



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE GOIÁS**

Secretaria de Controle Externo (SEC-CEXTERNO)

Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas (Serv-PolíticasPúblicas)

Serviço de Qualidade do Controle Externo (Serv-Quali)

**PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (PO)
FISCALIZAR VIA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Versão nº: 000

11/10/2024

LISTA DE SIGLAS

BACE	Benefícios das Ações de Controle Externo
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LO/TCE-GO	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
NBASP	Normas de Auditoria do Setor Público
RI/TCE-GO	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
SEC-EXTERNO	Secretaria de Controle Externo
SERV-QUALI	Serviço de Qualidade do Controle Externo
SGF	Sistema de Gestão da Fiscalização
SIQ	Sistema de Qualidade das Fiscalizações
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás

SUMÁRIO

1. Cadeia de Valor de Processos de Trabalho	4
1.1 Núcleo de Valor	4
1.2 Macroprocesso	4
1.3 Processo de Trabalho	4
2. Responsabilidades	4
2.1 Dono do Processo do Trabalho	4
2.2 Emitente do PO	4
2.3 Alcance	4
3. Objetivo	4
4. Documentos de Referência	4
5. Definições Iniciais	5
6. Diagrama de Escopo de Interface (DEIP)	6
7. Fluxo Operacional	6
8. Detalhamento do Fluxo Operacional	6
8.1 Atividades Preliminares	6
8.1.1 Indicar equipe de fiscalização	7
8.1.2 Designar equipe de fiscalização	7
8.1.3 Supervisionar atividade fiscalizatória	8
8.1.4 Gerir projeto e equipe de fiscalização	8
8.1.4.1 <i>Gestão do projeto no SGF</i>	8
8.1.4.2 <i>Declaração de compromisso profissional</i>	9
8.1.4.3 <i>Assessoramento e participação de especialistas internos e externos</i>	10
8.1.4.4 <i>Orientações sobre aspectos que fogem da fiscalização</i>	11
8.1.5 Comunicar início dos trabalhos	11
8.2 Planejamento	12
8.2.1 Sugerir composição do Comitê Consultor	13
8.2.2 Compreender a política objeto da Avaliação	14
8.2.2.1 <i>Entendimento do problema</i>	16
8.2.2.2 <i>Descrição da política pública</i>	16
8.2.2.3 <i>Estruturação da Política</i>	17
8.2.2.4 <i>Entendimento dos controles internos aplicáveis à política pública avaliada</i>	18
8.2.2.5 <i>Identificação e avaliação dos riscos relacionados ao processo de avaliação e à política avaliada</i>	19

8.2.2.6	Determinação da Materialidade.....	20
8.2.3	Elaborar Estratégia de Avaliação	21
8.2.4	Revisar Estratégia de Avaliação.....	23
8.2.5	Validar Estratégia de Avaliação.....	24
8.2.6	Elaborar Plano de Avaliação	24
8.2.7	Revisar Plano de Avaliação	25
8.2.8	Validar Plano de Avaliação	25
8.2.9	Apresentar Plano de Avaliação ao Comitê Consultor	26
8.3	Execução	26
8.3.1	Identificar BACE.....	27
8.3.2	Gerir procedimentos.....	27
8.3.3	Aplicar procedimentos.....	28
8.3.4	Registrar achados	29
8.3.5	Revisar registro dos achados	30
8.3.6	Validar registro dos achados	31
8.4	Relatório.....	31
8.4.1	Elaborar Relatório Preliminar	31
8.4.2	Revisar Relatório Preliminar.....	32
8.4.3	Validar Relatório Preliminar.....	32
8.4.4	Encaminhar Relatório Preliminar	33
8.4.5	Elaborar Relatório Final.....	34
8.4.6	Revisar Relatório Final.....	35
8.4.7	Validar Relatório Final.....	36
8.4.8	Encaminhar Relatório Final	36
8.4.9	Elaborar minuta do Sumário Executivo	37
9.	Indicadores	37
9.1	Indicadores de Verificação	37
9.2	Indicadores de Controle	38
10.	Controle de Registros	38
11.	Anexos	38
12.	Elaboração, Revisão e Aprovação	39

1. CADEIA DE VALOR DE PROCESSOS DE TRABALHO

1.1 Núcleo de Valor

Processos Finalísticos (NPF).

1.2 Macroprocesso

Controle Direto.

1.3 Processo de Trabalho

Fiscalizar.

2. RESPONSABILIDADES

2.1 Dono do Processo do Trabalho

Secretaria de Controle Externo.

2.2 Emitente do PO

- Secretaria de Controle Externo;
- Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas
- Serviço de Qualidade do Controle Externo

2.3 Alcance

Este PO contempla tarefas relativas aos seguintes setores do TCE-GO:

- Presidência
- Secretaria de Controle Externo e unidades técnicas vinculadas.

3. OBJETIVO

Este Procedimento Operacional Padrão (PO) tem como objetivo padronizar as tarefas operacionais de fiscalização via Avaliação de Políticas Públicas, ou seja, um exame que visa avaliar a utilidade de uma política, medindo seu desempenho e analisando seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, no qual deve-se observar obrigatoriamente os princípios da NBASP 100 (Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público) e da NBASP 300 (Princípios de Auditoria Operacional), e analisar a possibilidade de se observar adicionalmente as orientações da NBASP 9020 (Avaliação de Políticas Públicas), bem como as da NBASP 3000 (Norma para Auditoria Operacional).

4. DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

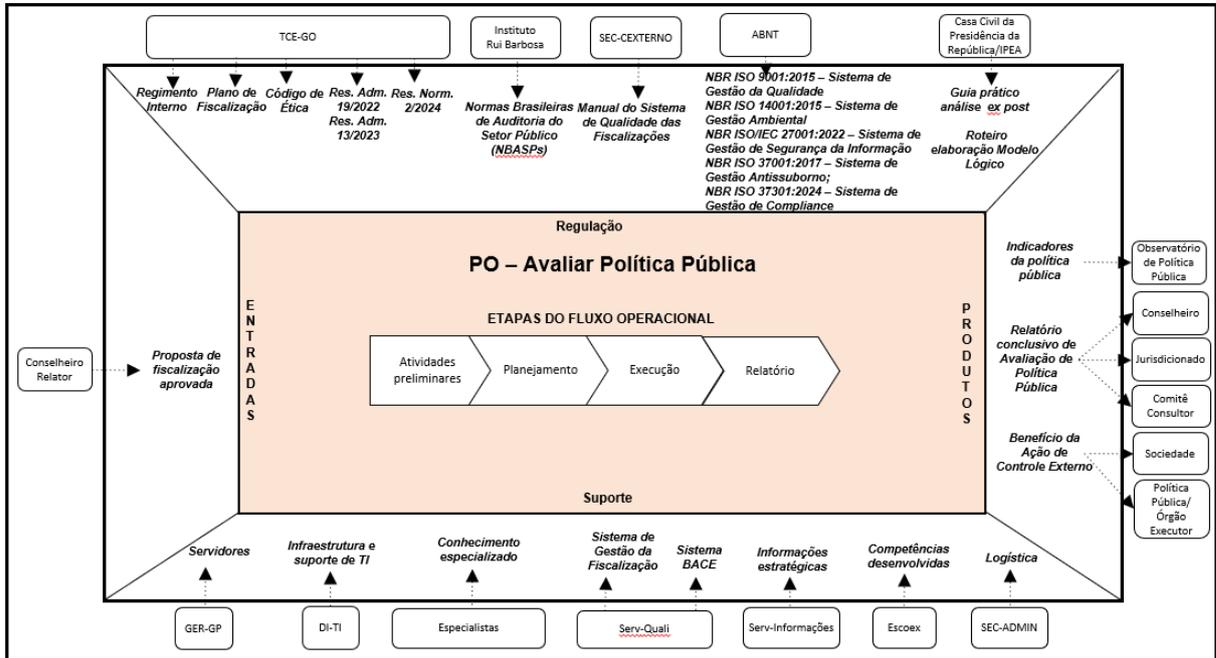
- Regimento Interno -TCE-GO;
- Plano de Fiscalização;

- Código de Ética do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Resolução Administrativa nº 001/2014);
- Resolução Administrativa n.º 19/2022;
- Resolução Administrativa n.º 13/2023;
- Resolução Normativa n.º 2/2024;
- Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP):
 - NBASP 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público;
 - NBASP 130 – Gestão da ética pelos Tribunais de Contas;
 - NBASP 140 – Controle de qualidade para os Tribunais de Contas;
 - NBASP 300 – Princípios de Auditoria Operacional;
 - NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional;
 - NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas;
- Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações;
- NBR ISO 9001:2015 – Sistema de Gestão da Qualidade;
- NBR ISO 14001:2015 – Sistema de Gestão Ambiental;
- NBR ISO/IEC 27001:2022 – Sistema de Gestão de Segurança da Informação;
- NBR ISO 37001:2017 – Sistema de Gestão Antissuborno;
- NBR ISO 37301:2024 – Sistema de Gestão de *Compliance*
- Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – Casa Civil da Presidência da República;
- Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação. 1ed. Brasília: IPEA, 2015.

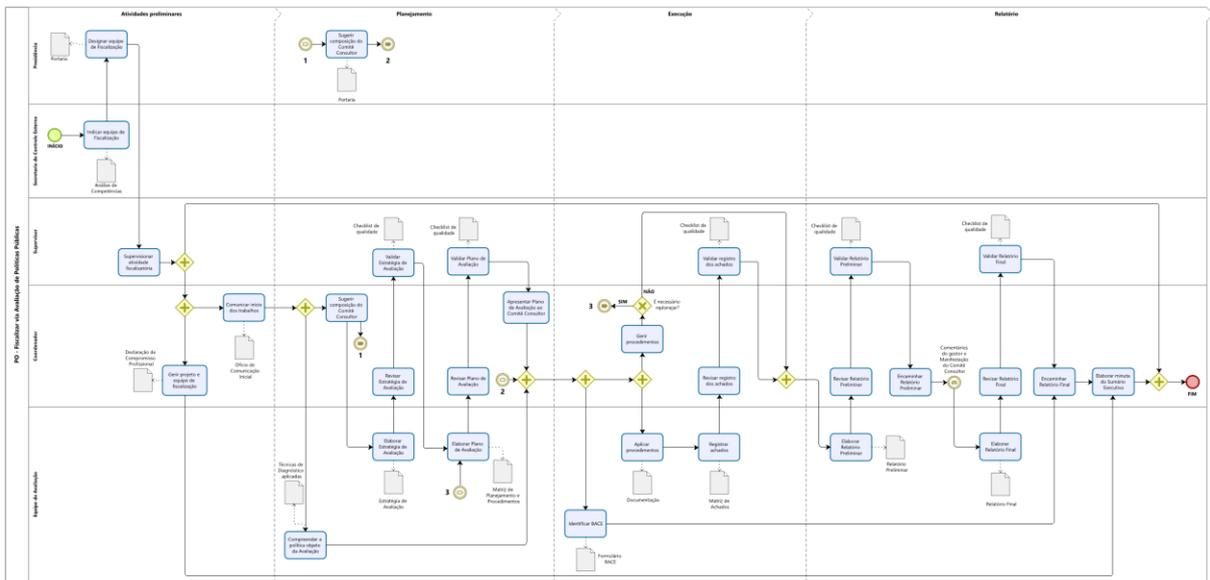
5. DEFINIÇÕES INICIAIS

Para fins deste PO, adotam-se os conceitos das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

6. DIAGRAMA DE ESCOPO DE INTERFACE (DEIP)



7. FLUXO OPERACIONAL



8. DETALHAMENTO DO FLUXO OPERACIONAL

8.1 Atividades Preliminares

As atividades preliminares englobam tarefas relacionadas à escolha, designação e gestão da equipe, bem como de gestão do projeto no Sistema de Gestão da Fiscalização (SGF), conforme subitens a seguir.

