

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo**

**TÉCNICAS DE AUDITORIA**  
**MARCO LÓGICO**

**SEPROG/SEGECEX**

**2001**

## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

### **Presidente:**

Ministro Humberto Guimarães Souto

### **Vice-Presidente:**

Ministro Antonio Valmir Campelo Bezerra

### **Ministros:**

Adhemar Paladini Ghisi

Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

Iram de Almeida Saraiva

Adylson Motta

Walton Alencar Rodrigues

Guilherme Palmeira

Ubiratan Diniz de Aguiar

### **Auditores:**

José Antonio Barreto de Macedo

Lincoln Magalhães da Rocha

Benjamin Zymler

### **Procurador-Geral:**

Lucas Rocha Furtado

### **Subprocuradores-Gerais:**

Jair Batista da Cunha

Paulo Soares Bugarin

Ubaldo Alves Caldas

### **Procuradores:**

Maria Alzira Ferreira

Marinus Eduardo Vries Marsico

Cristina Machado da Costa e Silva

### **Comissão Permanente de Regimento:**

Ministro Marcos Vinícios Vilaça (Presidente)

Ministro Adylson Motta (Membro)

Ministro Guilherme Palmeira (Membro)

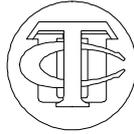
Auditor Benjamin Zymler (Suplente)

### **Comissão Permanente de Jurisprudência:**

Ministro Iram de Almeida Saraiva (Presidente)

Ministro Antônio Valmir Campelo Bezerra (Membro)

Ministro Walton Alencar Rodrigues (Membro)



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo**

**TÉCNICAS DE AUDITORIA**  
**MARCO LÓGICO**

**Brasília, maio de 2001.**

**Tribunal de Contas da União**

**Internet:** <http://www.tcu.gov.br>

SAFS Lt. 01

CEP: 70.042-900 - Brasília (DF)

**Secretário-Geral de Controle Externo:**

Luciano Carlos Batista

**Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo:**

Marília Zinn Salvucci

**Gerente de Projeto TCU/RU:**

Glória Maria Merola da Costa Bastos

**Analistas de Finanças e Controle Externo - Área de Controle Externo:**

Carmen Pereira Rêgo Meireles

657.63  
B823t

Brasil. Tribunal de Contas da União.  
Técnicas de Auditoria : marco  
lógico / Tribunal de Contas da União.  
- Brasília : TCU, Secretaria de  
Fiscalização e Avaliação de Programas  
de Governo, 2001.  
26 p.

1. Auditoria I. Título.

**PORTARIA Nº 39, DE 22 DE MAIO DE 2001.**

Aprova a Técnica de Auditoria "Marco Lógico".

O SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das competências que lhe conferem o artigo 10, inciso II, da Resolução TCU nº 140, de 13 de dezembro de 2000, e o artigo 6º, inciso XII da Portaria TCU nº 81 de 17/5/1994, RESOLVE:

Art. 1º. Fica aprovada a Técnica de Auditoria "Marco Lógico", com vistas a subsidiar a atuação dos servidores deste Tribunal designados a realizar trabalhos de auditoria de natureza operacional.

Art. 2º. A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG manterá atualizada a Técnica de que trata o artigo anterior, cabendo-lhe, ainda, o esclarecimento de dúvidas e o recebimento de sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Art. 3º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**LUCIANO CARLOS BATISTA**  
**Secretário-Geral de Controle Externo**



## APRESENTAÇÃO

---

Este documento é produto das atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido. Na sua elaboração, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog contou com a colaboração dos analistas participantes do Projeto e com o apoio técnico da KPMG, empresa contratada pelo Governo britânico para prestar consultoria ao TCU na área de auditoria de natureza operacional.

A técnica aqui apresentada, *Marco Lógico*, foi testada com sucesso durante a realização das auditorias-piloto realizadas em 1998 e 1999 e complementa informações contidas no Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU.

Luciano Carlos Batista  
Secretário-Geral de Controle Externo



## SUMÁRIO

---

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. APLICAÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>3. ESTRUTURA .....</b>	<b>8</b>
<b>4. ELABORAÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>5. COMPONENTES DA MATRIZ DE MARCO LÓGICO .....</b>	<b>14</b>
5.1. INDICADORES .....	14
5.2. MEIOS DE VERIFICAÇÃO.....	15
5.3. PRESSUPOSTOS .....	15
<b>6. LISTA DE VERIFICAÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>7. CONCLUSÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>19</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>21</b>
<b>FOLHA DE SUGESTÕES .....</b>	<b>23</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O Marco Lógico é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais.

Criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, é um instrumento de planejamento obrigatoriamente adotado por todas as organizações públicas que postulam financiamento junto àquele Banco. O Modelo de Marco Lógico, que, segundo o BID<sup>1</sup>, oferece inúmeras vantagens sobre outros enfoques menos estruturados (BID 1997, p. 66-77), também vem sendo utilizado pela Agência Brasileira de Cooperação, órgão do ministério das Relações Exteriores, na análise de projetos submetidos a sua apreciação.

## 2. APLICAÇÃO

O Modelo de Marco Lógico propicia a análise detalhada do programa ou do projeto objeto da auditoria. A equipe deve avaliar, contudo, a conveniência do emprego desta técnica, pois, por ser complexa, requer considerável disponibilidade de tempo, além da existência de sofisticado sistema de informações gerenciais.

Considerando que muitos programas governamentais são financiados por agências internacionais que adotam esse modelo, é provável que a equipe possa obter, junto ao gestor, uma versão do Marco Lógico previamente elaborada, o que facilitaria os trabalhos de análise preliminar do objeto da auditoria.

Com tais considerações em mente, a equipe pode:

- montar o marco lógico com base em informações coletadas e em *workshops* com os auditados;
- usar informação do marco lógico já existente;
- analisar o marco lógico já existente e apontar melhorias possíveis na própria concepção do programa ou do projeto.

O modelo permite responder a questões como:

- os objetivos fixados guardam nítida relação com a finalidade última do programa ou projeto auditado, bem como definem precisamente os bens e serviços que serão ofertados, e a clientela que será beneficiada?
- os objetivos de cada nível hierárquico mantêm relações de causalidade plausíveis entre si?
- o impacto (ou benefícios) almejado é claro e mensurável?

---

<sup>1</sup> “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”, elaborado pela Oficina de Evaluación do Banco Interamericano de Desarrollo em março de 1997.

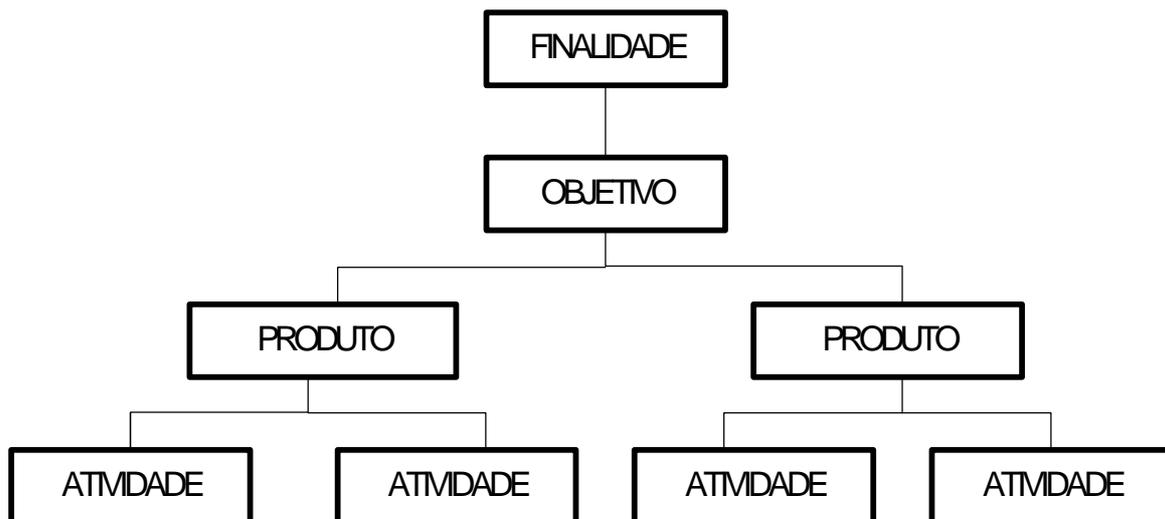
### 3. ESTRUTURA

Para obter respostas objetivas às questões relacionadas acima, o Modelo de Marco Lógico trata os programas ou projetos como conjuntos logicamente estruturados de processos organizacionais que devem atingir tanto a finalidade quanto os objetivos destes programas ou projetos. Nessa **estrutura lógica** devem constar os seguintes itens:

- atividades: tarefas que devem ser executadas para a geração de bens e serviços;
- produtos: bens e serviços ofertados (metas fixadas);
- objetivos: resultados diretos associados à geração de bens e serviços;
- finalidades: benefícios almejados (impacto da ação governamental).

