, permitindo ajustes a partir da avaliação dos primeiros resultados. Essa abordagem incremental reduz os riscos de resistência institucional e aumenta as chances de consolidação das mudanças propostas.

Dessa forma, os resultados desta proposta apontam para um novo modelo de gestão pública em Aripuanã, orientado pela lógica da entrega de valor público, fortalecimento da cultura do planejamento e tomada de decisão baseada em evidências. A expectativa é que, com a plena implementação do roteiro, o município esteja mais preparado para enfrentar os desafios fiscais, sociais e institucionais do cenário atual, com maior eficiência na alocação de recursos e melhor capacidade de resposta às demandas da população.

## **CONCLUSÃO**

O presente estudo reafirma o papel estratégico do orçamento público como instrumento central da ação governamental, especialmente no contexto dos programas sociais. Conforme destacado na introdução, o orçamento vai além de um mero documento legal ou contábil, representando uma ferramenta de gestão multidimensional que articula aspectos técnicos, políticos e sociais. Nesse sentido, o monitoramento da execução orçamentária se mostra essencial para assegurar que os recursos públicos sejam efetivamente direcionados às prioridades da política pública, com foco na geração de valor à sociedade.

A pesquisa, ao analisar o município de Aripuanã (MT) no período de 2018 a 2021, identificou falhas estruturais significativas que comprometem a efetividade do monitoramento dos programas sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

As hipóteses levantadas foram confirmadas: a ausência de uma estrutura consolidada de controle interno e o baixo grau de maturidade dos mecanismos existentes limitaram a capacidade de avaliação e correção dos desvios na execução orçamentária.

Foi evidenciado que, embora o município disponha de relatórios e instrumentos

formais de acompanhamento, estes carecem de integração, padronização e robustez técnica. A baixa pontuação na escala de eficácia dos controles internos (21%, classificado como nível BÁSICO) reforça a necessidade urgente de modernização da gestão orçamentária. Além disso, foram identificados entraves como insuficiência de capacitação técnica, fragilidade dos sistemas de informação, ausência de procedimentos normativos e limitações no monitoramento da execução física dos programas.

Diante disso, destaca-se a necessidade de avançar para um modelo de gestão pública orientada por resultados, como defendido por Bresser-Pereira (1998), no qual o foco está na entrega de bens e serviços de qualidade ao cidadão, com transparência, eficiência e responsabilidade. A experiência de iniciativas modernas, como o Programa de Metas 2025–2028 da cidade de São Paulo, serve de referência para a incorporação de tecnologias, fortalecimento do controle social e uso de indicadores para avaliação de desempenho.

Neste contexto, este estudo não apenas identificou fragilidades, mas também propôs um roteiro de ações voltado à modernização da gestão orçamentária municipal. As propostas incluem: capacitação técnica de servidores, integração de sistemas de informação, adoção de indicadores de desempenho, padronização de procedimentos e institucionalização de práticas de avaliação.

Por fim, ressalta-se que o caso de Aripuanã oferece subsídios relevantes para a compreensão dos desafios enfrentados por muitos municípios brasileiros, em especial os de pequeno porte. Recomenda-se, como desdobramento futuro, a realização de estudos comparativos e avaliações de impacto que aprofundem a relação entre orçamento, monitoramento e efetividade das políticas públicas. Promover a cultura da avaliação e do aprendizado contínuo será essencial para transformar o orçamento público em um verdadeiro motor de desenvolvimento social e bem-estar coletivo.

## REFERÊNCIAS

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

**GIACOMONI, Jaime.** *Orçamento Público*. 16. ed. ampl. revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

**PRADO, Sérgio.** *Transferências intergovernamentais na federação brasileira: Avaliação e alternativas de reforma - Uma visão geral do sistema de transferências*. Vol. 1. Caderno nº 6º. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007.

**PIRES, José Santo Dal Bem; MOTA, Walmir Francelino.** *A evolução histórica do Orçamento Público e sua importância para a sociedade*. Revista Enfoque Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. Periodicidade quadrimestral.

**RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria.** *O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil*. Revista de Administração Pública (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. Revista de Administração Pública (Rev. Adm. Pública), Rio de Janeiro, nov./dez. 2015.

**VENTURA, Magda Maria.** *O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa*. Revista SOCERJ, set./out. 2007.

**BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.** *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: ENAP, 1998.