8.1.1 Indicar equipe de fiscalização

Após aprovação da proposta de fiscalização pelo Conselheiro Relator, a Secretaria de Controle Externo deve providenciar a indicação dos membros que comporão a equipe de fiscalização¹, em conjunto com o Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas, tendo em vista a avaliação do perfil profissional, a quantidade de pessoas necessárias e o prazo estimado para a realização dos trabalhos. Conforme definido no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações, além da função de membro da equipe de fiscalização, a indicação deve contemplar, também, as funções de coordenação, de supervisão e, se for o caso, de assessoramento.

Essa avaliação deverá ocorrer de modo a melhor reunir as competências, os conhecimentos e as habilidades necessárias para conduzir os trabalhos de acordo com os princípios e normas profissionais, considerando, inclusive, as técnicas e os procedimentos específicos a serem aplicados, bem como os princípios fundamentais de ética profissional da NBASP 130 (NBASP 100/39; NBASP 130/49; NBASP 140/27,35; NBASP 300/30, NBASP 3000/63).

Caso necessário, deve-se considerar a composição da equipe por servidores de outras unidades técnicas relacionadas com o assunto da política pública a ser avaliada ou, ainda, se há necessidade de consultar especialistas internos e/ou externos para suprir lacunas de competências técnicas necessárias à fiscalização.

A composição da equipe de fiscalização, incluindo o Coordenador de equipe e o responsável pela supervisão dos trabalhos, deve ser encaminhada à Presidência do Tribunal, mediante memorando expedido pela Secretaria de Controle Externo, a qual deve utilizar, ainda, o papel de trabalho “Análise de Competências para Composição de Equipe de Fiscalização” para subsidiar a designação, via Portaria, pela Presidência.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.1.1.a – Análise de Competências - Equipe de Fiscalização.

8.1.2 Designar equipe de fiscalização

O Presidente do TCE-GO, ou representante por ele designado, deve, formal e nominalmente, designar a equipe de fiscalização mediante emissão de Portaria, cuja publicação deve ser realizada no Diário Eletrônico de Contas. Nesse documento, deve constar também a política pública a ser fiscalizada, a deliberação que autorizou a fiscalização e a data final para a conclusão dos trabalhos.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.1.2.a – Minuta de Portaria de Equipe de Fiscalização.

¹ Resolução Normativa nº 2/2024. Art. 9º.

8.1.3 Supervisionar atividade fiscalizatória

O Supervisor da unidade técnica deve iniciar a supervisão da atividade fiscalizatória por meio do Sistema de Gestão da Fiscalização (SGF), **conforme PO - Gerir Projetos de Fiscalização no SGF**. Para tanto, deve **solicitar a abertura do Projeto de Fiscalização**, preenchendo todos os campos disponíveis e anexando a documentação solicitada, como a Portaria da Equipe de Fiscalização. A gestão da atividade fiscalizatória no SGF deve ocorrer até a conclusão da fiscalização, atentando para o preenchimento dos campos necessários.

O Supervisor, durante a fiscalização, deve exercer suas atribuições **acompanhando e fornecendo o apoio e a orientação técnica** necessários aos integrantes designados e ao Coordenador, **conforme atribuições definidas no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações**.

8.1.4 Gerir projeto e equipe de fiscalização

8.1.4.1 Gestão do projeto no SGF

A gestão do projeto de fiscalização no SGF e da equipe de fiscalização compete ao Coordenador, conforme descrito no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações. O Coordenador designado deve liderar os trabalhos com objetivo de **manter o registro das atividades e a composição da equipe** adequados ao trabalho de fiscalização, em observância às normas e aos princípios aplicáveis para o instrumento de fiscalização respectivo (NBASP 100/36 e 39, NBASP 300/30, NBASP 9020/5.2).

Aberto o projeto no SGF, cuja **estrutura mínima reflita, no que couber, os tópicos do item 8** deste procedimento, “Detalhamento do Fluxo Operacional”, o Coordenador deve **informar as datas previstas (início e fim) e atribuir as tarefas** aos responsáveis, mantendo-as sempre compatíveis com o Plano de Avaliação (conforme item 8.2.6), criando, se necessário, outras tarefas e subtarefas.

Ao atribuir uma atividade, o objetivo é designar um responsável pela alimentação do produto final dentro do sistema, mesmo que a tarefa seja realizada por toda a equipe. Assim, além dessa distribuição de tarefas e estipulação de seus respectivos prazos, de acordo com o andamento da fiscalização, o Coordenador deve acompanhar o registro dessas atividades pela equipe de fiscalização, assegurando que sejam realizadas de forma adequada, inclusive quanto à anexação de produtos intermediários no SGF, **com atenção ao produto final que deve ser anexado pelo responsável designado**.

Nas reuniões da equipe, o Coordenador deve garantir que as conclusões obtidas e as divergências entre seus integrantes estejam todas documentadas (**modelo SGF “Memória de Reunião”**) e **comunicar as conclusões aos eventuais ausentes**.

Caso haja a necessidade de ajuste no cronograma da fiscalização, o Coordenador deve adequar as datas definidas para registro no SGF. A atribuição de tarefas, bem como as datas de início e fim, indicadas para cada tarefa dentro do SGF, caso ainda não tenham sido iniciadas, poderão ser alteradas sem justificativa. No entanto, também poderão ocorrer após

a data de início, mediante justificativa, quando o prazo não for suficiente para a elaboração do produto final, e desde que a alteração ocorra até o último dia indicado para realização da tarefa e, ainda, que respeite o prazo final do trabalho descrito na portaria. Desta forma, é necessário o acompanhamento diário de vencimento dos prazos para realização de cada atividade dentro do SGF.

Em virtude de **fato extraordinário que impeça ou inviabilize a execução** do projeto por um determinado momento, o Coordenador, juntamente com o Supervisor, e mediante fundamentação, deve solicitar a suspensão de sua execução à Secretaria de Controle Externo, a qual deve providenciar a comunicação ao Conselheiro Relator e as demais providências cabíveis. Uma vez restabelecidas as condições normais de trabalho, o Coordenador deve **adotar as providências para reinício dos trabalhos e atualizar o cronograma detalhado** (Plano de Avaliação e SGF) para desenvolvimento das atividades.

Se for necessário **extrapolar a data limite** prevista na portaria para conclusão da fiscalização, o Coordenador, juntamente com o Supervisor, deve acionar a Secretaria de Controle Externo, via memorando, contendo, em anexo, as justificativas apropriadas, a minuta da portaria de retificação e o novo cronograma detalhado (tarefas do SGF) proposto para conclusão da fiscalização, o qual deve ser compatível com o Plano de Avaliação.

Cabe à Secretaria de Controle Externo encaminhar expediente ao Relator solicitando a prorrogação de prazo para conclusão da fiscalização ou qualquer outra alteração que implique na mudança do objeto da fiscalização, apresentando as justificativas encaminhadas pela unidade técnica.

A **documentação da fiscalização** mencionada neste PO (papéis de trabalho) e outras informações coletadas, como relatórios, gráficos, planilhas, fotos, documentos e tabelas resultantes da aplicação das técnicas de diagnóstico, ou o endereço (link) de onde os mesmos possam ser encontrados, devem ser inseridas no SGF, em cada tarefa específica, de forma a refletir com precisão os trabalhos realizados, devendo ser atualizada, até o encerramento da fiscalização, com a entrega do relatório final (NBASP 100/42). Essa orientação deve ser observada sobretudo em relação às comunicações da equipe de fiscalização com a entidade auditada (ver orientações do item 8.1.5 deste PO), assim como para as reuniões, as quais devem ser registradas conforme papel de trabalho específico para este fim.

Os controles e registros de qualquer ação são uma importante ferramenta para agilizar consultas e acesso às informações requisitadas, proporcionando melhor e eficaz transparência relativa à sua situação. Portanto, esta tarefa do SGF deve permanecer em aberto até o encerramento da fiscalização com a entrega do relatório final.

8.1.4.2 Declaração de compromisso profissional

Assim que aberto o projeto no SGF, o Coordenador deve adotar as providências para que os integrantes e demais envolvidos na fiscalização assinem e incluam no SGF a Declaração de Compromisso Profissional.

Conforme especificado no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações, essa declaração deve registrar que cada integrante conhece e se submete às exigências éticas e às normas estabelecidas no Código de Ética do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Resolução Administrativa nº 1/2014), nas NBASP, bem como firmar o seu compromisso com a qualidade da fiscalização, conforme sua função nela exercida.

Se identificadas situações que possam afetar o desempenho de suas funções, o Código de Ética², art. 11, exige que o servidor, por meio de justificativa reduzida a termo e tempestivamente, **declare o seu Impedimento ou Suspeição**.

Caso o Coordenador tome conhecimento de **situações que prejudiquem** a composição ou o compromisso ético assumido, ou que envolvam questões controversas ou que demandem conhecimento especializado, ou se a administração ou jurisdicionado impor limitação ou alteração nos termos do trabalho, de modo que a equipe entenda que a situação resultará na emissão de relatório com abstenção de opinião, deve adotar providências cabíveis para suprir a necessidade verificada.

8.1.4.3 Assessoramento e participação de especialistas internos e externos

A necessidade de participação de **especialista/perito** (NBASP 20/45 e 48; NBASP 130/53; NBASP 140/44 e 46; NBASP 100/39 e 45; NBASP 9020/5.4) deve ser comunicada, pelo Coordenador, ao Supervisor e à Secretaria de Controle Externo, a qual deve decidir quanto à pertinência da solicitação da contratação de profissional junto à Presidência.

Cabe ressaltar que os **resultados de serviços prestados por especialistas** devem ser inseridos no SGF (entrevistas, reuniões, pareceres etc.) e aplicados no momento da execução da fiscalização, conforme requisitos aplicáveis (NBASP 20/45, NBASP 20/48, NBASP 100/39, NBASP 100/45, NBASP 130/53, NBASP 140/44, NBASP 140/46, NBASP 300/30; NBASP 9020/5.4).

A equipe, com participação do Coordenador, pode solicitar ao Serviço de Informações Estratégicas, por meio do SGF³, a confecção de Relatório de Inteligência, informações estratégicas pontuais ou outras demandas de apoio/assessoramento, a fim de subsidiar os levantamentos necessários para a fase de planejamento ou de execução a partir das bases de dados custodiadas no TCE-GO ou a que esse Serviço possua acesso. A documentação de inteligência produzida pela unidade de informações estratégicas **não pode ser anexada ao SGF ou ao processo de fiscalização**, nos termos da Resolução Normativa nº 9/2016.

Ainda, o Coordenador e a equipe devem avaliar, se necessário for, a **integração e a expertise com as demais unidades técnicas** da Secretaria de Controle Externo, os resultados de

² Resolução Administrativa nº 1/2014

³ Os serviços disponíveis podem ser acessados a partir da página inicial do SGF. As orientações para solicitação e uso do conhecimento produzido pelo Serviço de Informações Estratégicas estão disponíveis nos PO's desse serviço.

outras fiscalizações, especialmente aquelas previstas no Plano de Fiscalização do TCE-GO, bem como de outras fiscalizações.

