



DIÁRIO OFICIAL

Município de Porto Velho - Rondônia - www.portovelho.ro.gov.br

ANO XXXII DOM Nº 5.299 Porto Velho-RO Segunda-feira, 26 de Setembro de 2016

EDNEY DA SILVA
PEREIRA:43811949268

Assinado de forma digital por EDNEY DA SILVA
PEREIRA:43811949268
Dados: 2016.09.26 14:59:29 -04'00'

**GABINETE DO PREFEITO
GP**

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CGM**

PORTARIA Nº 100/2016 GP. Porto Velho, 16 de Setembro de 2016.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 007/CGM/2016

A CHEFE DE GABINETE DO PREFEITO, usando da atribuição que lhe é conferida no inciso XII do artigo 30 da Lei nº 895/90 e tendo em vista o que consta no **Processo nº 02.00283/2016**

RESOLVE:

ARBITRAR E CONCEDER, 1 e ½ (uma e meia) diárias, aos servidores abaixo relacionados, que se deslocarão por meio de transporte terrestre (veículo oficial) aos distritos de Extrema, no dia 17 de setembro permanecendo até o dia 18 setembro de 2016, com intuito de organizar a reunião que tem como objetivo esclarecer a regularização fundiária, uma ação realizada da prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habilitação/ SEMUR. Conforme juntado aos autos sob o nº 02.00283/2016.

Servidor	RG	CPF	Cargo/Função	Valor Unitário	Valor Total
JORGE RIBEIRO DE LIMA	474830/SSSP/RO	438.038.652-04	CHEFE DE DIVISÃO	R\$ 75,02	R\$ 112,53
LUIZ SÉRGIO ARAÚJO GOMES	827999/SSP/RO	258.056.222-20	DIRETOR DE DEPARTAMENTO	R\$ 80,74	R\$ 121,11
AMÓSCORDEIRO RODRIGUES	1133694/SSP/RO	010.406.092-10	ASSESSOR	R\$ 75,02	R\$ 112,53

MARTA SOUZA COSTA BRITO
Chefe Adjunta de Gabinete do Prefeito

“Aprova o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programa de Governo”.

O Controlador Geral do Município, no desempenho das funções previstas na Lei Orgânica do Município e nas Leis Complementares Municipais nºs 54/1995 e 125/2000;

Considerando a necessidade de otimizar o controle interno municipal sob o primado dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

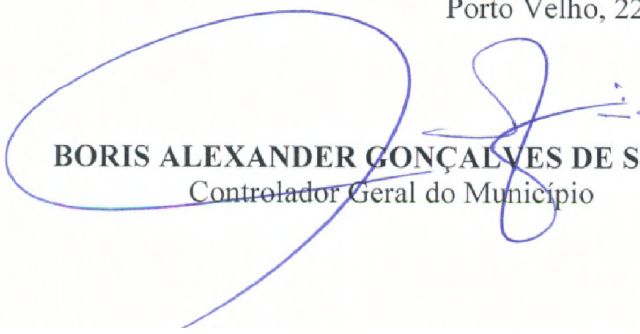
Considerando o mandamento preconizado no art. 74, I da Carta Magna, conferindo ao controle interno o dever-poder de avaliar a execução os programas de governo;

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo, que segue no Anexo I desta Instrução Normativa, bem como, o fluxograma constante no Anexo II.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entrará em vigor a partir de sua publicação.

Porto Velho, 22 de setembro de 2016.


BORIS ALEXANDER GONÇALVES DE SOUZA
Controlador Geral do Município



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – CGM

Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo

Anexo I da Instrução Normativa nº 007/CGM/2016

ANEXO I

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 007/CGM/2016

MANUAL DA METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE
PROGRAMA DE GOVERNO



2016

Boris Alexander Goncalves de Souza
Controlador Geral do Município

Responsável pela supervisão geral
Jeoval Batista das Silva

Responsável pela supervisão técnica
Louise Fernanda Oliveira Araújo Gomes
Chefe da Assessoria Técnica

Responsável pela elaboração/adaptação¹:
Júlio Cesar Brito de Lima

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 007/CGM/2016

¹ O presente manual é uma adaptação do Manual da Metodologia para Avaliação de Programa de Governo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga CGU) e sua Instrução Normativa nº 24 de 17 de novembro de 2015.

APRESENTAÇÃO

A avaliação da execução de programas de governo- AEPG é uma atividade realizada por diversas instituições de controle interno e externo no Brasil, sendo conhecida por diferentes nomes, tais como auditoria de desempenho, auditoria operacional, *value for money*, dentre outros.

Em síntese pode-se dizer que a avaliação da execução de programas de governo caracteriza-se por ter como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas, diferenciando-se fortemente, portanto, das auditorias de conformidade (compliance).

A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 74, a avaliação da execução dos programas de governo e dos orçamentos pelo sistema de controle interno de cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Dessa forma, este manual, que é uma adaptação do utilizado na União, vem padronizar a metodologia a ser utilizada para a realização de AEPG no âmbito do Órgão de Controle Interno do Município de Porto Velho.

Sumário

1 - INTRODUÇÃO.....	5
1.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
1.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	6
1.2.1 Plano Plurianual (PPA).....	6
1.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	7
1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	7
1.3 ESTRUTURA DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	9
1.3.1 Classificação por Esfera Orçamentária	10
1.3.2 Classificação Institucional	10
1.3.3 Classificação Funcional	11
1.3.4 Classificação Programática	12
1.4 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO	13
1.4.1 Classificação em Função do Ciclo de Políticas Públicas	14
1.4.2 Classificação em Função da Finalidade da Avaliação	16
1.4.3 Classificação em Função da Procedência da Equipe.....	16
1.5 AEPG NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	16
2 - PROCESSOS DA AEPG.....	18
2.1 TOMADA DE DECISÃO	18
2.1.1 Mapeamento e conhecimento das políticas públicas existentes	19
2.1.2 Hierarquização das políticas públicas	19
2.1.3 Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas.....	23
2.2 PLANEJAMENTO	24
2.2.1 Relatório de Situação e Planejamento Estratégico (RSPE).....	25
2.2.2 Elaboração do Plano Operacional de Procedimentos (POP).....	30
2.3 EXECUÇÃO.....	32
2.4 MONITORAMENTO.....	34
2.4.1 Elaboração de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC)	35
2.5 AVALIAÇÃO.....	36
BIBLIOGRAFIA	37

1 - INTRODUÇÃO

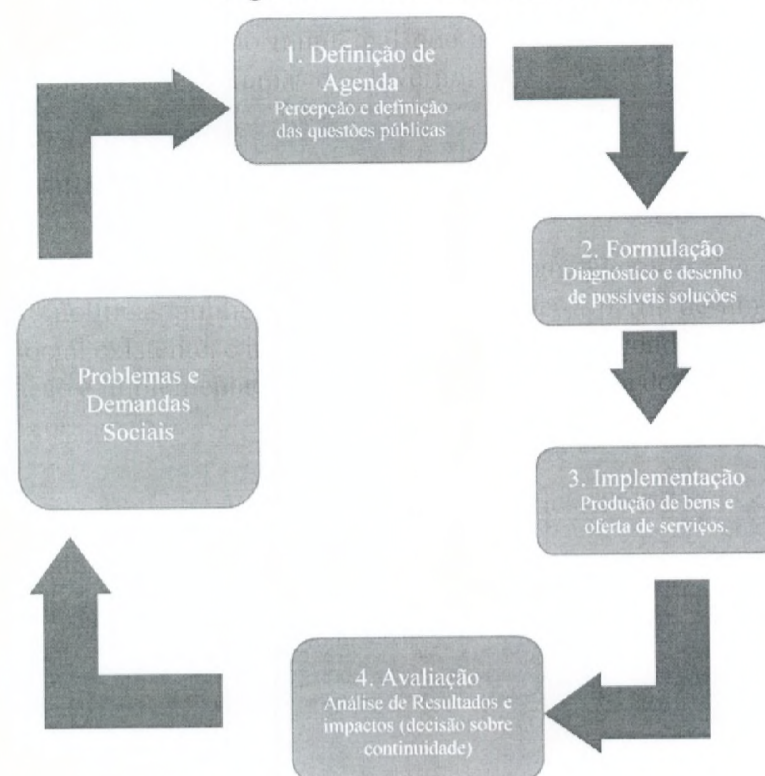
Neste capítulo, são apresentadas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas. A compreensão dessas etapas é necessária para se identificar o tipo de avaliação possível de ser realizada pela Controladoria Geral do Município – CGM, no âmbito da Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG).

Além disso, são apresentados os instrumentos legais utilizados pelo Município para materializar o seu planejamento, bem como o mandamento constitucional e a legislação municipal que atribui à CGM a competência para avaliar a execução de Programas de Governo.