**GIACOMONI, James.** *Orçamento Público*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023. 368 p. ISBN 978-65-5977-5132.

**BRASIL.** Controladoria Geral da União – CGU. *Relatório de Avaliação do Macroprocesso de Planejamento e Orçamento*. Brasília, DF, dez. 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*. 3. ed. 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.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.** *Resolução 320/2020*, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/servico/621>, acessado em 06/10/2025.

**SÃO PAULO (Município).** *Programa de Metas 2025–2028*. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em:  
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa\\_de\\_metas/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa_de_metas/). Acesso em: 06 out. 2025.

**OPENAI.** ChatGPT. [S. l.]: OpenAI, 2025. Disponível em: <https://chatgpt.com/> Acesso em: 06 out. 2025.

**APÊNDICE A – MATRIZ DE ACHADOS NA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA PREFEITURA DE ARIPUANÃ – MT**

MATRIZ DE ACHADOS NA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DA PREFEITURA DE ARIPUANÃ					
ANO DE AVALIAÇÃO: 2023					
Achado	Situação Encontrada	Causa	Efeitos	Encaminhamento	Benefícios Esperados
1	Ausência de normas e procedimentos internos específicos para a elaboração e monitoramento da execução orçamentária.	Falta de normativos claros e funcionais para orientar o monitoramento orçamentário.	- Falta de controle sobre receitas e despesas.	Implementar normas e procedimentos internos específicos para o monitoramento da execução orçamentária.	- Maior controle e efetividade na execução do orçamento.
			- Gastos não planejados.		- Melhoria na tomada de decisões.
			- Dificuldade na avaliação financeira.		- Fortalecimento da transparência e gestão fiscal.
			- Prejuízo à prestação de contas.		
			- Desalinhamento com os objetivos institucionais.		
2	Inexistência de normas internas para elaboração do PPA, LDO e LOA.	Falta de diretrizes internas sobre metodologia e procedimentos de planejamento.	- Risco de inconsistências e desalinhamento.	Criar e implementar normas internas para padronizar a elaboração das peças de planejamento.	- Planejamento mais estruturado e alinhado.
			- Falta de coordenação entre áreas.		- Maior qualidade das informações.
			- Fragilidade na transparência e accountability.		- Melhor acompanhamento dos resultados.
			- Ineficiência na gestão dos recursos.		
3	Inexistência de mecanismos estruturados de monitoramento da execução dos programas de governo.	Falta de definição de metas, indicadores e processos de avaliação.	- Dificuldade na avaliação de objetivos.	Implementar mecanismos de monitoramento com metas, indicadores e rotinas periódicas de avaliação.	- Decisões mais assertivas.
			- Possível uso indevido de recursos.		- Correção de desvios em tempo hábil.
			- Abertura recorrente de créditos adicionais.		- Acompanhamento efetivo das políticas públicas.
			- Falhas na prestação de contas.		
4	Ausência de instrumento normativo para gerenciamento de riscos orçamentários.	Inexistência de regulamentação sobre o tema.	- Riscos não identificados.	Elaborar e implementar norma de gestão de riscos no planejamento e execução orçamentária.	- Redução de riscos imprevistos.
			- Falta de ações preventivas.		- Ações corretivas eficazes.
			- Possibilidade de descumprimento de metas.		- Fortalecimento da governança orçamentária.