As explicações da NBASP 100/39 trazem, respectivamente, alguns deveres em relação à utilização de trabalhos elaborados por equipes, entes ou entidades externas (inclusive dos realizados pela administração ou por especialista dela), como a necessidade de obter evidência da competência e independência desses profissionais e da qualidade do trabalho que realizaram, ou seja, a **responsabilidade da equipe de fiscalização não é reduzida** pelo uso do trabalho realizado por outras partes.

8.1.4.4 Orientações sobre aspectos que fogem da fiscalização

Ao longo de toda a fiscalização, caso sejam identificadas distorções ou achados que estejam fora do escopo dos trabalhos, a equipe de fiscalização deve **avaliar eventuais implicações** noutros aspectos, inclusive nas representações formais (art. 96 da LOTCE-GO)⁴. Ainda, se for o caso, o Coordenador, em conjunto com o Supervisor, deve levar o assunto ao conhecimento da Secretaria de Controle Externo, a qual deve providenciar a comunicação ao Conselheiro Relator e as demais providências cabíveis.

Na mesma perspectiva, a equipe de fiscalização deve manter o ceticismo profissional durante toda a fiscalização, devendo manter-se consciente da possibilidade de fraude relacionada ao objeto e, se for necessário, realizar procedimentos para identificar seus indícios.

Caso a equipe depare-se com casos de inconformidade que possam ser indicativos de **atos criminosos, como fraude, ou de improbidade administrativa**, a equipe deve ter zelo e cautela, e, obedecendo aos limites de sua atuação, **avaliar a possibilidade de responsabilização seguindo as orientações descritas na etapa 8.3.4 (Registrar achados)**, cuidando para não interferir em eventuais procedimentos legais ou investigações a cargo de outras instituições. Além disso, o Coordenador e o Supervisor devem comunicar imediatamente a Secretaria de Controle Externo, a qual informará o Conselheiro Relator e adotará as demais providências cabíveis.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.1.4.a – Memória de Reunião da Equipe de Fiscalização;
- 8.1.4.b – Declaração de Compromisso Profissional.

8.1.5 Comunicar início dos trabalhos

O Coordenador deve adotar as providências para comunicar o início da fiscalização ao(s) jurisdicionado(s) envolvido(s). O Ofício de Comunicação Inicial deve conter, ao menos: a apresentação da equipe responsável pela condução dos trabalhos, seu objetivo, a deliberação

⁴ “Art. 96. No curso de fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos que os evidenciem, ao dirigente da unidade técnica do Tribunal de Contas, o qual submeterá a matéria ao respectivo Relator, com parecer conclusivo” (LOTCE-GO).

que originou a fiscalização, a solicitação da designação de servidor responsável por acompanhar e atender os requerimentos da equipe, quando necessário, dentre outras providências a serem tomadas, inclusive por parte do órgão/entidade, para a realização da fiscalização.

Caso a comunicação seja dirigida ao chefe do Poder Legislativo, Executivo, Judiciário ou ao dirigente máximo de um órgão autônomo (Tribunal, Defensoria ou Ministério Público), o ofício deverá ser expedido e subscrito⁵ pela Presidência do TCE-GO.

As demais comunicações podem ser encaminhadas diretamente para o responsável indicado pela(s) entidade(s) fiscalizada(s) para acompanhar a fiscalização, em resposta ao Ofício de Comunicação Inicial, via sistema TCE-DOCS, assinado⁶ pelo Coordenador por meio da unidade organizacional a que estiver vinculado, ou via e-mail institucional (NBASP 100/43; NBASP 300/29; NBASP 9020/4.2).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.1.5.a – Ofício de comunicação inicial.

8.2 Planejamento

O planejamento se estende até à entrega final do Relatório de Avaliação de Política Pública (NBASP 300/37). De forma resumida, engloba tarefas relacionadas à obtenção de entendimento do objeto de avaliação, definição da Estratégia e do Plano de Avaliação. Em suma, as etapas de planejamento da avaliação de políticas públicas, no âmbito do TCE GO, podem ser resumidas da seguinte forma:

- Sugerir composição do Comitê Consultor;
- Compreender a política pública objeto da avaliação;
- Elaborar estratégia de avaliação;
- Determinar a abordagem da avaliação;
- Formular as questões de avaliação, conforme as abordagens adotadas, para orientar a execução da avaliação;
- Identificar critérios de avaliação adequados para medir o desempenho da política pública em relação ao esperado;
- Desenvolver uma metodologia para orientar a coleta e análise de informações;
- Documentar o plano e a estratégia de avaliação e desenvolver um cronograma do projeto.

Todas essas etapas estão abrangidas nas atividades seguintes deste PO.

⁵ Art. 23, II, RI/TCE-GO - vide Art. 47, § 1º, LC estadual 25/1998 (Lei Orgânica do MP-GO).

⁶ Art. 95, III da LO/TCE-GO e Art. 248, III, do RI/TCE-GO.

8.2.1 Sugerir composição do Comitê Consultor

A avaliação de políticas públicas é um processo característico, especialmente por apoiar-se na cooperação, e às vezes na construção conjunta da abordagem com as partes interessadas que são atores na política, ou que são beneficiários diretos ou indiretos das ações avaliadas, ou, simplesmente, são afetados pela política (NBASP 9020/4.2).

A colaboração com as partes interessadas é um ponto central da avaliação de políticas públicas, uma vez que seus representantes acompanharão a entidade avaliadora durante de todo o processo de avaliação. Eles devem adotar uma atitude construtiva em relação ao processo de avaliação, uma vez que a motivação principal da avaliação não é revelar e corrigir disfunções, mas sim ajudar os tomadores de decisão a responder melhor às necessidades sociais ou políticas (NBASP 9020/4.2).

Nesse sentido, na fase de planejamento deve-se avaliar a viabilidade da constituição do Comitê Consultor, que terá caráter consultivo, opinativo, cooperativo, voluntário, temporário e facultativo⁷.

O comitê pode ser criado para envolver os representantes das partes interessadas e permitir-lhes formalmente acompanhar os trabalhos da equipe de avaliadores ao longo do processo de avaliação, bem como compartilhar opiniões, acompanhar o progresso do trabalho e discutir relatórios de avaliação preliminares e finais, garantindo que os dados requisitados sejam coletados (NBASP 9020/5.2).

A partir das informações e conclusões obtidas durante a análise de viabilidade, realizada anteriormente à elaboração da proposta de fiscalização para verificar se a política é passível de ser avaliada conforme os requisitos definidos na Resolução Normativa nº 02/2024, a equipe avaliará a possibilidade da composição do Comitê, que terá caráter consultivo, opinativo, cooperativo, voluntário, temporário e facultativo. O Comitê também poderá subsidiar a etapa de estudo prévio, ampliando e complementando o conhecimento da equipe de fiscalização a respeito da política avaliada.

A equipe de fiscalização deve documentar suas conclusões no papel de trabalho “Memorando de Composição do Comitê Consultor”, a ser encaminhado ao Conselheiro Relator, contendo como anexo a “Minuta de Portaria de Composição do Comitê Consultor”, se for o caso.

A instituição do Comitê Consultor será formalizada por Portaria da Presidência, cujos membros deverão firmar Termo de Confidencialidade, a fim de resguardar o sigilo de informação protegida legalmente, além de compromisso de não divulgação dos resultados da avaliação antes da deliberação do Tribunal Pleno⁸. A não instituição do Comitê Consultor, por qualquer motivo, não inviabilizará a realização dos trabalhos⁹.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

⁷ Art.10. Resolução Normativa 2/2024.

⁸ Art. 10, §1º. Resolução Normativa 2/2024.

⁹ Art. 10, §2º. Resolução Normativa 2/2024.

- 8.2.1.a – Memorando de Composição do Comitê Consultor
- 8.2.1.b – Minuta de Portaria de Composição do Comitê Consultor
- 8.2.1.c – Termo de Confidencialidade e Sigilo

8.2.2 Compreender a política objeto da Avaliação

Para garantir um planejamento adequado da avaliação, é necessário, primeiro, promover uma coleta de informações sobre a política. Isso envolve um trabalho preliminar para gerar conhecimento a respeito da política avaliada. (NBASP 100/45).

Ainda, como a seleção de políticas públicas para avaliação ocorre previamente, ao se propor as fiscalizações, a realização do estudo prévio, o qual pode ser iniciado antes mesmo do início da avaliação, como parte da elaboração da proposta e da análise de viabilidade¹⁰, significa um aprofundamento para melhor compreensão da política escolhida e incluída anteriormente no planejamento institucional, fazendo também parte da fase de planejamento.

Assim, à medida que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças na política avaliada.

Dessa forma, a fim de compreender a política objeto de fiscalização, será adotada a metodologia do Modelo Lógico¹¹.

O modelo lógico serve como um organizador para desenhar a avaliação, focalizando nos elementos constitutivos da política, identificando quais questões devem ser colocadas para avaliação e quais medidas de desempenho são relevantes, servindo como referência prévia para a avaliação.

É uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar. Representa uma estrutura lógica para organizar as referências para a avaliação, mostrando o que é a política e qual seu desempenho esperado¹².

A metodologia torna visível todos os elementos do processo e os resultados esperados. Parte-se do problema, sujeitos envolvidos, causas e efeitos, passando pela cadeia de meios, objetivos e fins¹³.

¹⁰ Art. 5º, Resolução Normativa n.º 2/2024.

¹¹ CASSIOLATO, M.; GUERESI, S.. Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: José Celso Cardoso Jr.; Alexandre dos Santos Cunha. (Org.). Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação. 1ed.Brasília: IPEA, 2015, v. 1, p. 297-332.

¹² Idem.

¹³ Idem.

Dentro da metodologia, são definidos três componentes para o modelo lógico: 1. Explicação do problema e referências básicas da Política. 2. Estruturação da Política para alcance de Resultados. 3. Identificação de Fatores Relevantes de Contexto¹⁴.

Caso já exista um modelo lógico elaborado pela(s) entidade(s) responsáveis pela política, quando da sua formulação, cabe à equipe retomá-lo, analisando-o e complementando-o se for necessário. Caso o modelo ainda não tenha sido elaborado, deve-se, então, em conjunto com os gestores e técnicos do(s) órgão(s) responsável(eis) pela execução da política, sistematizá-lo.

Assim, a fim de subsidiar a compreensão da política a partir do modelo lógico, a equipe deve realizar pesquisas¹⁵ sobre a política avaliada. As fontes de pesquisa envolvem: legislação e normativos aplicados; artigos acadêmicos e/ou peças técnico-profissionais; decisões judiciais ou orientações jurisprudenciais; relatórios de fiscalizações de outras instituições de controle (TCU, TCEs, MP, CGU, CGE etc.); relatórios de fiscalização realizados pelo TCE-GO.

Podem também ser aplicadas técnicas de diagnóstico como: entrevista, exame documental, análise SWOT, Diagrama de Verificação de Risco (DVR), análise stakeholder, mapa de produtos, mapeamento de processos, Diagrama de Ishikawa (Diagrama de Causa-Efeito ou Diagrama Espinha de Peixe), árvore de problemas, análise RECI, análise de dados (bases custodiadas ou que o TCE-GO tenha acesso), dentre outros, consubstanciados em papéis de trabalhos próprios (NBASP 100/49; 300/30).