1.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com fins didáticos, a literatura especializada costuma apresentar o processo de políticas públicas como um ciclo, que, a partir de um problema ou demanda social existente, é iniciado com a definição da agenda, passa pelas etapas de formulação e implementação, e é concluído com a etapa de avaliação, conforme ilustra a Figura abaixo:

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Segundo Jann, W. & Wegrich, K. (2007, p. 43-62), a definição da agenda política é a legitimação de determinadas questões sociais na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento.

A formulação de políticas e programas correspondem aos processos e às atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão das necessidades e interesses da coletividade, em especial os objetivados na Constituição Federal.

A implementação de políticas e programas, consiste nos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente.

Por último, a avaliação das políticas e programas significa analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado, ou seja, de solucionar o problema original, e se são necessárias mudanças para garantir sua efetividade ou até mesmo descontinuí-los.

É necessário esclarecer que essa modelagem é uma simplificação da realidade do processo de políticas públicas. Na prática, essas etapas não se comportam de forma tão simples e linear. Entretanto, essa simplificação auxilia a identificar diferentes focos das avaliações de políticas públicas, como discutido a seguir.

1.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Buscando um encadeamento lógico e integrado, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece, como instrumentos do planejamento da ação governamental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, que são transformados em leis, cabendo ao governo, além de prestar contas à sociedade da destinação dos recursos gastos, demonstrar o cumprimento dos objetivos propostos e o atendimento às metas estabelecidas.

Esses alicerces constitucionais são ainda reforçados por importantes marcos legais, como a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que reafirma os fins e a importância da ação planejada, disciplina e destaca a necessária compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e a consequente aplicação dos recursos.

1.2.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA tem perspectiva temporal de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, iniciando sua vigência no segundo ano do mesmo mandato e finalizando no término do primeiro ano do mandato subsequente.

Sua elaboração envolve uma gama de aspectos, estudos e análises prospectivas, tais como a composição de cenários fiscais, a definição de estratégias de financiamento e objetivos setoriais, plataforma da campanha governamental, perspectivas territoriais, avaliação do PPA anterior, etc.

1.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Instituída pela CF/88, a LDO é o instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre:

- As prioridades e as metas da Administração Pública;
- A estrutura e a organização dos orçamentos;
- As diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos e suas alterações;
- A dívida pública;
- As despesas com pessoal e encargos sociais;
- A política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- As alterações na legislação tributária;
- A fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribui à LDO a responsabilidade de tratar de outros assuntos, tais como:

- Estabelecimento de metas fiscais;
- Fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- Publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores;
- Margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada; e
- Avaliação dos riscos fiscais.

1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é o instrumento pelo qual é prevista a arrecadação de receita e fixada a realização de despesas para o período de um ano, sendo operacionalizada por meio de diversas Ações. A finalidade da LOA é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA, em consonância com as metas e as prioridades estabelecidas na LDO.

De acordo com o § 5º do art. 165 da CF/88, a LOA compreenderá:

- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Com vistas a assegurar o cumprimento das metas fiscais, uma vez aprovada, em regra a execução da LOA depende, conforme previsto na LRF, do estabelecimento, pelo Poder Executivo, da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, impondo limites ao empenho e à movimentação financeira, em função da perspectiva de realização das receitas.

Conforme suas características, as Ações podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

Quadro 1 – Classificação das Ações conforme suas características

Classificação das Ações	Características
Atividade	Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da Ação de Governo.

Projeto	Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da Ação de Governo.
Operação Especial	Despesas que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das Ações de Governo, das quais não resulta em um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Fonte: Manual Técnico de Orçamento.

1.3 ESTRUTURA DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral.

O programa de trabalho deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional e estrutura programática, conforme detalhado a seguir:

Quadro 4 – Perguntas a serem respondidas pelo programa de trabalho

Blocos da Estrutura	Item da Estrutura	Pergunta a ser Respondida
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão e Unidade Orçamentária	Quem é o responsável por fazer?
Classificação Funcional	Função e Subfunção	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública?

Informações Principais do Programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela Política Pública?
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Manual Técnico de Orçamento.

1.3.1 Classificação por Esfera Orçamentária

Na LOA, a esfera tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal (F), da Seguridade Social (S) ou de Investimento das Empresas Estatais (I), conforme disposto no § 5º do art. 165 da CF/88.

Quadro 5 – Código para as Esferas Orçamentárias

Código	Esfera Orçamentária
10	Orçamento Fiscal
20	Orçamento da Seguridade Social
30	Orçamento de Investimento

1.3.2 Classificação Institucional

A classificação institucional reflete as estruturas organizacional e administrativa e compreende dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (UO). As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível, são consignadas às unidades orçamentárias - UOs, que são as responsáveis pela realização das Ações. Órgão orçamentário é o agrupamento de UOs.

O código da classificação institucional compõe-se de quatro dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à UO.

1º	2º	3º	4º
Órgão Orçamentário		Unidade Orçamentária	

Um órgão orçamentário ou uma unidade orçamentária não correspondem necessariamente a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais, Encargos Financeiros, Operações Oficiais de Crédito e Reserva de Contingência.

1.3.3 Classificação Funcional

A classificação funcional é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à indagação “em que área de despesa a ação governamental será realizada?”. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo.

Trata-se de uma classificação independente dos Programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros relativos às funções e os três últimos às subfunções.

1º	2º	3º	4º	5º
Função		Subfunção		

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa.

A função Encargos Especiais engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. Nesse caso, as Ações estarão associadas aos Programas do tipo Operações Especiais e constarão apenas do Orçamento, não integrando o PPA.

A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da identificação da natureza das ações.

Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada Ação.

1.3.4 Classificação Programática

Toda Ação do Governo está estruturada em Programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos.

Os Programas e suas correspondentes Ações estão correlacionados a uma estrutura de códigos e posições que permite a padronização, a organização e as vinculações desejadas, tanto no planejamento quanto na execução orçamentária.

O campo que identifica o Programa contém três dígitos:

1º	2º	3º
Programa		

Considerando que as metas regionalizadas para a Administração Pública estão retratadas no PPA na categoria Objetivos, essa categoria deverá servir de referencial para a avaliação das Ações.

Já a Ação é identificada por um código de oito dígitos:

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
Ação							

Ao observar o 1º dígito do código, pode-se identificar o tipo de Ação, a saber:

- ❖ 1, 3, 5 ou 7, corresponde a Projeto;
- ❖ 2, 4, 6 ou 8, trata-se de Atividade;
- ❖ 0, refere-se a Operação Especial;

As Atividades, os Projetos e as Operações Especiais são detalhados em subtítulos, utilizados especialmente para identificar a localização física da Ação Orçamentária, não podendo haver, por conseguinte, alteração de sua finalidade, do produto e das metas estabelecidas.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

O subtítulo deve ser usado para indicar a localização geográfica da Ação ou Operação Especial.

1.4 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO

Diariamente, todos nós realizamos avaliações, seja na vida pessoal ou na profissional. Um paciente que passa pelo atendimento do SUS, por exemplo, faz um juízo de valor quanto à execução da política pública de assistência à saúde. Entretanto, tais julgamentos são baseados em avaliações informais ou assistemáticas, às quais carecem, segundo Worthen et al. (2004, p. 36-38), de procedimentos sistemáticos e de coleta formal de evidências, além de estarem sujeitas à experiência do avaliador e à impossibilidade de verificar as várias configurações em que as situações ocorrem, o que acaba por enviesar a avaliação. Em contraposição, avaliações formais são baseadas em procedimentos sistemáticos e incluem coleta formal das evidências que embasam a emissão de opinião, sendo definidas por Rua (2003, p. 3) da seguinte forma:

“A avaliação formal é um julgamento (porque envolve valores) sistemático (porque se baseia em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) dos processos ou dos produtos de uma política, programa ou projeto, tendo como referência critérios explícitos, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da accountability.”

Enquanto o objetivo primordial da avaliação é obter um juízo de valor acerca do objeto avaliado, as informações geradas podem ou não ser úteis para tomada de providências posteriores. Quando o objeto da avaliação é uma política pública, seu uso mais natural é a melhoria da gestão pública.