*Continua*

Achado	Situação Encontrada	Causa	Efeitos	Encaminhamento	Benefícios Esperados
5	Inexistência de estrutura de governança clara para os atores dos programas de governo.	Falta de definição de papéis, responsabilidades e fluxos de trabalho.	- Descoordenação entre os envolvidos.	Instituir estrutura de governança formal com definição de responsabilidades e instâncias decisórias.	- Maior alinhamento entre os agentes.
			- Conflitos de interesse.		- Melhoria na execução e acompanhamento.
			- Falhas na accountability.		- Redução de desperdícios.
			- Ineficiência na gestão.		
6	Ausência de avaliação periódica sobre a suficiência dos recursos dos programas temáticos.	Falta de fluxo de avaliação da adequação dos recursos nas peças de planejamento.	- Não cumprimento de metas.	Estabelecer processo de avaliação periódica da suficiência de recursos alocados.	- Melhor alocação de recursos.
			- Descompasso entre planejamento e execução.		- Redução de déficits ou sobras.
			- Risco de má alocação de recursos.		- Tomada de decisão mais estratégica.
7	Sistema de software permite apenas lançamento financeiro, sem metas físicas.	Limitação funcional do sistema utilizado.	- Dificuldade de integração entre metas físicas e execução financeira.	Aprimorar o sistema para permitir o registro e acompanhamento das metas físicas.	- Integração físico-financeira.
			- Avaliação incompleta dos programas.		- Melhor análise de desempenho.
			- Comprometimento da transparência.		- Mais transparência.
8	Acompanhamento orçamentário gera apenas parcialmente subsídios para melhorias.	Falta de descentralização e controle pelas unidades gestoras; centralização das informações.	- Dificuldade para identificar e corrigir desvios.	Implementar avaliação contínua das metas do PPA, LDO e LOA, com descentralização para as unidades gestoras.	- Melhoria contínua do ciclo orçamentário.
			- Ações corretivas ineficazes.		- Otimização da alocação de recursos.
			- Falhas na retroalimentação do ciclo orçamentário.		- Fortalecimento da gestão das unidades.
9	Monitoramento do PPA 2018-2021 forneceu apenas parcialmente subsídios para o PPA 2022-2025.	Falta de efetividade dos instrumentos de avaliação.	- Alocação de recursos desalinhada com prioridades.	Aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA com indicadores e metas.	- Planejamento mais orientado a resultados.
			- Baixo impacto dos programas.		- Maior eficiência na gestão pública.
			- Fragilidade na prestação de contas.		
10	Monitoramento da execução orçamentária não gera informações suficientes para decisão dos gestores.	Ausência de relatórios analíticos e indicadores eficazes.	- Baixa capacidade de reação.	Aprimorar o monitoramento com integração entre metas físicas e financeiras.	- Decisões mais informadas.
			- Perda de oportunidade de correções.		- Otimização dos recursos.
			- Risco de má gestão.		- Aumento da eficácia das políticas.
11	Relatórios anuais apresentam apenas dados financeiros, sem metas físicas.	Fragilidade na estrutura dos relatórios e falta de integração com o planejamento físico.	- Avaliação incompleta.	Adequar os relatórios para incluir metas físicas dos programas.	- Visão mais completa do desempenho.
			- Falta de transparência e accountability.		- Maior transparência.
			- Risco de desperdício de recursos.		- Melhoria na avaliação e gestão pública.

Fonte: Elaboração Própria

**Conclusão**

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE ARIPUANÃ-MT.

**Assunto:** A partir da Matriz de Achados na Avaliação do Sistema de Planejamento e Orçamento da Prefeitura de Aripuanã (Ano de Avaliação: 2023), propomos um roteiro estruturado de modernização da gestão orçamentária e de planejamento do município.

**Objetivo Geral:** Fortalecer o ciclo completo de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas do Município de Aripuanã, por meio da implementação de instrumentos normativos, tecnológicos e operacionais que promovam eficiência, transparência e efetividade na gestão pública.

FASES	AÇÃO	BASE NOS ACHADOS	BENEFÍCIOS
<b>1. Institucionalização do Programa de Metas de Governo</b>	Criar por lei um Programa de Metas Municipal, vinculado ao Plano Plurianual (PPA), com metas físicas e financeiras claramente definidas, acompanhadas por indicadores de desempenho.	Achados 1, 2, 3, 5, 10 e 11 (ausência de normas, metas físicas e estrutura de governança).	- Maior alinhamento entre planejamento e execução. - Clareza das entregas para a população. - Avaliação baseada em evidências
<b>2. Elaboração de Normas Internas do Ciclo Orçamentário</b>	Redigir e implementar normas e manuais internos para a elaboração do PPA, LDO e LOA, com procedimentos formais para o monitoramento da execução orçamentária.	Achados 1 e 2 (inexistência de normas próprias)	- Uniformização de processos. - Garantia de qualidade e conformidade. - Fortalecimento da capacidade institucional.
<b>3. Criação de Sistema de Monitoramento de Programas de Governo</b>	Implantar sistema de monitoramento físico-financeiro que permita acompanhamento contínuo das ações e metas dos programas governamentais.	Achados 3, 6, 7 e 10 (ausência de mecanismo de monitoramento, metas físicas e integração de sistema).	- Detecção antecipada de desvios. - Tomada de decisão mais assertiva. - Integração entre áreas técnicas e financeiras.
<b>4. Implementação de Ferramenta Tecnológica com Módulo de Metas Físicas</b>	Atualizar ou substituir o atual sistema de software de orçamento por um que integre informações físicas (metas) e financeiras	Achado 7 (sistema atual não comporta metas físicas).	- Avaliação de eficiência do gasto público. - Indicadores de resultado agregados à execução orçamentária.
<b>5. Gestão de Riscos Orçamentários</b>	Elaborar e implementar instrumento normativo de gestão de riscos, com foco na fase de execução orçamentária	Achado 4 (ausência de gerenciamento de riscos).	- Redução de perdas financeiras. - Antecipação de desvios e correções de rota
<b>6. Reestruturação da Governança do Sistema de Planejamento e Orçamento</b>	Criar comitês de governança setorial, definindo papéis e responsabilidades para os envolvidos no ciclo orçamentário.	Achado 5 (ausência de estrutura de governança definida).	- Coordenação intersetorial. - Melhor prestação de contas. - Redução de conflitos internos