Os resultados e conclusões das consultas e pesquisas para compreensão da política pública a partir do modelo lógico, inclusive junto a outras instituições de controle, sobre as matérias correlacionadas (principais informações, modelos, manuais, entre outros) devem ser registrados, de forma sistematizada, por meio de **Memória de Pesquisa, com indicação das fontes**. É recomendável a orientação ou ciência do Supervisor nos casos em que a consulta envolver **assuntos complexos ou controversos**.

As entrevistas com os responsáveis pelos pontos focais da política pública e outros membros que se fizerem necessárias devem ser registradas, com todas as informações obtidas, em **“Memória de Entrevista”**. A equipe deve ter objetividade para planejar os questionamentos, relacionando os pontos que ficaram obscuros antecipadamente.

A qualquer momento, a equipe deve requisitar documentos ou informações adicionais, utilizando-se do modelo de **“Requisição de documentos e informações”**. O encaminhamento pode ser realizado diretamente para o responsável indicado como contato pelo Jurisdicionado em resposta ao Ofício de Comunicação Inicial, seja via sistema TCE-DOCS, e assinados pelo Coordenador por meio da unidade organizacional a que estiver vinculado¹⁶, ou via e-mail institucional (NBASP 100/38).

¹⁴ Idem.

¹⁵ Art. 8º, V, da resolução 2/2024.

¹⁶ Art. 95, III da LO/TCE-GO e Art. 248, III, do RI/TCE-GO.

Ao final da aplicação dos procedimentos destinados ao entendimento da política avaliada, a equipe de fiscalização, de posse das informações levantadas, deverá realizar a construção da “**Matriz de Modelo Lógico**”.

As técnicas de diagnóstico a serem escolhidas e aplicadas nesta tarefa devem ser suficientes para subsidiar a elaboração da Estratégia de Avaliação e do Plano de Avaliação. **Necessariamente, a equipe deve obter a partir das técnicas descritas e propostas neste item:**

- i. entendimento do problema público;
- ii. descrição da política pública;
- iii. estruturação da política pública;
- iv. o entendimento dos controles internos aplicáveis ao objeto de fiscalização;
- v. a identificação e avaliação dos riscos relacionados ao objeto de fiscalização;
- vi. determinação da materialidade;

Os itens i, ii e iii apresentam os componentes definidos para a construção do modelo lógico: explicação do problema e referências básicas da política (objetivos, público-alvo e beneficiários); estruturação da política para alcance de resultados (resultado final e impactos); identificação de fatores relevantes de contexto. Ao final, o Coordenador deve garantir que toda a equipe tenha obtido conhecimento e compreensão – por meio das análises das informações levantadas – da política objeto de avaliação e do ambiente organizacional em que ela se insere.

8.2.2.1 Entendimento do problema

Deve-se identificar o problema/necessidade¹⁷ que a política se propõe a solucionar, suas principais causas e consequências, dados quantitativos, bem como o alinhamento do enfrentamento do problema com metas e compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Estado.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.2.1.a – Diagrama de Explicação do Problema.
- 8.2.2.1.b – Entendimento do Problema Público.

8.2.2.2 Descrição da política pública

Deve-se apresentar o histórico da criação da política, as normas que a definem, sua finalidade, público-alvo, critérios de seleção e participação, se for o caso, quais as entidades que

¹⁷ Art. 8º, III, da Resolução 2/2024.

participam da execução da política, políticas públicas semelhantes já implantadas no Estado, no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso, se houver, as razões que justificam a intervenção do Estado (constitucionais, normativas, econômicas), e se a política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores, se for o caso. Deverão ainda ser listados os fatores de contexto da política levantados durante a coleta de informações.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.2.2.a – Memória de pesquisa
- 8.2.2.2.b – Quadro de levantamento de trabalhos relacionados à política pública avaliada
- 8.2.2.2.c – Memória de entrevista
- 8.2.2.2.d – Requisição de documento e/ou informações
- 8.2.2.2.e – Análise SWOT
- 8.2.2.2.f – Análise de partes interessadas (Stakeholder)
- 8.2.2.2.g – Análise DVR
- 8.2.2.2.h – Diagrama de Referências Básicas da Política.
- 8.2.2.2.i – Descrição da Política Pública e Fatores de Contexto.

8.2.2.3 Estruturação da Política

Em princípio, a avaliação deve “modelar a política”, isto é, realizar um mapeamento sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos (NBASP 9020/4.1.2).

Dessa forma, a estruturação da política deve ser apresentada da seguinte forma:

Insumos: Os recursos do setor público – orçamentários ou não – necessários para atingir os objetivos da política. Ex: médicos, vacinas, etc.

Processos: As ações que combinam os recursos disponíveis para produzir bens e serviços a fim de atacar as causas do problema. Exemplo: campanha de vacinação.

Produtos: Os bens ou serviços resultantes de um processo, ou seja, as entregas que a política pública faz para atacar as causas do problema e gerar resultados. Exemplo: número de crianças vacinadas.

Resultados e Impactos: As mudanças incidentes sobre as causas do problema que decorrem de um ou mais produtos. O que se espera que aconteça como consequência da política. Ex: redução da mortalidade infantil.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.2.3.a – Matriz de Estruturação da Política.

8.2.2.4 Entendimento dos controles internos aplicáveis à política pública avaliada

O desenho da política deve prever mecanismo de controle, definido pelo conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que os objetivos serão alcançados¹⁸.

Dessa forma, a equipe deve compreender os controles internos aplicáveis por meio do preenchimento do formulário “Entendimento do ambiente de controle em que a política está inserida”, papel de trabalho orientativo (lista de checagem), podendo ser reformulado de acordo com a política avaliada. O objetivo é entender o sistema de controle interno e avaliar o risco de os controles não previrem ou não detectarem casos relevantes de não conformidade com suas normas ou de má gestão que impactem/interfiram na política avaliada (NBASP 12/21; 300/37).

O papel de trabalho foi construído, de acordo com o sumário executivo do COSO¹⁹, com informações sobre: 1 – Ambiente de controle (integridade e valores éticos, supervisão da governança, estabelece estruturas, autoridades e responsabilidades, comprometimento com competência, accountability); 2 – Avaliação de riscos (objetivos adequados, riscos, fraude, mudanças significativas); 3 – Atividade de controle (seleciona e desenvolve, sobre TI, políticas e procedimentos); 4 – Informação e comunicação (usa informações relevantes, comunica internamente e externamente); 5 – Atividades de monitoramento (contínuas e/ou separadas, comunica deficiências).

Para preenchimento do papel de trabalho, além de outros métodos (entrevistas, observações, requisições de documentos etc.), a equipe deve **consultar o questionário de avaliação de controle interno apresentado pelo próprio jurisdicionado, em atendimento ao art. 18 da Resolução Normativa nº 6/2019, cujos resultados estão disponíveis ao público no Observatório do Cidadão.**

A equipe deve validar se as respostas a esse questionário estão de acordo com as evidências apresentadas. Essa validação não é necessária caso a equipe entenda que a amostragem a ser adotada na avaliação supera e/ou não se apoia necessariamente na eficácia dos controles internos ou, ainda, se houve algum tipo de validação pela equipe responsável por aquele levantamento.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.2.4.a – Entendimento do ambiente de controle em que a política está inserida.

¹⁸ Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – Casa Civil da Presidência da República;

¹⁹ O COSO é um framework que auxilia no estabelecimento dos controles internos e no gerenciamento dos riscos corporativos. Mais informações em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>

8.2.2.5 Identificação e avaliação dos riscos relacionados ao processo de avaliação e à política avaliada

Os órgãos e as entidades envolvidas precisam explicitar como será estruturado o processo de gestão de riscos da política pública proposta, cuja finalidade é garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados.

Com base nesse processo, devem ser fornecidas informações quanto aos principais riscos envolvidos na execução da política pública, bem como dos meios a serem utilizados para o seu tratamento.

Dessa forma, a avaliação de riscos deve orientar a equipe de fiscalização a focar nas questões críticas da política avaliada, e a identificar quais riscos podem influenciar o cumprimento dos objetivos da política, considerando as restrições de recursos e de tempo. Como não há riscos definidos especificamente para avaliação de políticas públicas, serão adotados para este procedimento operacional os riscos de auditoria, os quais possuem três componentes:

- I. Risco inerente ao objeto (RI): o risco de ocorrência de não conformidade material independentemente dos controles internos existentes;
- II. O risco de controle (CR): o risco de que os controles internos relevantes associados à política são inadequados ou não funcionam adequadamente para evitar não conformidade material;
- III. O risco de detecção (RD): o risco de que a não conformidade material não seja detectada pelo auditor, o que levará a uma conclusão ou opinião incorreta.

As atividades de avaliação de riscos incluem, entre outras, investigações (com a administração, funcionários-chave, funcionários internos, auditorias), observação *in loco* (das instalações da entidade, documentos e registros internos, site e mídia, auditorias, das operações da entidade em execução) e análise (das informações financeiras e não financeiras com procedimentos analíticos). A avaliação dos riscos é antes uma questão de julgamento profissional que uma questão passível de mensuração precisa, por isso as conclusões sobre a compreensão da política avaliada, assim como dos controles internos, são relevantes para a identificação e avaliação de riscos (NBASP 100/40;45-47).

A avaliação de riscos também ajudará a equipe na definição do tipo de abordagem a ser adotada, com base na identificação dos riscos de maior relevância ao cumprimento dos objetivos da política.

A motivação principal da avaliação de política pública não é revelar e corrigir disfunções, mas sim ajudar os tomadores de decisão a responder melhor às necessidades sociais ou políticas. É importante que a equipe de avaliação desenvolva um relacionamento baseado em confiança e cooperação recíprocas com as partes interessadas. Nesse sentido, conquanto a avaliação também destaque disfunções administrativas e irregularidades secundárias, o enfoque da avaliação não deve ser evidenciá-las. Entretanto, essa confiança não deve afetar a independência dos avaliadores. (NBASP 9020/4.2). Diferentemente das auditorias, a avaliação de política pública não pretende identificar riscos de fraude. Contudo, caso sejam identificados indícios de fraude relacionados ao objeto a equipe deverá adotar providências conforme apropriado.

Ao final da identificação e avaliação de riscos, a equipe de fiscalização deve documentar suas conclusões no papel de trabalho “**Identificação e avaliação dos riscos**”.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.2.5.a – Identificação e análise dos riscos.

8.2.2.6 Determinação da Materialidade

A equipe de fiscalização deve considerar a materialidade em todas as fases do processo de avaliação. No contexto de uma Avaliação de Política Pública, atenção deve ser dada não somente aos aspectos financeiros, mas também aos aspectos sociais e políticos do objeto, com o objetivo de entregar tanto valor agregado quanto seja possível. Nesse sentido, o auditor deve considerar também o que é socialmente ou politicamente significativo e ter em mente que isso varia ao longo do tempo e depende da perspectiva dos usuários relevantes e das partes responsáveis (NBASP 300/33). Uma questão pode ser julgada materialmente significativa se o seu conhecimento é suscetível de influenciar as decisões dos usuários previstos (NBASP 100/41).

Em linhas gerais, o **conceito de materialidade** reflete as medidas que o(s) usuário(s) da informação são mais suscetíveis a considerar importantes, incluindo dimensões relacionadas a *valor, natureza e contexto*:

- **Materialidade por valor** está relacionada a fatores quantitativos, como o número de pessoas ou entidades afetadas pelo objeto específico ou os valores monetários envolvidos, bem como no uso indevido de recursos públicos. A materialidade quantitativa, utilizada principalmente em trabalhos de certificação, é determinada pela aplicação de um percentual a uma referência escolhida como ponto de partida.
- **Materialidade por natureza** está relacionada com características inerentes e diz respeito a questões em que pode haver alto interesse político ou público como, por exemplo, políticas públicas de interesse social ou questões previstas em legislação ou regulamentos.
- **Materialidade por contexto** diz respeito a itens que são materiais por suas circunstâncias, de modo que mudam a impressão dada aos usuários. Inclui casos em que um pequeno erro ou não conformidade pode ter um efeito significativo, por exemplo, classificação errada de despesas, mesmo que seu valor não seja material.