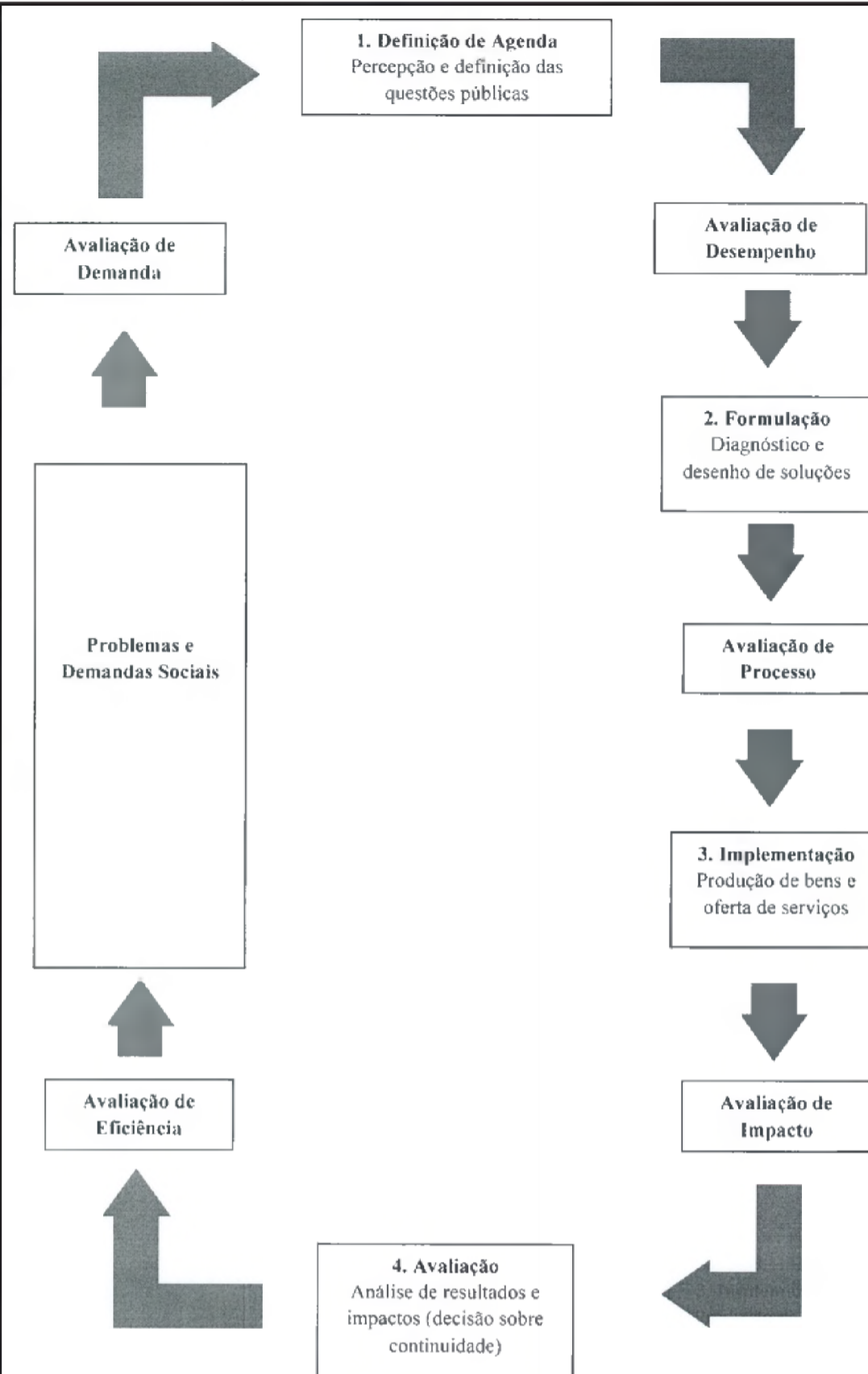
Segundo Shadish (1994, p. 347-358), a definição de avaliação deveria abranger mais que apenas a “valoração científica”, ampliando-a para abarcar outras práticas como providenciar para que a avaliação seja usada e fazer recomendações com o objetivo de melhorar um programa. A seguir, apresentamos algumas classificações das avaliações de programas de governo.

1.4.1 Classificação em Função do Ciclo de Políticas Públicas

Assim, com base no Ciclo de Políticas Públicas, pode-se classificar as avaliações de Programas da seguinte forma (JANNUZZI, 2009, p.101-138):

Quadro 7 – Classificação da avaliação em função do Ciclo de Políticas Públicas

Tipo de Avaliação	Objetivo
Demanda	Avaliar se a demanda legitimada na agenda de governo é realmente existente ou se haveria outros problemas mais importantes a serem levados para o nível de programas de governo.
Desempenho	Avaliar se o desenho do programa idealizado pelo gestor está adequado ou se haveria outro desenho lógico de intervenção mais apropriado.
Processo	Avaliar se o programa de governo está sendo executado da forma como foi desenhado ou se há problemas no processo de implementação.
Impacto	Avaliar se o programa de governo está alcançando os impactos esperados sobre os problemas e as demandas sociais que o originaram. Em geral, incluem a utilização de grupos de controle e de tratamento para isolar o efeito dos fatores externos à política que tenham influenciado os resultados observados.
Eficiência	Avaliar se os custos de execução do programa são razoáveis para o alcance dos impactos obtidos.



1.4.2 Classificação em Função da Finalidade da Avaliação

Segundo Scriven (1967, apud WORTHEN et al., 2004, p. 46), denomina-se avaliação somativa aquela que é utilizada para auxiliar o processo de tomada de decisão no sentido de descontinuar, manter ou expandir um determinado programa; portanto, é realizada ao final de ciclos para atender aos tomadores de decisão.

Já a avaliação formativa tem como objetivo fornecer elementos tempestivos ao longo da execução do programa que permitam a melhoria de sua execução. Naturalmente avaliações formativas podem também servir como subsídio parcial para tomadas de decisão de continuidade ou não do programa, mas não se apresentam com esse objetivo principal.

1.4.3 Classificação em Função da Procedência da Equipe

Outra taxonomia importante para diferenciar as avaliações é a apresentada por Worthen et al. (2004, p. 51-52), a qual se baseia na equipe responsável pela avaliação: avaliação interna é conduzida por membros da própria equipe responsável pela execução do programa, enquanto a avaliação externa é desempenhada por consultores externos.

A desvantagem de uma avaliação interna é principalmente quanto a um eventual viés na avaliação, tendo em vista a proximidade da equipe com a formulação e a execução. Por outro lado, a avaliação interna, em geral, tem mais chance de promover as mudanças necessárias para a melhoria da execução do programa com base no diagnóstico efetuado.

De forma a se obterem as vantagens de ambas as configurações, há ainda a possibilidade de realizar avaliações externas em estreito contato com membros da própria equipe responsável pela execução do programa, configuração denominada de avaliação mista.

1.5 AEPG NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Segundo a CF/88, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

No caso do Poder Executivo Municipal, o sistema de controle interno, que possui a CGM como órgão central, conforme Leis Complementares nºs 54/1995 e 125/2000, tem as seguintes finalidades constitucionais (art. 74):

- I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Essas competências estão replicadas na Lei Orgânica do Município, a saber em seu art. 74:

- Art. 74 -O controle interno é mantido de forma integrada pelos Poderes Executivo e Legislativo, com base nas informações contábeis, objetivando:
- I - a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas do governo municipal;
 - II - a comprovação da legalidade e a avaliação de resultados, quanto à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas entidades da administração municipal, bem como da aplicação de recursos públicos municipais por entidade de direito privado;
 - III - o exercício do controle dos empréstimos e dos financiamentos, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres no Município.

Tendo em vista a grande quantidade e diversidade de políticas públicas existentes, bem como o volume de recursos envolvido, para atender às finalidades constitucionais do art. 74, é necessário um método criterioso de planejamento que permita selecionar adequadamente as políticas públicas a serem avaliadas por meio de:

- a) Delimitação do escopo de avaliação;
- b) Obtenção de evidências de modo a subsidiar a avaliação;
- c) Recomendação de melhorias para a política pública;
- d) Avaliação da execução do programa de governo.

2 - PROCESSOS DA AEPG

O presente método elaborado para a AEPG tem o objetivo de permitir que, em especial a Controladoria Geral do Município de Porto Velho, como também, os demais órgãos do sistema de controle interno municipal, cumpram sua competência constitucional relacionada diretamente à avaliação do cumprimento das metas do PPA, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da forma mais otimizada e eficiente possível, levando em conta os recursos disponíveis.

Assim, a metodologia para a AEPG é composta por cinco processos e cada processo da AEPG deve responder, de maneira clara e objetiva, às seguintes perguntas:

1. Tomada de Decisão: Quais as ações de governo serão avaliadas?
2. Planejamento: O que se pretende avaliar sobre as ações de governo?
3. Execução: Quais são as evidências que subsidiarão a avaliação?
4. Monitoramento: O que recomendar ao gestor e quais providências já estão sendo adotadas?
5. Avaliação: O que se pode concluir sobre a execução do Programa de Governo?

Durante diversas fases desse processo, é intensa a interação com o gestor e o responsável pela execução da política pública.