<b>7. Avaliação Periódica dos Recursos e Metas</b>	Instituir rotina semestral de avaliação da suficiência dos recursos para cada programa temático, com base em metas físicas e financeiras.	Achados 6, 8 e 9 (ausência de avaliação periódica e retroalimentação).	- Melhor alocação dos recursos. - Correções estratégicas em tempo hábil. Otimização dos investimentos públicos.
<b>8. Aprimoramento dos Relatórios de Avaliação de Programas</b>	Revisar o modelo de relatório anual dos programas de governo para contemplar indicadores físicos, resultados qualitativos e impacto social.	Achado 11 (relatórios com foco exclusivo na execução financeira).	- Monitoramento de resultados concretos. - Transparência para a população. - Tomada de decisão baseada em desempenho real
<b>9. Capacitação Contínua de Gestores e Técnicos</b>	Desenvolver programa de <b>capacitação contínua</b> em gestão orçamentária, avaliação de políticas públicas, uso do sistema de metas e indicadores.	Transversal a todos os achados.	- Profissionalização da gestão. - Sustentabilidade das mudanças implementadas. - Apropriação técnica dos processos pelos servidores.
<b>10. Transparência e Participação Social</b>	Publicar em portal específico todos os dados do Programa de Metas, relatórios de avaliação, e permitir consulta e sugestões da sociedade.		- Controle social efetivo. - Fortalecimento da cidadania ativa. - Aumento da confiança da população na gestão pública.

Fonte: Elaboração própria

#### FASES DE IMPLEMENTAÇÃO SUGERIDAS

Fase	Período	Ações Prioritárias
<b>Fase 1</b>	1º trimestre	Criação do Comitê Gestor do Programa, revisão normativa e diagnóstico detalhado.
<b>Fase 2</b>	2º trimestre	Implantação de sistema de metas físicas, capacitação inicial, definição de indicadores.
<b>Fase 3</b>	3º trimestre	Publicação do primeiro Relatório Integrado (metas físicas e financeiras).
<b>Fase 4</b>	4º trimestre	Avaliação dos resultados, ajustes de processo e institucionalização em lei.

## **ANEXO ÚNICO**

### **DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA**

As autoras, **Luciene Moraes Paulo Coradini e Andreia Pereira da Silva**, declaram, para os devidos fins, que utilizamos a ferramenta de inteligência artificial ChatGPT - <https://chatgpt.com/>, desenvolvida pela empresa OpenAI, exclusivamente como apoio na revisão gramatical e textual do presente artigo; bem como na elaboração inicial de roteiro de modernização do sistema de planejamento orçamentário, com base em diretrizes previamente definidas por nós.

Declaramos ainda que o conteúdo técnico, a estrutura argumentativa, os dados, análises e conclusões do trabalho são de nossa autoria, tendo a ferramenta atuado unicamente como instrumento auxiliar para sugestões linguísticas e organização preliminar de idéias, sem substituição da nossa responsabilidade intelectual sobre o conteúdo final.

Estamos cientes de que a utilização de ferramentas de apoio deve observar os princípios éticos e acadêmicos, e afirmamos que o uso da referida ferramenta respeitou tais diretrizes.

Por ser verdade, firmamos o presente Termo para que produza os efeitos legais cabíveis.

**Aripuanã-MT, 06 de outubro de 2025**

**Luciene Moraes Paulo Coradini**

**Andreia Pereira da Silva**