Assim, com base no objeto selecionado, a equipe de fiscalização deve documentar suas conclusões sobre a materialidade por meio do papel de trabalho “**Materialidade do objeto**”.

A materialidade deve balizar a equipe de fiscalização durante toda a avaliação. Na etapa de planejamento, a materialidade orienta a equipe a identificar as questões de avaliação que são de importância para o(s) usuário(s) pretendido(s), além de orientar a avaliação de riscos, a natureza, o momento e os procedimentos de avaliação. **Na etapa de execução**, a equipe de fiscalização deve utilizar a materialidade ao decidir a extensão dos procedimentos de

avaliação a serem executados e na avaliação das evidências. **Na etapa de relatório**, a equipe de fiscalização deve utilizar a materialidade para determinar o impacto das evidências nas conclusões da equipe.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.2.6.a – Materialidade do objeto

8.2.3 Elaborar Estratégia de Avaliação

Esta tarefa consiste na elaboração do documento “Estratégia de Avaliação”. **A Estratégia de Avaliação deve, necessariamente, conter:**

- i. o objetivo da avaliação, o objeto, o escopo, os critérios, o cronograma de execução do trabalho, a época da avaliação e outras características da avaliação;
- ii. a abordagem de avaliação;
- iii. o nível de asseguarção a ser fornecido;
- iv. a composição da equipe de avaliação e a alocação do trabalho, incluindo os insumos necessários para execução da avaliação, tais como a participação de especialistas, o uso de recursos materiais, dentre outros;
- v. descrição dos mecanismos de controle de qualidade para a avaliação;
- vi. aspectos de comunicação com gestores e partes interessadas, como as responsabilidades de comunicação, bem como para quem e quando tal comunicação ocorrerá e de que forma;
- vii. a avaliação da materialidade.

A equipe deve desenvolver e documentar uma estratégia de avaliação, conforme modelo disponível no SGF, a qual, em conjunto com o plano de avaliação, permita compreender a visão geral da política e como a avaliação será realizada e conduzida (NBASP 100/48).

No planejamento, a equipe deve delinear a visão geral da política, a partir do conhecimento e da compreensão da política a ser avaliada (NBASP 100/45), dos controles internos, dos riscos e da materialidade (NBASP 100/26-28). Ainda, os objetivos, os critérios, o escopo da avaliação, bem como o nível de asseguarção a ser fornecido (NBASP 300/21 a 23), devem compor a documentação da estratégia.

8.2.3.1 – Abordagem de Avaliação

Na Avaliação de Políticas Públicas, a documentação da estratégia de avaliação também deverá definir a abordagem de avaliação (NBASP 300/26; NBASP 9020/5.1).

As abordagens de avaliação escolhidas devem estar alinhadas ao ciclo de execução da política pública. Como exemplo, uma avaliação de impacto só deverá ser executada se a política já tiver alcançado tempo de execução suficiente para que haja os resultados e os

impactos esperados, conforme o seu modelo lógico²⁰. As diferentes abordagens devem ser escolhidas em função das circunstâncias e propósitos da avaliação.

É preciso ter clareza do foco avaliativo, procurando definir que componentes e que aspectos da política serão avaliados. A etapa em que a política se encontra e seu tempo de execução já apontam as demandas centrais de avaliação. Estaria a política em estágio ou momento propício para uma investigação mais detalhada? Em que aspecto? No seu desenho de intervenção, em atividades de sua implementação ou já estaria avançada suficientemente para uma avaliação de resultados e impactos²¹?

A partir das conclusões obtidas por meio da análise de viabilidade, da análise de riscos e do modelo lógico, a equipe poderá selecionar a abordagem de avaliação mais adequada e pertinente à situação corrente da política pública.

Assim, a equipe poderá optar por um ou mais destes tipos de abordagem²², cujas características podem ser resumidas da seguinte forma:

- **Abordagem de Avaliação Executiva:** permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública, o que possibilita que, ao final do processo, haja a identificação clara de pontos de aprimoramento na execução da política, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos.
- **Abordagem de Análise do Diagnóstico do Problema:** permite avaliar a pertinência da política analisada em face de mudanças de conjuntura, bem como identificar se o diagnóstico que ensejou a criação da política estava correto.
- **Abordagem de Avaliação de Desenho:** permite identificar a existência de erros ou falhas no desenho da política e propor mudanças a fim de superá-los.
- **Abordagem de Avaliação de Implementação:** identifica se a execução das políticas públicas vem ocorrendo conforme os normativos existentes e o desenho estabelecido, observando a entrega adequada de produtos, e se estes estão sendo feitos para o público elegível.
- **Abordagem de Avaliação de Governança:** analisa as estruturas, as funções, os processos e as tradições organizacionais para garantir que as políticas sejam

²⁰ Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – Casa Civil da Presidência da República.

²¹ JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. Revista Aval, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 38-61, jul./dez. 2020.

²² Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – Casa Civil da Presidência da República;

executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente.

- **Abordagem de Avaliação de Resultados:** permite responder se os resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo e se estão alinhados com os planejamentos anteriormente estabelecidos pela política e pelos instrumentos de planejamento macro e setoriais.
- **Abordagem de Avaliação de Impacto:** busca quantificar os efeitos causais da política na vida dos beneficiários, isolando o efeito da política pública dos demais fatores que possivelmente contribuíram para a mudança observada.
- **Abordagem de Avaliação de Retorno Econômico e Social:** permite responder se os benefícios estimados com a política justificam a sua execução ou até mesmo a sua expansão. Mensura o custo – benefício ou custo – efetividade da política.
- **Abordagem de Análise de Eficiência:** Mensura a eficiência técnica dos gastos das políticas, ou seja, se os resultados alcançados pela política poderiam ter sido obtidos a um custo menor, ou, se com o custo dispendido, resultados melhores poderiam ter sido alcançados.

Por fim, ao concluir o documento de estratégia de avaliação, a equipe deve estabelecer a forma de comunicação com os gestores da política, bem como as responsabilidades para execução dessa tarefa, as datas previstas e os meios válidos e/ou oficiais.

Durante toda a avaliação, a equipe deve prezar por uma comunicação eficaz com o relator e a entidade avaliada, a qual não comprometa a imparcialidade e a independência da equipe de fiscalização. Além de promover a identificação explícita das partes responsáveis, quando apropriado, devem ser comunicados à entidade avaliada as questões e os critérios de avaliação, o período a ser avaliado, os empreendimentos, as organizações e/ou os programas governamentais envolvidos, para garantir o alinhamento de expectativas, transparência e entendimento mútuo (NBASP 100/43; NBASP 300/29).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.3.a – Estratégia de Avaliação.

8.2.4 Revisar Estratégia de Avaliação

O Coordenador deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **revisar a Estratégia de Avaliação**, conforme orientações contidas no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações, podendo utilizar como referência o checklist de validação de qualidade que será utilizado pelo Supervisor.

Caso sejam identificadas necessidades de correções no documento, elas devem ser realizadas em conjunto com a equipe ou com sua anuência. **Ao final desta tarefa, o**

Coordenador deve anexar no SGF a Estratégia de Avaliação revisada, a qual representa o documento final da equipe de avaliação.

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho.

8.2.5 Validar Estratégia de Avaliação

O Supervisor deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **validar se a Estratégia de Avaliação foi elaborada com a qualidade esperada** mediante a aplicação de checklist de validação de qualidade, conforme orientações do Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações. **O Supervisor não deve alterar o documento Estratégia de Avaliação**, devendo, em caso de sugestões, descrevê-las no checklist de qualidade ou em forma de comentários no documento em validação.

Ao concluir a análise o Supervisor deve anexar no sistema o checklist de validação aplicado e, se for o caso, o documento em validação contendo os comentários. Por fim, deve atribuir a tarefa ao Coordenador, ao qual cabe, junto à equipe, avaliar as considerações feitas no documento, acatar ou não as sugestões e anexar o documento final nesta tarefa, atribuindo a tarefa ao Supervisor que concluirá a validação.

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.5.a – Checklist de qualidade - Estratégia de Avaliação.

8.2.6 Elaborar Plano de Avaliação

O Plano de Avaliação (NBASP 100/42) será materializado mediante a elaboração da Matriz de Planejamento e Procedimentos, cuja elaboração deve ser orientada pela estratégia de avaliação. A equipe deve preencher o papel de trabalho, conforme modelo, no qual devem ser registrados os passos a serem realizados na fase de execução para que o objetivo da Avaliação seja alcançado.

Durante a elaboração da referida Matriz, a equipe deverá considerar a materialidade em todas as fases do processo de avaliação, com o objetivo de agregar tanto valor quanto seja possível (NBASP 100/41; NBASP 300/33).

Outrossim, a equipe deverá observar os riscos possíveis ou conhecidos do trabalho previsto e suas consequências, planejando as respostas adequadas para os riscos avaliados (NBASP 100/40;46; NBASP 300/28).

Ainda, a Matriz de Planejamento e Procedimentos deve: selecionar, de maneira prévia, as áreas ou questões mais relevantes da avaliação; dar foco ao trabalho de fiscalização; ampliar a possibilidade de se alcançar bons resultados com o trabalho; minimizar riscos de

prorrogação na duração dos trabalhos; equacionar expectativas e evitar surpresas ao final da execução.

É parte da elaboração da matriz a definição das fontes de dados primários e secundários, dos métodos de análise de dados adequados à produção de evidências empíricas, observando as particularidades do objeto da avaliação, dos métodos de coleta de informações quantitativas ou qualitativas; dos critérios a serem utilizados, e das possíveis evidências que serão utilizadas durante a execução da avaliação, com estimativa de prazos para a aplicação de cada procedimento, lembrando que cada técnica – entrevista, questionário, grupo focal e observação direta – possui um instrumento próprio a ser desenhado de forma a garantir a obtenção de informações relevantes e suficientes para responder às questões de avaliação.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.6.a – Matriz de Planejamento e Procedimentos.

8.2.7 Revisar Plano de Avaliação

O Coordenador deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **revisar a Matriz de Planejamento e Procedimentos**, conforme orientações contidas no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações, podendo utilizar como referência o checklist de validação de qualidade que será utilizado pelo Supervisor. Na revisão, o Coordenador deve analisar os procedimentos previstos, inclusive os relacionados às respostas adequadas para os riscos avaliados, bem como a estimativa de prazo para a aplicação.

Caso sejam identificadas necessidades de correções no documento, elas devem ser realizadas em conjunto com a equipe ou com sua anuência. **Ao final desta tarefa, o Coordenador deve anexar no SGF a Matriz de Planejamento e Procedimentos revisada, a qual representa o documento final da equipe de avaliação.**

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

8.2.8 Validar Plano de Avaliação

O Supervisor deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **validar se a Matriz de Planejamento e Procedimentos foi elaborada com a qualidade esperada** mediante a aplicação de checklist de validação de qualidade, conforme orientações do Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações. **O Supervisor não deve alterar o documento Matriz de Planejamento e Procedimentos**, devendo, em caso de sugestões, descrevê-las no checklist de qualidade ou em forma de comentários no documento em validação.