2.1 TOMADA DE DECISÃO

O processo de Tomada de Decisão na metodologia da AEPG tem a finalidade de selecionar as políticas públicas que serão avaliadas pela CGM e contempla as seguintes etapas:

- I. Mapeamento e conhecimento das políticas públicas existentes;
- II. Hierarquização das políticas públicas a partir de critérios de materialidade, criticidade e relevância; e
- III. Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas.

2.1.1 Mapeamento e conhecimento das políticas públicas existentes

Esta etapa consiste no levantamento anual do universo de políticas públicas a serem implementadas.

A maior parte dessas políticas públicas encontra-se estruturada no Plano Plurianual, cuja organização facilita sobremaneira tal mapeamento. No entanto, parte dos recursos sujeitos à avaliação da CGM não se encontra incorporada ainda no PPA. A esses recursos não orçamentários e não mapeados no PPA, relacionados com a atividade finalística de cada órgão ou entidade, por tal motivo é necessária a verificação da LDO e da LOA.

2.1.2 Hierarquização das políticas públicas

A Hierarquização das políticas públicas, para fins deste manual, consiste em classificar, anualmente, os Objetivos e as Áreas de Negócio de cada órgão ou entidade de forma a se estabelecer uma graduação que possibilitará definir a importância dos mesmos e os focos de uma futura atuação do controle.

Vejam abaixo conceituações necessárias para o entendimento da hierarquização:

- a) Materialidade: montante dos recursos orçamentários e extraorçamentários das Ações de Governo.
- b) Relevância: importância, no contexto político, social, econômico e estratégico, de determinadas políticas públicas ou de planos específicos que as agrupam.
- c) Criticidade: aspectos e mecanismos que podem sinalizar risco aos Objetivos/Áreas de Negócio, tais como:
 - ❖ Desempenho das metas e indicadores;
 - ❖ Incidência e confirmação de denúncias;
 - ❖ Certificação das contas anuais;
 - ❖ Áreas e objetos de risco;
 - ❖ Adequação dos controles internos administrativos;
 - ❖ Execução descentralizada e ausência de controle social;
 - ❖ Avaliação incipiente da CGM sobre os controles administrativo e social.

Serão considerados na hierarquização:

- a) Os critérios de materialidade, relevância e criticidade/risco;
- b) A capacidade de a auditoria agregar valor, por meio de sua contribuição para a avaliação e a melhoria da gestão pública; e
- c) A capacidade operacional do Órgão Central do Controle Interno.

A hierarquização de que trata este instrumento será composta de sete níveis de prioridade, sendo o 7º nível o mais elevado, na seguinte forma:

- a) No 1º, e mais baixo nível, da hierarquização serão classificados os programas, atividades, ações e operações especiais dos **órgãos e entidades**, da Administração Direta e Indireta do Município de Porto Velho, cujo objetivo principal não seja a promoção de atividades que envolvam diretamente a prestação de serviços públicos, o fornecimento de bens públicos ou a disponibilização de utilidades públicas.
- b) No 2º nível da hierarquização serão classificados os **programas** que superaram o crivo do 1º nível, mas cujo objeto principal não seja a

promoção das atividades que envolvam diretamente a prestação de serviços públicos, o fornecimento de bens públicos ou a disponibilização de utilidades públicas;

c) No 3º nível da hierarquização serão classificadas os programas que superaram o crivo anterior, mas que, contudo, não tenham por objeto principal as **atividades, projetos e operações especiais** que envolvam diretamente a prestação de serviços públicos, o fornecimento de bens públicos ou a disponibilização de utilidades públicas;

d) No 4º nível, os programas remanescentes serão submetidos ao crivo da materialidade da seguinte forma:

- ❖ Em cada órgão ou entidade, se destacará o programa cujo valor orçamentário seja o maior, e a este, será arbitrado 100 pontos de materialidade;

- ❖ Os demais programas receberão pontuação em percentual proporcional entre o seu próprio valor e o do programa de

maior valor orçamentário do órgão, unidade orçamentária ou entidade;

- ❖ Os programas cuja pontuação de materialidade forem abaixo de 80 pontos, serão classificados no 4º nível de hierarquização, os demais passarão para o crivo do 5º nível.

e) No 5º nível de hierarquização, os programas que superaram o crivo do nível anterior, serão submetidos ao crivo da relevância, da seguinte forma;

- ❖ Serão considerados relevantes os programas cujo alcance seja uma grande quantidade de beneficiados ou atendidos, tais programas passarão para o crivo do 6º nível da hierarquização;

- ❖ Os programas cujo público-alvo seja uma pequena quantidade de beneficiados ou atendidos serão classificados no 5º nível de hierarquização.

f) No 6º nível de hierarquização, os programas, que superaram o crivo da relevância, serão submetidos ao crivo do risco, ou criticidade, da seguinte forma:

- ❖ Serão considerados de risco ou críticos os programas que tenham sido nos últimos 5 anos, alvo de processos com apontamento de irregularidades pelos tribunais de contas, ministérios públicos, Controladoria Geral do Estado, Controladoria Geral da União e a esta Controladoria, tais programas passarão para o crivo do 7º nível da hierarquização;

- ❖ Os programas cujo público-alvo não considerados de risco ou críticos na forma da alínea anterior, serão classificados no 6º nível de hierarquização.

g) Dentre os programas classificados no 7º nível de hierarquização, serão escolhidos discricionariamente por este Órgão Central de Controle Interno

os objetos de auditoria – contrato (s), ação (s), atividade (s), projeto (s) e operações especiais – observando os seguintes limitadores:

- ❖ A possibilidade do trabalho resultar em aprimoramento do serviço público ou bem público ofertado, ou em aprimoramento do controle adotado sobre o programa;

- ❖ A capacidade quantitativa da força de trabalho lotada na Controladoria.

Caso a comissão ou o servidor responsável pelo trabalho verificar, durante a execução, que os resultados dos esforços deste Órgão Central de Controle Interno não resultarão no aprimoramento do serviço público, ou bem público ofertado, ou no aprimoramento do controle adotado sobre o programa, a auditoria deverá ser arquivada mediante despacho motivado, com ciência do ato ao Controlador Geral do Município.

Não serão efetuados trabalhos sobre objetos hierarquizados em um nível inferior, salvo:

- a) Se não houverem objetos em hierarquização de nível superior de prioridade para serem auditados;

- b) Para o cumprimento de determinação judicial;

- c) Para o cumprimento de decisão (lato senso) dos tribunais de contas;

- d) Para o cumprimento de termo de ajuste de conduta ou recomendação dos ministérios públicos;

- e) Para o cumprimento de termo de cooperação técnica, ou instrumento congêneres, firmado com outro órgão de controle interno;

- f) Por decisões estratégicas (um programa de governo classificado em um nível inferior, poderá ser incluído na AEPG, em razão de sua súbita importância, não captada previamente pelos critérios objetivos das variáveis desta Metodologia).

No atendimento dos itens acima, serão aplicados, no que couber:

- a) A possibilidade de o trabalho resultar em aprimoramento do serviço público ou bem público ofertado, ou em aprimoramento do controle adotado sobre o programa;

- b) A capacidade quantitativa da força de trabalho lotada na Controladoria.

2.1.3 Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas

A Priorização das Ações de Governo consiste na definição, pelo Controlador Geral do Município de quais Objetivos/Áreas de Negócio e suas correspondentes Ações de Governo serão incorporadas ao processo de avaliação, de acordo com os parâmetros da Hierarquização e a capacidade operacional existente para o planejamento e a execução das ações de controle.

A seleção das Ações de Governo que serão avaliadas deve considerar os critérios que mais contribuíram para a elevação da importância do Objetivo/Área de Negócio na etapa de Hierarquização das políticas públicas. Dessa forma, espera-se que a AEPG esteja baseada nas Ações de Governo mais significativas dentre aquelas vinculadas aos Objetivos ou Áreas de Negócio hierarquizados.

Atenção! A Priorização está vinculada à Hierarquização, mas, por decisões estratégicas, um Objetivo/Área de Negócio classificado como "relevante" ou "coadjuvante" poderá ser incluído na AEPG, em razão de sua súbita importância, não captada pelos critérios objetivos das variáveis da Metodologia.

O resultado final da hierarquização e priorização será consolidado no Plano Anual de Avaliação da Execução de Programa de Governo (PAAPG), que deverá ser, assinado pelo Controlador Geral do Município, ou autoridade equivalente e publicado no Diário Oficial do Município até o dia 31 de março de cada exercício.

Todos os gestores municipais das Ações de Governo incluídas no Plano Anual de Avaliação de Execução de Programa de Governo deverão ser pessoalmente cientificados do plano.