O Marco Lógico deve demonstrar a compatibilidade lógica entre, sucessivamente, a finalidade (impacto da ação governamental), o objetivo, os produtos e as atividades, conforme ilustrado pela figura que se segue. Dito de outra forma, a realização das atividades deve resultar em produtos (bens e/ou serviços) que, entregues à clientela, possibilitam alcançar o objetivo proposto. As conseqüências da realização do objetivo, por sua vez, são o impacto esperado, i.e., a finalidade do programa ou projeto.

FIGURA 1 – ESTRUTURA LÓGICA



Dispondo essa estrutura em ordem decrescente, obtém-se algo semelhante ao apresentado no quadro a seguir.

**QUADRO 1 – EXEMPLO DO MODELO DE MARCO LÓGICO PARA UM PROJETO HIPOTÉTICO DE PERFURAÇÃO DE POÇOS COM ÁGUA POTÁVEL EM UMA ZONA RURAL**

**Finalidade:** Redução da incidência de enfermidades causadas pelo consumo de água não-potável.

**Objetivo:** Adoção de práticas higiênicas pela população beneficiada.

**Produtos:**

- extensão do acesso à água potável a 60% da população local.
- melhor capacitação dos servidores da área de saúde.

**Atividades:**

- 1º componente:
  - ⇒ selecionar locais para a perfuração de poços;
  - ⇒ mobilizar os trabalhadores do local;
  - ⇒ perfurar os poços selecionados.
- 2º componente:
  - ⇒ preparar um programa de capacitação na área de saúde;
  - ⇒ recrutar servidores da área de saúde;
  - ⇒ ministrar o programa de capacitação para os servidores recrutados.

Fonte: BID<sup>2</sup>, 199-, p. 16.

Além de ordenar os processos organizacionais, os Modelos de Marco Lógico devem:

- definir indicadores práticos, objetivos, mensuráveis e independentes para cada nível, que devem ser expressos em termos quantitativos, qualitativos e temporais;
- indicar as fontes que contêm dados sobre os indicadores (meios de verificação);
- identificar os fatores exógenos (pressupostos) que podem afetar o objeto da auditoria em cada nível, avaliando os riscos existentes e formulando ações alternativas.

Sua estrutura corresponde a uma matriz de quatro por quatro, onde as linhas apresentam informações acerca dos objetivos, indicadores, meios de verificação e pressupostos em quatro momentos diferentes da vida de um projeto ou programa governamental, conforme mostra o quadro abaixo.

<sup>2</sup> “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”, elaborado pela Oficina de Evaluación do Banco Interamericano de Desarrollo em março de 1997.

**QUADRO 2 – ESTRUTURA DO MARCO LÓGICO**

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEIOS DE VERIFICAÇÃO</b>	<b>PRESSUPOSTOS</b>
<p><b><u>FINALIDADE:</u></b> Definição de como o projeto/programa contribuirá para a solução do problema identificado. Pode ser considerado como o impacto da ação governamental.</p>	<p>Medem o impacto geral do projeto/programa e devem ser especificados em termos de quantidade, qualidade e tempo (grupo social e local, quando apropriado)</p>	<p>São as fontes de informação que se pode utilizar para verificar que os objetivos foram alcançados. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisas de opinião, etc.</p>	<p>Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões importantes necessárias para a sustentabilidade (continuidade no tempo) dos benefícios gerados pelo projeto/programa.</p>
<p><b><u>OBJETIVO:</u></b> Resultado direto a ser obtido a partir da geração dos bens e serviços produzidos pelo projeto/programa.</p>	<p>Descrevem as conseqüências da realização do objetivo, podendo também indicar que existe um problema e sugerir a necessidade de mudanças nos componentes projeto/programa. Devem incluir metas que reflitam a situação ao finalizar o projeto/programa. Cada indicador deve ser expresso em termos de quantidade, qualidade e tempo dos resultados a serem alcançados.</p>	<p>São as fontes que o gestor e o avaliador podem consultar para ver se os objetivos estão sendo alcançados. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisa, etc.</p>	<p>Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que o projeto/programa contribua significativamente para o alcance da finalidade.</p>
<p><b><u>PRODUTOS:</u></b> Bens e/ou serviços necessários, para a consecução dos objetivos.</p>	<p>Descrições concisas e claras de cada um dos produtos que devem ser concluídos durante a execução. Devem ser expressos em termos de trabalhos terminados (sistemas instalados, pessoal capacitado, bem ofertado, etc.) e especificados pela sua quantidade, qualidade e oportunidade.</p>	<p>Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode encontrar as fontes de informação para verificar se os resultados planejados foram realizados. As fontes podem incluir observação direta, relatórios de auditoria interna, etc.</p>	<p>Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que os produtos previstos no projeto/programa alcancem o objetivo para o qual foram realizados.</p>
<p><b><u>ATIVIDADES:</u></b> São as tarefas que o gestor deve executar para gerar cada um dos produtos do projeto/programa e que implicam em custos, listadas em ordem cronológica para cada produto.</p>	<p>Essa célula deverá conter o orçamento para cada produto a ser produzido pelo projeto/programa.</p>	<p>Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode obter informação para verificar se o orçamento foi executado como o previsto. Normalmente constitui o registro contábil da unidade executora.</p>	<p>Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões (fora do controle do gestor do projeto/programa) que têm que ocorrer para que os produtos possam ser gerados.</p>