Ao concluir a análise o Supervisor deve anexar no sistema o checklist de validação aplicado e, se for o caso, o documento em validação contendo os comentários. Por fim, deve atribuir a tarefa ao Coordenador, ao qual cabe, junto à equipe, avaliar as considerações feitas no documento, acatar ou não as sugestões e anexar o documento final nesta tarefa, atribuindo a tarefa ao Supervisor que concluirá a validação.

O Supervisor deve submeter a Matriz de Planejamento e Procedimentos ao Secretário(a) de Controle Externo, como representante da alta administração (NBASP 3000/104). Decisões sobre o desenho da avaliação e as suas consequências frequentemente precisam envolver a Secretaria de Controle Externo, a qual pode garantir, junto à Presidência do TCE-GO, a alocação de recursos, habilidades e capacidades para abordar os objetivos e as questões de avaliação (NBASP 3000/105).

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.8.a - Checklist de qualidade - Matriz de Planejamento e Procedimentos.

8.2.9 Apresentar Plano de Avaliação ao Comitê Consultor

A fim de envolver os representantes das partes interessadas e permitir-lhes formalmente acompanhar o progresso dos trabalhos da equipe de avaliadores ao longo do processo de avaliação, deverá ser apresentado ao Comitê Consultor o Plano de Avaliação, materializado mediante a elaboração da Matriz de Planejamento e Procedimentos (NBASP 9020/5.2).

Ressalta-se que este comitê tem função consultiva e não deve, sob nenhuma circunstância, tomar decisões sobre a metodologia da avaliação, pois esses são aspectos de responsabilidade exclusiva do avaliador independente (NBASP 9020/5.2).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.2.9.a – Ata de Reunião do Comitê Consultor.

8.3 Execução

A execução da avaliação consiste na realização, pela equipe designada, dos procedimentos planejados na fase anterior, de modo a coletar as evidências suficientes e apropriadas para respaldar a elaboração do relatório de avaliação da política pública²³. A execução deve guardar compatibilidade com o preparado e planejado na etapa anterior, englobando, assim, de forma específica, e operacionalmente, as tarefas/procedimentos estabelecidos e, se for o caso, outros meios e recursos que possam ser necessários (NBASP 100/48).

Caracteriza-se também por ser o momento em que a equipe intensifica o contato com os stakeholders (atores do processo, como dirigentes, gestores e servidores da Unidade Jurisdicionada responsável pela política), coletando evidências suficientes e apropriadas (relevância e confiabilidade) para respaldar o relatório, suas conclusões e encaminhamentos (NBASP 100/49).

²³ Art.11. Resolução Normativa 2/2024.

Outros aspectos da execução, alguns expostos nos procedimentos seguintes, estão delineados nas NBASP (100/49-50; 300/38).

8.3.1 Identificar BACE

No curso da fiscalização, faz-se necessário que a equipe identifique a existência de benefícios e efetue o preenchimento do “**Formulário de Benefícios**”, que serve de base para o registro dos benefícios da fiscalização no Sistema BACE na plataforma eTCE-GO, observando o Procedimento Operacional específico. Esta tarefa deve ficar em curso durante as próximas etapas (execução e relatório) da avaliação.

A tarefa guarda pertinência com a NBASP 12 – Valor e Benefício dos Tribunais de Contas – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos, a qual traz os princípios que devem ser observados pelo Tribunal de Contas para demonstrar o valor e o benefício da sua atuação para a sociedade, o que tem impactos na relevância social dos seus trabalhos e relatórios.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.3.1.a - Formulário de benefícios.

8.3.2 Gerir procedimentos

A execução é uma fase do processo que retroalimenta o planejamento naquilo que é necessário para alcançar o objetivo da fiscalização dentro do escopo estabelecido. Assim, no decorrer da execução, o Coordenador, com o apoio da equipe, deve rever as datas definidas, visando adequá-las ao prazo determinado para realização da fiscalização.

Caso queira, o Coordenador pode criar subtarefas à tarefa de “Aplicar Procedimentos”, de modo a replicar, no projeto de fiscalização do SGF, os procedimentos, datas e responsáveis previstos na Matriz de Planejamento e Procedimentos. Neste caso, o início/suspensão/conclusão de cada atividade/tarefa deve ser registrado, antecipadamente, no sistema SGF através dos campos padrões “Início”, “Data prevista”, e, se for o caso, pormenorizada/justificada em “Notas”, quantas vezes for necessário, inclusive as situações excepcionais.

Quando necessário, deve-se promover o replanejamento do Plano de Avaliação, de modo a compatibilizá-lo com as adequações que se fizerem necessárias ao longo da etapa de execução (NBASP 3000/112). Nestes casos, o SGF deve ser atualizado nas respectivas tarefas da etapa de planejamento.

Em caso de não aplicação de procedimentos previstos na Matriz de Planejamento e Procedimentos e havendo impacto relevante no objetivo, escopo, asseguuração ou prazo previsto para entrega dos trabalhos, deverá ser realizado o replanejamento dos trabalhos. No caso em que não seja necessário o replanejamento, as alterações de procedimentos deverão ser registradas no SGF, com as devidas justificativas para a não aplicação dos procedimentos e com a concordância do Coordenador registrada na tarefa.

8.3.3 Aplicar procedimentos

Trata-se da fase em que os **procedimentos são realizados conforme estabelecidos no Plano de Avaliação** e em tarefas (registros) do SGF, ou seja, a equipe deve trabalhar cada questão de avaliação com as técnicas definidas, com atenção para os critérios e prazos estabelecidos para realização de cada atividade planejada, avaliando as informações e dados obtidos, verificando a conformidade dos registros e das informações geradas, conforme técnica procedimental aplicada (ver Modelos SGF).

Todos os produtos produzidos durante a fiscalização deverão ser anexados no SGF (em conformidade com a NBASP 100/42), como os registros das informações coletadas, planilhas, fotos, documentos, gráficos e tabelas, ou, se for o caso, o endereço (link) de onde possam ser encontrados.

Caso necessário, a equipe deve requisitar documentos ou informações adicionais, utilizando-se do modelo de “**Requisição de documentos e informações**”. O encaminhamento pode ser realizado diretamente para o responsável indicado como contato pelo Jurisdicionado em resposta ao Ofício de Comunicação Inicial, via sistema TCE-DOCS, e assinado pelo Coordenador por meio da unidade organizacional a que estiver vinculado²⁴, ou via e-mail institucional (NBASP 100/38).

Os resultados e conclusões relativos aos serviços prestados por auditores internos, de outros auditores ou de especialista, se for o caso, devem ser devidamente inseridos no SGF (entrevistas, reuniões, pareceres, etc.), bem como os demais resultados obtidos (principais informações, modelos, manuais, entre outros), de forma sistematizada, por meio de “*Memória de Pesquisa*”, contendo as indicações das fontes.

As explicações da NBASP 100/39 trazem, respectivamente, alguns deveres em relação à utilização do trabalho de outros, como a necessidade de obter evidência da competência e independência desses profissionais e da qualidade do trabalho que realizaram, ou seja, a responsabilidade da equipe de fiscalização não é reduzida pelo uso do trabalho realizado por outras partes.

As atualizações das informações inseridas no SGF poderão ser feitas enquanto o Relatório de Avaliação de Política Pública não for emitido.

Pode-se aplicar a **amostragem**, se for o caso, ou outros meios para examinar menos de uma população (100%), de uma maneira que forneça base razoável para que a equipe tire conclusões a respeito da população.

Ao completar os procedimentos, a equipe revisará a documentação para determinar se o objeto foi **suficientemente e apropriadamente fiscalizado** ou se ainda precisam ser realizados procedimentos adicionais de fiscalização, como, por exemplo, nos casos em que uma evidência de avaliação obtida de uma fonte seja inconsistente com a que foi obtida em

²⁴ Art. 95, III da LO/TCE-GO e Art. 248, III, do RI/TCE-GO.

outra fonte, ou se houver dúvidas sobre sua confiabilidade, ou se persistir necessidade de planejar respostas adequadas aos riscos avaliados.

Nessa ação, a equipe avalia as evidências e a relevância dos achados, considerando tanto atributos quantitativos quanto qualitativos (NBASP 100/50), bem como o nível de asseguração desejado, os critérios, a materialidade, o objeto e o escopo da fiscalização.

Importante observar que o **juízo** e o **ceticismo profissional** precisam ser exercidos ao longo de toda a fiscalização e adequadamente documentados nos papéis de trabalho. Analogamente, na aplicação dos procedimentos, a equipe de fiscalização deve utilizar a materialidade para balizar a extensão dos procedimentos de fiscalização a serem executados e a avaliação das evidências.

Segundo a NBASP 100/49, os achados preliminares devem ser comunicados e discutidos com as entidades responsáveis pela política pública avaliada, a fim de confirmar sua validade. Durante a execução da avaliação, a equipe deve manter um diálogo construtivo ao compartilhar os achados, à medida que são desenvolvidos e avaliados (NBASP 9020/4.2) sem que isso comprometa sua independência e a imparcialidade (NBASP 9020/1.1).

8.3.4 Registrar achados

Os achados de avaliação são definidos a partir da comparação realizada pela equipe de fiscalização entre as evidências de avaliação obtidas e os critérios de avaliação definidos, e devem ser registrados pela equipe mediante o preenchimento do papel de trabalho denominado **Matriz de Achados**.

A Matriz de Achados faz parte do processo de documentação das evidências obtidas ao longo da fiscalização e utilizadas para fundamentar os achados considerados como relevantes, a partir do critério de **materialidade** (NBASP 3000/86).

A partir das informações coletadas, e a depender da perspectiva em que são colocados, os achados podem ensejar a reformulação do(s) objetivo(s) e das questões de avaliação previamente estabelecidas na fase de planejamento (NBASP 3000/112).

A critério da equipe e sob a perspectiva de contribuir com o saneamento de não conformidades e evitar ocorrências semelhantes no futuro, os achados que não sejam considerados relevantes e que, portanto, não justifiquem a sua inclusão na Matriz de Achados e, conseqüentemente, no relatório, podem ser comunicados ao fiscalizado, inclusive no decorrer da fiscalização. Essa comunicação se dará, preferencialmente, mediante memorando elaborado e remetido, eletronicamente pelo sistema TCE-DOCS, ao gabinete do relator, por meio da unidade organizacional a que estiver vinculado o Coordenador.

Os critérios adotados pela equipe, correspondentes a cada um do(s) objetivo(s) e/ou das questões de avaliação, e utilizados na definição dos achados, devem ser informados na Matriz de Achados, segundo aspectos de economicidade, eficiência ou efetividade (NBASP 3000/45).

As evidências coletadas ao longo da fiscalização e utilizadas para fundamentar os achados e formar as conclusões ou opiniões do auditor, bem como, quando for o caso, as recomendações pertinentes, no contexto do nível de asseguração estabelecido na fase de planejamento e em resposta ao(s) objetivo(s) e questões de avaliação, devem constar da Matriz de Achados (NBASP 3000/106).

Na avaliação de políticas públicas, deve-se procurar fornecer recomendações construtivas que possam contribuir significativamente para enfrentar as deficiências e os problemas identificados, a fim de que se possa melhorar (ou rever) a política (NBASP 300/40 e NBASP 9020/2.2).