2.2 PLANEJAMENTO

O processo de Planejamento na metodologia da AEPG tem a finalidade de definir o escopo da avaliação e estabelecer a forma de operacionalização das ações de controle.

Suas etapas compreendem:

I. Elaboração do RSPE e do POP:

- a) Relatório de Situação e Planejamento Estratégico (RSPE): **que deve ser feito, em regra, para todas as Ações de Governo hierarquizadas e priorizadas**, constantes no PAAPG, sendo um levantamento detalhado dos agentes, responsabilidades, processos, produtos e demais informações que visam a consubstanciar o melhor conhecimento possível sobre a Ação de Governo, definição das questões estratégicas que serão objeto de avaliação pelo controle interno e definição das hipóteses que serão testadas para permitir a avaliação das questões e subquestões estratégicas, assim como da abordagem da avaliação, incluindo a previsão de cenários estatísticos.
- b) Plano Operacional de Procedimentos (POP): **que deve ser feito, em regra, apenas para as Ações de Governo que serão efetivamente objeto de AEPG no exercício financeiro**, é um detalhamento da estrutura de atuação, caracterizando as ações de controle previstas e relacionando-as a cada teste de hipótese, bem como, uma elaboração de um conjunto de verificações e averiguações que permitirão testar as hipóteses formuladas e, conseqüentemente, responder às questões e subquestões estratégicas, bem como, elaboração dos questionários, ou seja, dos instrumentos utilizados para coletar dados estruturados que evidenciarão as respostas às hipóteses formuladas.

II. Ação de Controle-piloto, é uma **fase facultativa**, sendo necessária, em regra, apenas quando a AEPG for instituída sobre um objeto muito amplo, exigindo que a execução dos trabalhos *in loco* seja realizada por mais de uma equipe. A Ação de Controle-piloto constituída de duas fases:

- a) Execução de ações de controle pela equipe piloto, visa realizar: teste da aplicabilidade, objetividade e adequabilidade dos procedimentos e questionários; estimativa do tempo de execução dos trabalhos de fiscalização e auditoria (homem-hora), com o preenchimento da matriz de achados e a elaboração do Relatório de Auditoria de Programa de Governo (RAPG).
- b) Reunião para avaliação da estratégia da AEPG: reavaliação das questões e subquestões estratégicas, hipóteses, procedimentos e questionários; elaboração de novo RSPE e POP, bem como, do piloto do Relatório de Acompanhamento (RAC) a ser encaminhado ao gestor público.

2.2.1 Relatório de Situação e Planejamento Estratégico (RSPE)

O Relatório de Situação e Planejamento Estratégico – RSPE foi idealizado de forma a dar condições, à equipe de auditoria, de conhecer a Ação de Governo selecionada para avaliação. Assim, é possível realizar um levantamento amplo de informações, tais como a estrutura de funcionamento da Ação, suas normas e seus mecanismos de planejamento, gerenciamento, execução e controle, bem como seu histórico recente de desempenho, restrições e avaliações.

O RSPE deve ser apresentado e discutido com o gestor, para a validação do fluxo da Ação, dos agentes envolvidos e, especialmente, dos pontos críticos da execução da Ação que guiarão a definição da estratégia.

Com a elaboração do RSPE espera-se que a equipe de planejamento de auditoria tenha elementos suficientes para propor as questões estratégicas para detalhamento das ações de controle, por meio do POP.

A versão final do RSPE de cada Ação de Governo deve ser assinada:

1. Pelo Controlador Geral do Município, ou autoridade equivalente;
2. Pela equipe de planejamento;
3. Pelo gestor (ordenador de despesas) da Ação de Governo a ser avaliada.

No campo da assinatura do gestor (ordenador de despesas) da Ação de Governo a ser avaliada, se constará texto no qual o mesmo dá ciência e acorda com a metodologia e métodos utilizados para a AEPG.

Quanto às fontes de informação para preenchimento do RSPE, a equipe de auditoria poderá utilizar, por exemplo, os seguintes documentos ou instrumentos:

- ❖ Lei orçamentária anual;
- ❖ Legislação constitutiva da Ação de Governo e os documentos técnicos de sua proposição;
- ❖ Normativos internos das unidades encarregadas das diferentes etapas do processo gerencial de implementação da Ação de Governo;
- ❖ Informações disponibilizadas nas páginas eletrônicas da instituição;
- ❖ Entrevistas com o gestor do Objetivo/Área de Negócio e da Ação de Governo;
- ❖ Relatórios de desempenho operacional;
- ❖ Contextualização do Programa Temático na elaboração do PPA;
- ❖ Cadastros de Objetivos/Áreas de Negócio e Ações de Governo;
- ❖ Relatórios, notas e similares dos órgãos de controle (interno/externo);
- ❖ Relatórios de avaliação técnica, inclusive elaborados por organismos internacionais;
- ❖ Resoluções de conselhos e atas de reuniões de comitês.
- ❖ Sistemas estruturadores e corporativos do governo, que suportam as atividades de planejamento e gestão.

Se essas informações preliminares não forem suficientes para o conhecimento do fluxo operacional da política pública, recomenda-se que a equipe de auditoria realize ações exploratórias em campo.

Vale ressaltar que as informações abordadas no RSPE são preponderantemente referentes às Ações de Governo priorizadas, e não a todo o respectivo Objetivo/Área de Negócio. Quanto à sua estrutura, o RSPE se divide em partes, detalhadas a seguir:

SEÇÕES DO RSPE	DE QUE SE TRATA
I - Descrição Sumária	A primeira parte do RSPE visa a responder alguns questionamentos básicos, tais como: a Ação de Governo é implementada para que, para quem, por quem e como? Aborda, ainda, outros aspectos comuns a boa parte das Ações de Governo e que merecem destaque e atenção do avaliador. A seção da descrição sumária deve conter os seguintes itens:

	<ol style="list-style-type: none"> Órgãos responsáveis: único ou diferentes órgãos e entidades encarregados de cada uma das fases do processo de formulação, planejamento, implementação e controle da Ação de Governo, devendo expressar os nomes dos órgãos ou entidades, as descrições sucintas de suas responsabilidades nas diversas fases do processo e, eventualmente, suas unidades administrativas encarregadas. Objetivos: o que se pretende alcançar com a execução da Ação de Governo (responde à pergunta "para que é feito?"). Essa informação pode ser obtida na exposição de motivos propositiva da Ação de Governo. Metas segundo a LOA: dados relacionados à quantidade de produto ou serviço a ser ofertado (meta física) e à correspondente estimativa de recursos que custeará a Ação de Governo (meta financeira), devendo ser extraídos diretamente da LOA, considerando suas revisões. No caso de recursos não-orçamentários, a definição das metas deverá ser extraída de outros documentos oficiais de estimativas e planificação da política pública em questão, explicitando-se a origem da informação. Metas segundo o gestor: informação obtida com o gestor acerca da sua expectativa frente ao estipulado na LOA ou em outros documentos oficiais (no caso de recursos não-orçamentários). A experiência tem demonstrado que pode ser diferente daquela inicialmente fixada, em função de ajustes orçamentários ou outros fatores, devendo, neste caso, ser apresentada a justificativa. Listagem da documentação obtida: rol das leis, decretos, portarias, exposições de motivos, estudos, manuais, diagnósticos e outros documentos que regem a implementação da Ação de Governo, com respectivas ementas. Resumo das razões da implantação: motivo da implantação da Ação de Governo, abordando o diagnóstico da situação-problema, suas consequências e as causas a serem atacadas. Pode, inclusive, apresentar contextualização pelos índices dos indicadores do respectivo Objetivo/Área de Negócio antes da sua implantação e demais dados estatísticos relacionados. Tais informações devem estar disponíveis na justificativa para a criação do Objetivo incluso no PPA, na exposição de motivos de apresentação de projeto de lei relacionado à instituição da política e/ou outros documentos oficiais relacionados à Ação de Governo e ao Objetivo/Área de Negócio. Divisões, formas, normas e procedimentos: contém a descrição dos processos gerenciais e operacionais relacionados às etapas de execução da Ação de Governo em exame, compreendendo as responsabilidades dos agentes, as regras, os critérios etc. É item fundamental para a fase de identificação dos pontos críticos mais adiante mencionados. Para facilitar o entendimento das relações entre as etapas, recomenda-se, enfaticamente, a representação dos processos em fluxos gráficos. Dada a relevância atribuída a alguns aspectos que integram e permeiam os processos descritos, estes deverão ser detalhados adiante em campos específicos (Exemplo: mecanismos de controle, critérios para seleção dos beneficiários etc.). 	3 - Exercício Atual	<p>A terceira parte do RSPE deve detalhar aspectos de execução que podem condicionar, por exemplo, o momento ou a forma de promover os exames definidos. As informações relacionadas com os resultados e as consequências devem ser permanentemente atualizadas, servindo como fonte de consulta pela CGM, a qualquer tempo, da situação de avaliação de cada Ação de Governo.</p> <ol style="list-style-type: none"> Recursos inicialmente solicitados pelo gestor: é o registro do valor proposto originalmente para execução da Ação de Governo durante o exercício em curso. Compreende a descrição dos parâmetros empregados pelo gestor para calcular o valor solicitado (planilha de cálculo empregada). Normalmente, esse valor difere daquele efetivamente aprovado. Ainda será necessário registrar se houve, e como foi feito, o ajuste da programação da Ação de Governo em função dos incrementos/reduções estabelecidos pela LOA. Neste item, pode-se, ainda, registrar a avaliação de consistência do processo de cálculo da solicitação inicial, análise da sua compatibilidade com as metas e cronogramas de execução adotados e da adequação dos valores básicos escolhidos. Deve-se, também, verificar de que forma o gestor reajusta suas metas, caso não obtenha o volume solicitado de recursos, conferindo mais uma vez a coerência e a viabilidade das decisões adotadas. Execução planejada – físico, financeiro e cronograma: refere-se ao detalhamento das metas programadas para o exercício em curso (etapas e desembolsos previstos, bem como os respectivos prazos), conforme estabelecido para o projeto. Esse registro, caso exista, é de fundamental importância para a definição de qual o melhor momento para programar as ações de controle.
2 - Exercício Anterior	<p>A segunda parte do RSPE deve trazer, dentre outras informações relacionadas ao exercício anterior, dados da execução da Ação de Governo em relação ao planejado e problemas eventualmente já detectados pela CGM. Tais informações podem conter indicativos fundamentais para auxiliarem na estratégia de atuação, podendo até redirecionar o foco da CGM de um exercício para outro.</p>	4 - Da elaboração das questões e subquestões estratégicas	<ol style="list-style-type: none"> Avaliação sumária sobre o planejamento: refere-se à avaliação sobre a viabilidade presumida do planejamento apresentado pelo gestor para o exercício, ou seja, sobre a possibilidade de se cumprir o planejamento estabelecido com base no conjunto de informações disponíveis. Aspectos operacionais relevantes: são aspectos não contemplados anteriormente, e que interferem na execução da Ação de Governo. <p>Por meio das respostas às questões estratégicas, a CGM visa a cumprir sua missão constitucional de avaliação da execução de programas de governo, a qual está intrinsecamente vinculada à avaliação de processo, embora também possa avançar para o âmbito da avaliação de desenho, de impacto e de eficiência.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Questões estratégicas: perguntas elaboradas de forma a apresentar as "grandes conclusões" da avaliação. Em geral, representam perspectivas de avaliação da eficácia, eficiência e economicidade da política pública. ❖ Subquestões estratégicas: desdobramentos das questões maiores, formuladas de forma a trazer elementos para responder cada questão estratégica. Devem ser necessárias e suficientes para permitir a avaliação proposta. <p>As questões e subquestões estratégicas devem ser validadas com o gestor responsável pela Ação de Governo ao final do processo de Planejamento, para avaliar a percepção do mesmo, quanto à aceitabilidade dos riscos de inconformidades (pontos críticos), é coerente com a visão do controle interno, tendo como horizonte seus possíveis impactos no objetivo final da Ação de Governo. Vale ressaltar que a validação da estratégia com o gestor aumenta a legitimidade da avaliação, favorecendo a tomada de providências nas fases posteriores do trabalho.</p> <p>As questões estratégicas abordadas deverão ser detalhadas por meio da formalização das hipóteses a serem testadas, bem como nos procedimentos e questionários que serão utilizados para materializar as ações de controle. Assim, as hipóteses devem ser suficientes para permitir à equipe de auditoria responder conclusivamente as subquestões (e posteriormente as questões).</p>
	<ol style="list-style-type: none"> Realização informada comparada com metas: deve-se registrar as metas físico-financeiras previstas na lei orçamentária anual do exercício anterior (e em outros normativos no caso de recursos não-orçamentários), em confronto à execução físico-financeira no mesmo período, informada pelo gestor da Ação de Governo. Para os recursos orçamentários. Conclusões sobre a execução informada pelo gestor: este item é preenchido quando se dispõe de elementos de avaliação a partir de trabalhos já realizados. Trata-se de explicitar a avaliação da CGM quanto à confiabilidade das informações prestadas pelo gestor, registradas no campo anterior. Resumo dos principais problemas/desvios: é uma decorrência das ações de controle realizadas pela CGM sobre a respectiva Ação de Governo. Evidentemente, quando existe, constitui material precioso para a definição da estratégia de avaliação. Normalmente, devem-se registrar as constatações (e causas) mais importantes. Com vistas ao dimensionamento, recomenda-se o registro de valores e frequências absolutas e relativas, quando possível. Providências do Controle – repercussões: é o registro sistemático das providências adotadas pela CGM, em função das situações detectadas ao longo do processo de trabalho, e das consequências advindas. Devem ser registradas as recomendações encaminhadas ao gestor e as subsequentes medidas adotadas pelo mesmo, aferidas a partir do monitoramento das primeiras. Outras questões relevantes: refere-se ao registro de outros fatores que forem julgados relevantes para descrever o desempenho passado das Ações de Governo. 	5 - Da identificação dos pontos críticos	<p>Os Pontos Críticos são aqueles entendidos como cruciais na trajetória de desenvolvimento da Ação de Governo, essenciais à viabilização das atividades e atingimento dos objetivos esperados e que, portanto, merecem ser elencados como focos potenciais dos exames por parte da CGM.</p> <p>Os Pontos Críticos não são, necessariamente, fragilidades no processo de implementação da Ação de Governo.</p> <p>Entretanto, caso representem fragilidades, os Pontos Críticos poderão ter impacto negativo sobre a execução, comprometendo a finalidade da Ação Governamental e/ou a regularidade do processo.</p> <p>Por essa razão, identificar os Pontos Críticos e desenvolver testes de hipóteses é atividade fundamental para a definição e o planejamento das ações de controle.</p> <p>Os pontos críticos são classificados em:</p>

- a) Pontos Críticos do processo: referem-se à etapa ou ao aspecto compreendido no processo de implementação;
- b) Pontos Críticos do órgão: dizem respeito às unidades gestoras responsáveis pela implementação da Ação de Governo que está sendo analisada; e,
- c) Pontos Críticos associados a condicionantes externos: dizem respeito a situações fora do gerenciamento direto do órgão responsável e que podem afetar decisivamente a execução da Ação de Governo.

6 - Assinaturas

O RSPE será assinado pelo Controlador Geral do Município, pela equipe de planejamento da AEPG e pelo gestor (ordenador de despesas) da Ação de Governo avaliada que deverá manifestar ciência e concordância com a metodologia e métodos utilizados para a avaliação da Ação de Governo.

O Relatório de Situação e Planejamento Estratégico de cada uma das Ações de Governo previstas no **Plano Anual de Avaliação de Execução de Programa de Governo** deverá ser concluído até 31 de maio de cada exercício.

Após a elaboração de todos os RSPEs, o Controlador Geral do Município ou autoridade equivalente ordenará a elaboração dos respectivos planos operacionais de procedimentos (POPs), podendo, em decisão fundamentada determinar o sobrestamento da AEPG que, após a elaboração do RSPE, se demonstrem incompatíveis com a capacidade operacional da Controladoria Geral do Município ou do órgão equivalente.

2.2.2 Elaboração do Plano Operacional de Procedimentos (POP)

O POP é elaborado para cada uma das Ação de Governo que serão efetivamente alvo de AEPG no exercício em curso.

SEÇÕES DO POP	DE QUE SE TRATA
1 - Informações iniciais	<p>Trata-se da introdução do POP que deverá conter de forma sintética os seguintes dados:</p> <ol style="list-style-type: none"> Responsável (is): agente a quem se atribui a tarefa de executar cada etapa da Ação Governamental. Período total: período de ocorrência da cada etapa da Ação Governamental. Produto (s): apresenta os resultados esperados da cada etapa da Ação Governamental Período: período previsto para início e término das ações de controle. Descrição: breve enunciado do que será feito, citando a técnica de controle a ser utilizada (fiscalização ou auditoria).