Diferentemente da maioria das auditorias, a colaboração com as partes interessadas é um ponto central da avaliação de políticas públicas. Para ganhar e manter a confiança das partes interessadas, é preferível garantir que, conquanto a avaliação também destaque disfunções administrativas e irregularidades secundárias, a equipe de avaliação não foque em evidenciá-las com o mesmo empenho que ocorreria em uma auditoria, uma vez que a principal motivação principal da avaliação não é revelar e corrigir disfunções, mas sim ajudar os tomadores de decisão a responder melhor às necessidades sociais ou políticas (NBASP 9020/4.2).

Entretanto, deve ficar claro que, mesmo que um diálogo interativo entre o patrocinador e a entidade avaliadora seja fundamental para a realização da avaliação, esta interação não deve comprometer a independência e objetividade da entidade avaliadora (NBASP 9020/4.2). Caso haja irregularidades, a equipe **poderá** iniciar uma representação, se a situação assim permitir, ou adotar outras providências conforme apropriado, sugerindo abertura de outros tipos de fiscalização, se necessário.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.3.4.a – Matriz de Achados;

8.3.5 Revisar registro dos achados

O Coordenador deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **revisar a Matriz de Achados e a Matriz de Avaliação de Responsabilidade por Irregularidade (se houver)**, conforme orientações contidas no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações, podendo utilizar como referência o checklist de validação de qualidade que será utilizado pelo Supervisor.

Caso sejam identificadas necessidades de correções no documento, devem ser realizadas em conjunto com a equipe ou com sua anuência. **Ao final desta tarefa, o Coordenador deve anexar no SGF a Matriz de Achados e a Matriz de Avaliação de Responsabilidade por Irregularidade (se houver) revisadas, as quais representam os documentos finais da equipe de fiscalização.**

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

8.3.6 Validar registro dos achados

O Supervisor deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **validar se a Matriz de Achados e a Matriz de Avaliação de Responsabilidade por Irregularidade (se houver) foram elaboradas com a qualidade esperada** mediante a aplicação de checklists de validação de qualidade, conforme orientações do Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações. **O Supervisor não deve alterar os documentos das Matrizes**, devendo, em caso de sugestões, descrevê-las nos checklists de qualidade ou em forma de comentários nos documentos em validação.

Ao concluir a análise, o Supervisor deve anexar no sistema o checklist de validação aplicado e, se for o caso, o documento em validação contendo os comentários. Por fim, deve atribuir a tarefa ao Coordenador, ao qual cabe, junto à equipe, avaliar as considerações feitas no documento, acatar ou não as sugestões e anexar o documento final nesta tarefa, atribuindo a tarefa ao Supervisor, que concluirá a validação.

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.3.6.a – Checklist de qualidade - Matriz de Achados.

8.4 Relatório

8.4.1 Elaborar Relatório Preliminar

O relatório consiste na consolidação dos resultados obtidos nas fases de planejamento e execução, de modo a apresentar as conclusões da equipe designada acerca das questões que nortearam a avaliação da política pública, assim como as propostas de encaminhamento consideradas pertinentes²⁵.

Deve ser elaborado utilizando, necessariamente, o sistema de processo eletrônico eTCE-GO, por meio da edição do documento apropriado, ou seja, de Relatório de Avaliação de Política Pública. Isto significa que o relatório não pode ser apenas um anexo de outros tipos de documentos de trâmite, tais como Despacho ou Comunicado Interno.

A equipe deve elaborar o Relatório Preliminar a ser encaminhado ao gestor, segundo o modelo de relatório anexo à tarefa. Deve ser inserida às páginas do relatório, por meio de marca d'água de texto, a tarja “Relatório Preliminar”.

Importante observar que o **juízo de valor e o ceticismo profissional** precisam ser exercidos ao longo de toda a fiscalização e adequadamente documentados nos papéis de trabalho, inclusive no Relatório Preliminar. Analogamente, na etapa de relatório, a equipe de

²⁵ Art.13. Resolução Normativa 2/2024.

fiscalização deve utilizar a **materialidade** para balizar o impacto das evidências obtidas na etapa de execução nas conclusões da equipe.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.4.1.a – Relatório de Avaliação de Política Pública

8.4.2 Revisar Relatório Preliminar

O Coordenador deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **revisar o Relatório Preliminar**, conforme orientações contidas no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações, podendo utilizar como referência o checklist de validação de qualidade que será utilizado pelo Supervisor.

Caso sejam identificadas necessidades de correções no documento, devem ser realizadas em conjunto com a equipe ou com sua anuência.

Com vistas a assegurar o atendimento dos requisitos e, ainda, garantir que as conclusões estejam aderentes e decorrentes dos fatos apresentados, devem ser observados os seguintes requisitos mínimos quanto ao conteúdo do relatório:

- a) Aplicação de procedimentos e técnicas para o atingimento das metas/objetivos previstos para a execução dos trabalhos, de acordo com o plano de avaliação e seus objetivos;
- b) Documentação da fiscalização para materializar a consistência dos achados, das evidências, das conclusões e das propostas de encaminhamentos;
- c) Cumprimento das normas e padrões de avaliação de políticas públicas estabelecidos pelo Tribunal;
- d) Identificação de alterações e melhorias necessárias à realização de futuras fiscalizações, que devem ser registradas e levadas em conta nos futuros planejamentos de fiscalização e em atividades de desenvolvimento de pessoal;

Ao final desta tarefa, o Coordenador deve anexar no SGF o Relatório Preliminar revisado, o qual representa o documento final da equipe de fiscalização.

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

8.4.3 Validar Relatório Preliminar

O Supervisor deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **validar se o Relatório Preliminar foi elaborado com a qualidade esperada** mediante a aplicação de checklists de validação de qualidade, conforme orientações do Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações. **O Supervisor não deve alterar o documento do Relatório Preliminar**, devendo, em caso de sugestões, descrevê-las no checklist de qualidade ou em forma de comentários nos documentos em validação.

Ao concluir a análise, o Supervisor deve anexar no sistema o checklist de validação aplicado e, se for o caso, o documento em validação contendo os comentários. Por fim, deve atribuir a tarefa ao Coordenador, ao qual cabe, junto à equipe, avaliar as considerações feitas no documento, acatar ou não as sugestões, e anexar o documento final nesta tarefa, atribuindo a tarefa ao Supervisor, que concluirá a validação.

Os requisitos mínimos a serem observados quanto à qualidade do relatório são:

- a) **Clareza:** produzir textos de fácil compreensão;
- b) **Convicção:** expor os achados e as conclusões com firmeza, demonstrando certeza da informação comunicada;
- c) **Concisão:** ir direto ao assunto e transmitir o máximo de informações de forma breve, exata e precisa;
- d) **Completo:** apresentar toda a informação e todos os elementos necessários para satisfazer os objetivos da fiscalização e permitir a correta compreensão dos fatos e situação relatada;
- e) **Exatidão:** apresentar as necessárias evidências para sustentar seus achados, conclusões e propostas, procurando não deixar espaços para contra-argumentações;
- f) **Relevância:** expor apenas aquilo que tem importância dentro do contexto e que deve ser levado em consideração em face dos objetivos da fiscalização;
- g) **Tempestividade:** cumprir o prazo para elaboração do relatório sem comprometer a qualidade, para que ele possa ser útil a quem couber tomar as providências necessárias;
- h) **Objetividade:** apresentar de forma imparcial evidências suficientes e apropriadas para apoiar os achados.

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.4.3.a – Checklist de qualidade - Relatório Preliminar

8.4.4 Encaminhar Relatório Preliminar

A equipe de fiscalização deve dar à(s) entidade(s) responsável(is) pela política, bem como ao Comitê Consultor, a oportunidade de comentar sobre os achados, as conclusões e as recomendações de avaliação (NBASP 9020/6.1/6.2), bem como deve registrar a análise dos comentários da(s) entidade(s) no relatório, incluindo as razões para realização de modificações no relatório ou para discordar dos comentários recebidos (NBASP 300/29).

O Coordenador deve encaminhar o Relatório Preliminar ao dirigente máximo do órgão/entidade responsável pela política avaliada, bem como ao Comitê Consultor, por meio de “**Ofício de comunicação**”, para que eles possam apresentar, caso queiram, suas

considerações sobre os achados registrados, em até 30 (trinta dias)²⁶ (NBASP 300/29; NBASP 9020/4.2/6.1/6.2).

Insta ressaltar que devem ser adotadas providências para garantir a confidencialidade das informações constantes no Relatório Preliminar, por meio da criptografia do relatório e do envio, por outro meio de comunicação, da senha de acesso.

O Relatório Preliminar será encaminhado de forma completa para comentários do gestor, ou seja, contemplando as recomendações, a proposta de encaminhamento e anexos relevantes para o entendimento do relatório, dispensados os que não forem necessários.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.4.4.a – Ofício de comunicação do Relatório Preliminar.

8.4.5 Elaborar Relatório Final

Uma vez que as partes interessadas tenham expressado suas visões, escritas ou verbais, a entidade avaliadora modificará o seu relatório final, se for necessário, e o aprovará em conformidade com seus procedimentos e sob sua exclusiva responsabilidade (NBASP 9020/6.3).

Por meio do relatório final, a equipe deve comunicar a sua conclusão sobre as questões específicas de avaliação e elaborar as necessárias recomendações (NBASP 300/40; NBASP 9020/2.1/2.2/2.3/6.1/6.3).

O relatório deve ser elaborado utilizando necessariamente o sistema de processo eletrônico eTCE-GO, por meio da edição do documento apropriado, ou seja, de Relatório de Avaliação de Política Pública. Isto significa que o relatório não pode ser apenas um anexo de outros tipos de documentos de trâmite, tais como Despacho ou Comunicado Interno.

Este relatório deve se pautar pelos **princípios da completude, objetividade, tempestividade, precisão e contraditório**, bem como deve ser convincente, de fácil leitura e equilibrado (NBASP 300/39).

A equipe deve identificar os critérios de avaliação e suas fontes no relatório, garantir que os achados concluam claramente sobre o(s) objetivo(s) e/ou as questões de avaliação, ou explicar por que isso não foi possível (NBASP 300/39).

A equipe deve fazer tudo que for possível para garantir que os destinatários e leitores do relatório entendam as especificidades da abordagem da avaliação de políticas públicas, em particular as escolhas metodológicas feitas (NBASP 9020/7.1).

A natureza sensível da avaliação dada sobre a utilidade de uma política demanda precauções especiais, que devem ser levadas em consideração na redação do relatório de avaliação, para

²⁶ Art.15. Resolução Normativa 2/2024.

que ele seja entendido corretamente e se evite interpretações enviesadas ou extensivas, particularmente pela imprensa (NBASP 9020/7.1).

A equipe deve fornecer recomendações construtivas que sejam capazes de contribuir para sanar as deficiências ou problemas identificados pela avaliação (NBASP 300/40). As recomendações oriundas das conclusões do relatório final devem ser orientações cabíveis para a política, baseadas em fatos e observações, não sendo vinculantes para os poderes executivo e legislativo (NBASP 9020/2.1).

Para ganhar e manter a confiança das autoridades administrativas responsáveis pela política avaliada, tendo em vista que a avaliação de políticas públicas é um processo que caracteriza-se por apoiar-se na cooperação, e, às vezes, na construção conjunta com as partes interessadas, é preferível garantir que, conquanto a avaliação também destaque disfunções administrativas e irregularidades secundárias, a equipe não foque em evidenciá-las com o mesmo empenho que ocorreria em uma auditoria. Entretanto, o ganho desta confiança não deve afetar a independência do TCE GO (NBASP 9020/4.2). Nesse sentido, caso a equipe se depare com casos de não conformidade que possam ser indicativos de atos criminosos ou de improbidade administrativa, ela deve exercer o zelo profissional e cautela e comunicar por meio do relatório, representação ou outro expediente formal — a Secretaria de Controle Externo, a qual informará o Conselheiro Relator e adotará as demais providências cabíveis.