2 - Elaboração de procedimentos e questionários	<p>Nesta seção do POP se descreverá, um a um, os procedimentos e juntará os modelos dos questionários a serem aplicados na execução da auditoria.</p> <p>A elaboração de procedimentos consiste no desenvolvimento de um conjunto de verificações para testar as hipóteses formuladas, permitindo obter evidências suficientes para responder as questões propostas.</p> <p>A elaboração de procedimentos visa a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Viabilizar a descentralização de ações de controle uma vez que parte dos trabalhos de fiscalização e auditoria da CGM é executada por servidores que não necessariamente participaram da elaboração da estratégia; Garantir que as diferentes equipes executem o mesmo escopo planejado, por meio dos mesmos comandos e técnicas de controle; Permitir padronização da interpretação das informações coletadas; Transformar o conhecimento tácito em conhecimento explícito. <p>A elaboração de questionários consiste no desenvolvimento de um conjunto de perguntas cujas respostas podem ser recuperadas posteriormente de forma estruturada (nível operacional).</p> <p>A elaboração de questionários visa a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Consolidar informações que subsidiarão as respostas às questões e subquestões estratégicas ratificadas no RSPE; Padronizar o registro dos dados para as hipóteses testadas; Viabilizar a realização de inferências estatísticas.
---	---

3 - Elaboração da Matriz de Planejamento

Vide modelo abaixo.

MODELO DE MATRIZ DE PLANEJAMENTO

Questão / subquestão de auditoria	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Especificar os termos-chave e o escopo da questão;</p> <p>- critério</p> <p>- período de abrangência</p> <p>- atores envolvidos</p> <p>- abrangência geográfica</p>	Identificar as informações necessárias para responder à questão de auditoria	Identificar as fontes de cada item de informação	Identificar as técnicas de coleta de dados que serão usadas e descrever os respectivos procedimentos	Identificar as técnicas a serem empregadas na análise de dados e descrever os respectivos procedimentos	<p>Especificar as limitações quanto:</p> <p>- à estratégia metodológica adotada</p> <p>- ao acesso a pessoas e informações</p> <p>- à qualidade das informações</p>	Esclarecer precisamente que conclusões ou resultados podem ser alcançados

Fonte Manual de Auditoria Operacional do TCU.

2.3 EXECUÇÃO

O processo de Execução na metodologia da AEPG consiste em verificar, *in loco*, a realização das Ações de Governo, com o intuito de coletar evidências que subsidiarão a avaliação da política pública. Este processo é composto pelas seguintes etapas:

- Realização das atividades de campo: aplicação dos procedimentos previstos no POP;
- Elaboração da Matriz de Achados;
- Relatoria Prévia: elaboração de Relatório Prévio de Auditoria de Programa de Governo;
- Defesa do gestor da Ação de Governo Avaliada;
- Relatoria final: elaboração de Relatório de Auditoria de Programa de Governo, consolidado com as defesas do gestor da Ação de Governo Avaliada.

MODELO DE MATRIZ DE ACHADOS

Situação encontrada	Critério	Achado			Recomendações e determinações	Benefícios esperados
		Evidências e análises	Causas	Efeitos		
Constatações de maior relevância, identificadas na fase de execução.	Padrão usado para determinar se o objeto auditado atinge, excede ou está abaixo do desempenho esperado.	Resultado 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.	Podem ser relacionadas à operacionalização ou à concepção do objeto da auditoria, ou estar fora do controle ou da influência do gestor.	Consequências relacionadas às causas e aos correspondentes achados.	Ações identificadas que comprovadamente levam a bom desempenho. Essas ações poderão subsidiar a proposta de recomendações e determinações.	<p>Melhorias que se esperam alcançar com a implementação das recomendações e determinações.</p> <p>Os benefícios podem ser quantitativos e qualitativos. Sempre que possível, quantificá-los.</p>

Fonte Manual de Auditoria Operacional do TCU.

Na etapa de execução, é importante solicitar com antecedência documentos ou informações necessárias à realização da ação de controle de modo a otimizar o tempo na etapa de realização das atividades de campo.

Após a finalização dos trabalhos de campo a equipe de execução da AEPG elaborará o Relatório Prévio de Auditoria de Programa de Governo que conterá:

- 1) As respostas para as questões e subquestões estratégicas;
- 2) Os achados de auditoria;
- 3) A opinião prévia da equipe de execução sobre a avaliação do Programa de Governo;
- 4) As recomendações prévias estruturantes para o aperfeiçoamento do Programa de Governo.

O Relatório Prévio de Auditoria de Programa de Governo será disponibilizado para o exercício da ampla defesa e contraditório por parte do gestor responsável pela Ação de Governo avaliada, que terá um prazo de 15 (quinze) dias úteis a contar do recebimento para apresentar sua defesa.

Após o decurso do mencionado prazo de defesa, com ou sem a apresentação de defesa, a equipe de execução elaborará, em até 30 (trinta) dias úteis, o Relatório de Auditoria de Programa de Governo.

Havendo defesa tempestivamente apresentada, esta será analisada e sendo acatada, produzirá retificação que será contemplada no Relatório de Auditoria de Programa de Governo.

O Relatório de Auditoria de Programa de Governo (RAPG) que conterá:

- 1) As respostas para as questões e subquestões estratégicas;
- 2) Os achados de auditoria;
- 3) As teses de defesa apresentadas pelo gestor;
- 4) A resposta da equipe de execução às defesas do gestor;
- 5) A opinião final da equipe de execução sobre a avaliação do Programa de Governo;
- 6) As recomendações finais estruturantes para o aperfeiçoamento do Programa de Governo;
- 7) O de acordo do Controlador Geral do Município e a ciência do gestor da Ação de Governo avaliada.

Após 15 (quinze) dias úteis da ciência do gestor da Ação de Governo avaliada acerca do teor do Relatório de Auditoria de Programa de Governo, este deverá apresentar à Controladoria Geral do Município o Plano de Providências Permanentes (PPP).

A equipe de auditoria, em conjunto ao Relatório de Auditoria de Programa de Governo, em auxílio ao gestor, apresentará uma minuta modelo de proposta de PPP, que poderá ser aderida, ou não, em sua integralidade ou em parte pelo gestor.

A adesão do gestor pela proposta de PPP minutada pela equipe de auditoria, seja no todo, ou em parte, não transfere a responsabilidade pelo sucesso da implementação das providências, que sempre será do gestor, tendo a minuta modelo natureza meramente opinativa.

No Plano de Providências Permanentes (PPP) se constarão: a) os atos e ações a serem efetivados; b) que serão os responsáveis pela efetivação e fiscalização; c) o método e a metodologia a serem utilizados, discriminados em nível pragmático de aplicação; d) metas e prazos, etapa por etapa, assumidos pelo gestor da Ação de Governo avaliada para o cumprimento das recomendações do Relatório de Auditoria de Programa de Governo; e) resultados quantitativos e qualitativos esperados, tendo por foco tanto o âmbito da eficácia, eficiência e efetividade.

2.4 MONITORAMENTO

O processo de Monitoramento na metodologia da AEPG compreende a validação da execução das ações de controle e a análise dos dados obtidos em conjunto com o gestor visando à elaboração de recomendações estruturantes no sentido da melhoria da execução da política pública.

Ademais, é no monitoramento que ocorre o acompanhamento das providências adotadas pelos gestores previstas no Plano de Providências Permanente (PPP).

São finalidades do processo de Monitoramento:

- 1) Monitorar as providências adotadas pelo gestor em cumprimento ao Plano de Providências Permanente (PPP).

- 2) Elaborar, caso necessário, novas recomendações estruturantes, a serem discutidas e acordadas com o gestor, estipulando-se, em comum acordo, prazos de implementação.

O processo de Monitoramento contempla as seguintes etapas:

- 1) Elaboração de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC); e
- 2) Atualização da situação das recomendações.

2.4.1 Elaboração de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC)

A principal etapa do processo de Monitoramento consiste na elaboração, de preferência com periodicidade semestral, de Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC), que trará tanto a avaliação formal possível de ser realizada até aquele momento, por meio das respostas às questões estratégicas idealizadas, como da evolução do cumprimento do Plano de Providências Permanente (PPP).

Discutida a minuta do RAC entre a equipe de monitoramento e o Controlador Geral do Município ou autoridade equivalente, deve ser realizada reunião de busca conjunta de soluções com o gestor responsável pela política pública em avaliação, com vistas a debater propostas de recomendações, sempre que possível acordadas em conjunto, de forma a aumentar as chances de implementação, seguindo as boas práticas enumeradas no parágrafo a seguir.

Se já houverem recomendações cumpridas pelo gestor, a reunião também terá como objetivo efetuar um balanço das providências já adotadas.

Durante a elaboração das recomendações, é importante atentar para que estas:

- ❖ Sejam claras, precisas e objetivas, evitando a utilização de expressões genéricas;
- ❖ Sempre que possível, tenham caráter estruturante, com o propósito de eliminar/mitigar/reduzir as causas dos problemas;
- ❖ Sejam exequíveis, ou seja, factíveis;
- ❖ Permitam um monitoramento objetivo de seu atendimento;
- ❖ Sejam tempestivas, isto é, sugeridas no momento propício para implementação;
- ❖ Especifiquem as providências a serem implementadas no nível de detalhe necessário para que se possa objetivamente avaliar se foram ou não adotadas;
- ❖ Observem o princípio da racionalização administrativa e da economia processual.

A minuta de RAC deve ser atualizada após cada reunião de busca conjunta de soluções e de balanço das providências relativas às recomendações anteriores.

As novas recomendações constantes do RAC devem ser inseridas no acompanhamento das providências adotadas pelo gestor.

A atualização das novas recomendações deve ser incorporada no Providências Permanentes (PPP), a ser atualizado pelo gestor e entregue à Controladoria Geral do Município em 15 (quinze) dias úteis após a última reunião de busca conjunta de soluções e de balanço das providências relativas às recomendações anteriores.

2.5 AVALIAÇÃO

O processo de Avaliação consiste em elaborar e divulgar à sociedade o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAV), o qual será baseado na última versão do RAC enviado ao gestor, posicionando-se, de forma conclusiva, quanto às questões e subquestões estratégicas ratificadas no RSPE e apresentando as providências já adotadas pelo gestor em relação às recomendações acordadas nas reuniões de busca conjunta de soluções.

O Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAV) é uma versão simplificada do Relatório de Auditoria de Programa de Governo (RAPG) atualizado com as informações do último RAC e PPP.

Seu objetivo é informar ao público geral os resultados da AEPG, sua linguagem deve ser simplificada e direta de forma a facilitar o acesso à informação a todos os cidadãos, podendo contar com gráficos e ilustrações explicativas que facilitem a compreensão dos dados apresentados.

Assim, são finalidades do processo de Avaliação:

- a. Emitir opinião conclusiva sobre a execução do Programa de Governo sob o escopo previamente definido;
- b. Dar publicidade à sociedade sobre a avaliação da execução do Programa de Governo.

Após aprovação e análise por parte do responsável pela Ação de Governo, quanto à existência de eventuais informações sigilosas, o RAV é encaminhado à Assessoria de Comunicação Social da Prefeitura para diagramação e publicação na internet.

BIBLIOGRAFIA

1. **BRASIL**, Manual de Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo. Controladoria Geral da União- CGU, 2015².
2. **BRASIL**, Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, 2010.
3. **BRASIL**, Manual Técnico Orçamentário da União. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão- MPOG, 2016.
4. **PORTO VELHO**, Manual Técnico Orçamentário. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão - SEMPLA, 2016/2017.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – CGM

ANEXO II

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 007/CGM/2016

FLUXOGRAMA DA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO

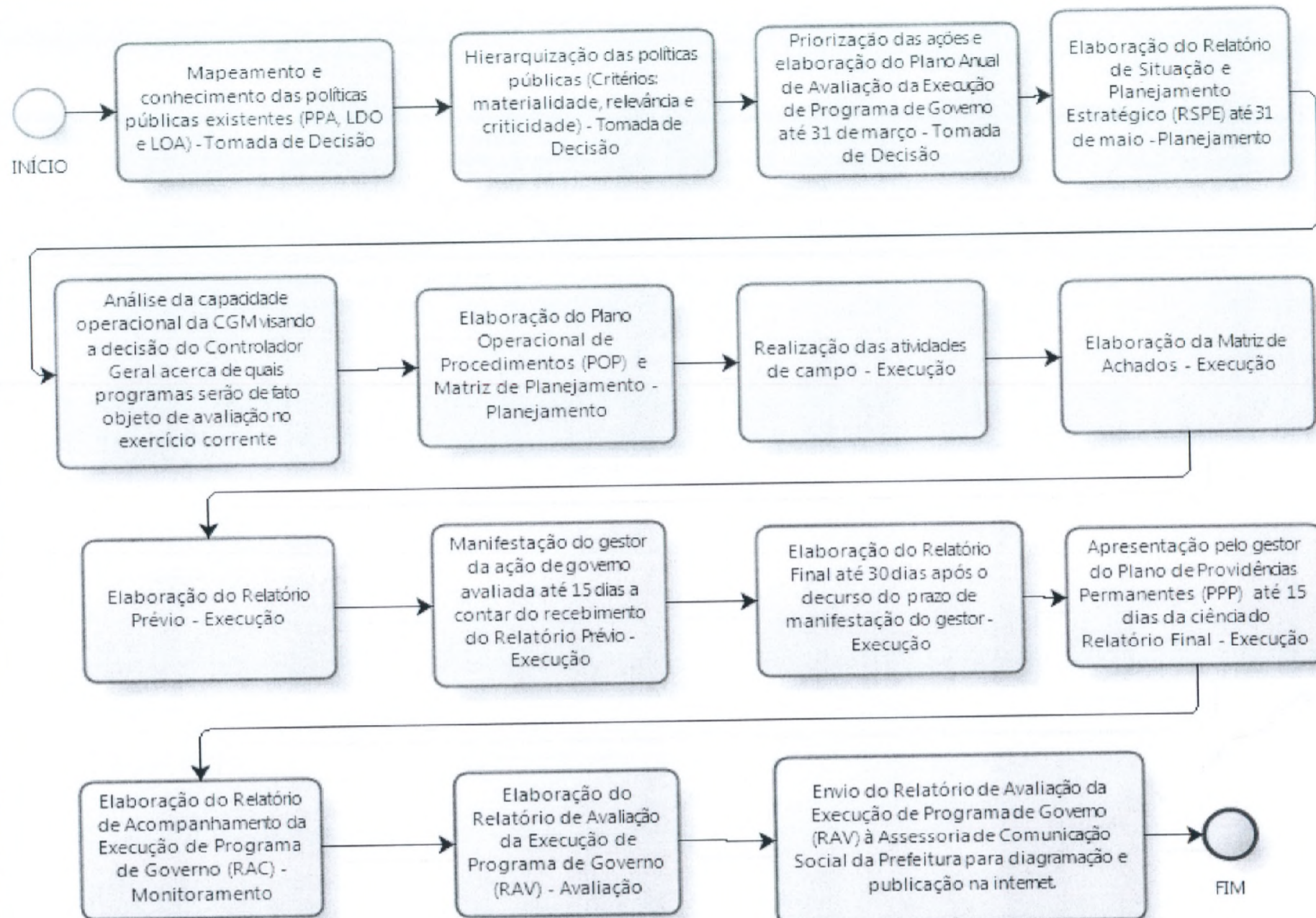
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 007/CGM/2016

² As citações de textos e pensamentos de doutrinadores presentes neste Manual se fazem em citação apud ao Manual de Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo. Controladoria Geral da União- CGU, 2015.



ANEXO II - INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 007/CGM/2016
REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO - AEPG

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM

PORTARIA Nº96/CD/SPPD/PGM/2016. Porto Velho, 21 de setembro de 2016.

O PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, no uso de suas atribuições legais e, considerando o teor da ata de deliberação exarada pela Comissão Processante,

RESOLVE:

SOBRESTAR o andamento do Processo Administrativo Disciplinar nº 04.0024/CD/PGM/2016, até que se finde o período de afastamento/licença concedido a servidora pública EDNEIA CAMPELO ALEXANDRE GABRIEL, cadastro nº379158, lotada na Secretaria Municipal de Fazenda/SEMFAZ.

Dê-se ciência.
Publique-se.
Cumpra-se.

MIRTON MORAES DE SOUZA
Procurador Geral do Município

PORTARIA Nº 97/CS/PGM/2016.

Porto Velho, 21 de setembro de 2016.

O PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que constam no processo nº04.3901-00/2016.

RESOLVE:

DESIGNAR, de acordo com a Lei nº 385/10, art. 173 e seguintes, os servidores: **WALDECY DOS SANTOS VIEIRA**, Procuradora do Município, OAB/RO nº 1906, matrícula nº 9080722, **KÁRYTHA MENÉZES E MAGALHÃES THURLER**, Procuradora do Município, OAB nº 2211, Cadastro nº. 204024 e **HAILTON OTERO R. ARAÚJO**, Advogado, OAB/RO 529, Cadastro nº. 743147, para sob a presidência da primeira, integrarem a Comissão Sindicante do Processo nº. 04.0025/CS/PGM/2016, destinada a apurar suposta irregularidade na alteração da propriedade imobiliária do imóvel de inscrição fiscal nº 02.06.025.0039.001, junto a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação/SEMUR.

A Comissão designada terá o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação no Diário Oficial do Município - DOM, para a conclusão dos trabalhos, podendo ser prorrogado por igual período em conformidade ao art. 183, §2º da Lei nº. 385/10.

Dê-se ciência.
Publique-se.
Cumpra-se.

MIRTON MORAES DE SOUZA
Procurador Geral do Município