O relatório deve seguir as estruturas especificadas nos papéis de trabalho anexados ao SGF (NBASP 3000/117).

O Relatório de Avaliação de Política Pública deve incluir declaração de que a equipe atende aos **requisitos éticos relevantes e de independência**, bem como o **nível de asseguarção alcançado** (NBASP 300/21 a 23). A equipe de fiscalização fornece asseguarção aos usuários ao explicar, de maneira equilibrada e razoável, como os achados, os critérios e as conclusões foram desenvolvidos e porque os achados resultaram nas conclusões (NBASP 3000/33).

Quando cabível, também a equipe de fiscalização pode incluir, em anexo ao relatório final, o modelo de Plano de Ação para que seja preenchido pelo órgão/entidade responsável pela política avaliada e apresentado ao Tribunal para monitoramento.

Também deve ser registrada a **análise dos comentários** do órgão ou entidade responsável pela política avaliada no relatório final, incluindo as razões para realização de modificações no relatório ou para discordar dos comentários recebidos (NBASP 300/29).

8.4.6 Revisar Relatório Final

O Coordenador deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **revisar o relatório final**, conforme orientações contidas no Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações, podendo utilizar como referência o checklist de validação de qualidade que será utilizado pelo Supervisor. Deve-se assegurar o cumprimento dos requisitos mínimos estabelecidos pelas normas de auditoria (NBASP 300/32) e, ainda, garantir que as conclusões estejam aderentes e decorrentes dos fatos apresentados.

Caso sejam identificadas necessidades de correções no documento, devem ser realizadas em conjunto com a equipe ou com sua anuência.

Ao final desta tarefa, o Coordenador deve anexar no SGF o relatório final revisado, o qual representa o documento final da equipe de fiscalização.

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

8.4.7 Validar Relatório Final

O Supervisor deve, no prazo previsto para conclusão da tarefa no SGF, **validar se o relatório final foi elaborado com a qualidade esperada** mediante a aplicação de checklists de validação de qualidade, conforme orientações do Manual do Sistema de Qualidade das Fiscalizações. A validação deve assegurar o cumprimento dos requisitos mínimos estabelecidos pelas normas de auditoria (NBASP 300/32) e, ainda, garantir que as conclusões estejam aderentes e decorrentes dos fatos apresentados.

O Supervisor não deve alterar o documento do relatório final, devendo, em caso de sugestões, descrevê-las no checklist de qualidade ou em forma de comentários nos documentos em validação.

Ao concluir a análise o Supervisor deve anexar no sistema o checklist de validação aplicado e, se for o caso, o documento em validação contendo os comentários. Por fim, deve atribuir a tarefa ao Coordenador, ao qual cabe, junto à equipe, avaliar as considerações feitas no documento, acatar ou não as sugestões e anexar o documento final nesta tarefa, atribuindo a tarefa ao Supervisor que concluirá a validação.

Trata-se de um ponto de controle de qualidade que, uma vez corretamente executado, minimiza a probabilidade de condução errônea do trabalho (NBASP 300/32).

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.4.7.a – Checklist de qualidade - Relatório Final

8.4.8 Encaminhar Relatório Final

No prazo controlado via SGF, o Coordenador deve requisitar as assinaturas da equipe no Relatório de Avaliação de Política Pública no eTCE-GO, **remetendo o processo eletrônico à Secretaria de Controle Externo, que deve encaminhá-lo ao Conselheiro Relator.**

O relatório deve constar, necessariamente, no sistema de processo eletrônico eTCE-GO como um documento próprio, ou seja, de Relatório de Avaliação de Política Pública. Isto significa que o relatório não pode ser apenas um anexo de outros tipos de documentos de trâmite tais como Despacho ou Comunicado Interno.

Ao encaminhar o relatório final, a equipe deve concluir também o preenchimento do BACE – Benefícios das Ações de Controle Externo (Etapa 8.3.1), por meio do Formulário de benefícios (papel de trabalho 8.3.1.a). Na sequência, o coordenador é o responsável pelos registros no Sistema BACE no eTCE-GO, de modo que todos os benefícios sejam devidamente revisados e lançados, garantindo a fidedignidade das informações entre a avaliação e o Sistema BACE.

Nota: Após o encaminhamento do relatório final, cabe ao supervisor adotar as providências de encerramento do projeto no SGF, o que inclui o preenchimento de informações que subsidiem o julgamento das prestações de contas correspondentes, **conforme PO - Gerir Projetos de Fiscalização no SGF**, encerrando, assim, a atividade **8.1.3.** deste P.O.

8.4.9 Elaborar minuta do Sumário Executivo

O Coordenador deve elaborar a minuta do Sumário Executivo, contendo informações sobre a fiscalização realizada conforme modelo. Ao final, o documento deve ser anexado ao SGF.

Papéis de Trabalho (vide “11. Anexos”):

- 8.4.9.a – Sumário Executivo.

9. INDICADORES

9.1 Indicadores de Verificação

Nome	Descrição	Forma de cálculo
Duração do procedimento de fiscalização (dias úteis)	Mede a quantidade de dias úteis gastos para cada etapa (planejamento, execução e relatório) da fiscalização.	<i>Para cada etapa,</i> \sum <i>Dias úteis</i>
Total de servidores envolvidos na fiscalização	Mede a quantidade de servidores envolvidos na fiscalização. Observações: - Mensurar a quantidade de servidores na equipe, coordenação, supervisão e assessoria.	<i>Para cada função desempenhada,</i> \sum <i>Servidores envolvidos</i>
Índice de execução da fiscalização	Mede o percentual executado da fiscalização, considerando as tarefas concluídas, em andamento e previstas. Observações: - Mensurar por etapa e global.	<i>Para cada etapa,</i> \sum <i>% executado</i>
Total de apontamentos da validação de qualidade intermediários	Mede a soma de apontamentos das validações da qualidade dos produtos intermediários. Observações:	\sum <i>Apontamentos validação de qualidade</i>

	- Mensurar por tarefa de validação e agrupar por etapa de planejamento, execução ou relatório.	
--	--	--

9.2 Indicadores de Controle

Nome	Descrição	Forma de cálculo
Índice de tempestividade	Reflete se o relatório final foi finalizado (assinado) dentro do prazo da avaliação. Observações: - A finalização do relatório corresponde à assinatura de todos os integrantes da Equipe de Fiscalização.	$\sum \frac{Qtde. relatórios tempestivos}{Qtde. relatórios}$
Quantidade de apontamentos de validação de qualidade final	Mede os apontamentos da validação da qualidade do produto final.	<i>Para a tarefa "Validar Relatório Final"</i> $\sum Apontamentos validação de qualidade$
Total de benefícios registrados	Mede a quantidade de benefícios, por natureza, tipo, subtipo e estados registrados em função da avaliação.	<i>Para cada natureza de benefício,</i> $\sum Benefícios registrados$
Percentual de benefícios financeiros em relação ao VRF	Reflete a proporção dos benefícios financeiros em relação ao volume de recursos fiscalizados (se aplicável).	$\frac{\sum Benefícios financeiros}{Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)}$

10. CONTROLE DE REGISTROS

Nome do Registro / Código	Armazenamento e Preservação	Distribuição e Acesso*	Recuperação**	Retenção e Disposição
Projeto "Avaliação de Política Pública" e papéis de trabalho	Sistema SGF	Acesso controlado por senha e site institucional restrito ao setor	Backup Diário	Retenção por tempo Indeterminado
Relatório de Avaliação de Política Pública	Sistema eTCE-GO	Acesso controlado por senha institucional.	Backup	Retenção por tempo Indeterminado

*A distribuição e o acesso a sistemas eletrônicos do TCE-GO são regidos pelas diretrizes e normas concernentes ao Sistema de Gestão da Segurança da Informação.

** A recuperação de informações eletrônicas custodiadas pelo TCE-GO é regida pelas diretrizes e normas concernentes ao Sistema de Gestão da Segurança da Informação.

11. ANEXOS

- 8.1.1.a – Análise de Competências - Equipe de Fiscalização;
- 8.1.2.a – Minuta de Portaria de Equipe de Fiscalização;
- 8.1.4.a – Memória de Reunião da Equipe de Fiscalização;
- 8.1.4.b – Declaração de Compromisso Profissional;
- 8.1.5.a – Ofício de comunicação inicial;
- 8.2.1.a – Memorando de Composição Comitê Consultor
- 8.2.1.b – Minuta de Portaria do Comitê Consultor
- 8.2.1.c – Termo de Confidencialidade e Sigilo
- 8.2.2.1.a – Diagrama de Explicação do Problema
- 8.2.2.1.b – Entendimento do Problema Público
- 8.2.2.2.a – Memória de pesquisa;
- 8.2.2.2.b – Quadro de levantamento de trabalhos relacionados à política pública avaliada;
- 8.2.2.2.c – Memória de entrevista;
- 8.2.2.2.d – Requisição de documentos e ou informações;
- 8.2.2.2.e – Análise SWOT;
- 8.2.2.2.f – Análise de partes interessadas (Stakeholder);
- 8.2.2.2.g – Análise DVR;
- 8.2.2.2.h – Diagrama de Referências Básicas da Política;
- 8.2.2.2.i – Descrição da Política e fatores de contexto;
- 8.2.2.3.a – Matriz de Estruturação da Política Pública;
- 8.2.2.4.a – Entendimento do ambiente de controle em que a política está inserida
- 8.2.2.5.a – Identificação e análise dos riscos
- 8.2.2.6.a – Materialidade do objeto
- 8.2.3.a – Estratégia de Avaliação
- 8.2.5.a – Checklist de qualidade – Estratégia de Avaliação
- 8.2.6.a – Matriz de Planejamento e Procedimentos
- 8.2.8.a – Checklist de qualidade – Matriz de Planejamento e Procedimentos
- 8.2.9.a – Ata de Reunião do Comitê Consultor
- 8.3.1.a – Formulário de benefícios
- 8.3.4.a – Matriz de Achados
- 8.3.6.a – Checklist de qualidade – Matriz de Achados
- 8.4.1.a – Relatório de Avaliação de Política Pública
- 8.4.3.a – Checklist de qualidade - Relatório Preliminar;
- 8.4.4.a – Ofício de comunicação do Relatório Preliminar;
- 8.4.7.a – Checklist de qualidade - Relatório Final;
- 8.4.9.a – Sumário Executivo.

12. ELABORAÇÃO, REVISÃO E APROVAÇÃO

PO Fiscalizar via Avaliação de Políticas Públicas		
Secretaria de Controle Externo (SEC-CEXTERNO)		
Responsável por	Nome	Função
Elaboração	Valter Mário Canedo Filho	Auditor de Controle Externo



Revisão	Vânia Mara de Souza e Silva	Chefe de Serviço de Avaliação e Inovação em Políticas Públicas
Aprovação	Sérvio Túlio Teixeira e Silva	Secretário de Controle Externo
Controle de Qualidade	Vera Núbia Zandonadi Gomes	Diretora de Governança, Planejamento e Gestão
Controle de Versionamento		
Versão anterior: inexistente	Versão atual: n. 000 de 11/10/2024	Próxima Revisão Programada: 11/10/2027