Quando se tratar de programas com vários objetivos, torna-se necessário construir um marco mestre do programa, com sua finalidade e objetivo, e com os projetos que o integram, como mostra o quadro a seguir. A finalidade de cada um dos marcos lógicos dos projetos é idêntica ao objetivo do programa. Porém, cada projeto tem seu objetivo específico.

**QUADRO 3 – MARCO LÓGICO MESTRE DE UM PROGRAMA COM VÁRIOS PROJETOS**

<b>FINALIDADE DO PROGRAMA:</b> _____ _____			
<b>OBJETIVO DO PROGRAMA = FINALIDADE DOS PROJETOS:</b> _____ _____			
<b>PROJETOS:</b> 1. _____ 2. _____ ...			
PROJETOS	OBJETIVO	PRODUTOS	ATIVIDADES
1	▪	▪ ▪ ...	▪ ▪ ...
2	▪	▪ ▪ ...	▪ ▪ ...
...	...	...	...

O próximo quadro ilustra como o Quadro 3 pode ser empregado.

**QUADRO 4 – EXEMPLO DE MARCO LÓGICO MESTRE PARA O PROGRAMA DE MONITORAMENTO E CONTROLE DE DESMATAMENTOS E QUEIMADAS NA AMAZÔNIA – PRODESQUE**

<b>FINALIDADE DO PROGRAMA:</b> Contribuir para a proteção dos ecossistemas e da manutenção da qualidade ambiental.			
<b>OBJETIVO DO PROGRAMA = FINALIDADE DOS PROJETOS:</b> Contribuir para a redução das taxas atuais de desmatamento e queimadas na Amazônia.			
<b>PROJETOS:</b> 1. Monitoramento de desmatamento e queimadas em áreas prioritárias; 2. Controle e fiscalização de desmatamento e queimadas em áreas prioritárias.			
<b>PROJETOS</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>ATIVIDADES</b>
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitorar os desmatamentos e queimadas em áreas prioritárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dados básicos de monitoramento gerados e disponíveis;</li> <li>▪ Dados georreferenciados para os temas definidos gerados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gerar mapas georreferenciados;</li> <li>▪ Gerar banco de dados alfanuméricos georreferenciados para áreas prioritárias.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controlar e fiscalizar os desmatamentos e queimadas em áreas prioritárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emissão de relatórios analíticos mensais com diretrizes para fiscalização das áreas prioritárias;</li> <li>▪ Banco de dados informatizados atualizados e disponíveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estabelecer normas e procedimentos de acesso ao banco de dados;</li> <li>▪ Consolidar e atualizar banco de dados alfanuméricos georreferenciados para áreas prioritárias.</li> </ul>

#### 4. ELABORAÇÃO<sup>3</sup>

Os passos a serem seguidos na elaboração do Marco Lógico devem ser os seguintes:

*1º passo:* Definir a finalidade (impacto da ação governamental):

A **finalidade** deve ser apresentada na forma da descrição da solução de um problema e deve estar sempre ligada ao sentido de **mudanças estruturais**. Um problema *deve ser uma*

<sup>3</sup> Este trabalho foi desenvolvido tendo como base o material denominado “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”, elaborado pela Oficina de Evaluación do Banco Interamericano de Desarrollo em março de 1997.

*situação negativa existente* e não uma ausência de solução. Por exemplo, um *problema*, na área de educação, seria o aumento do número de alunos repetentes e a *finalidade* do programa seria a redução da taxa de repetência nas escolas.

Para a Agência Brasileira de Cooperação – ABC, a finalidade ou o objetivo de desenvolvimento “trata da situação ideal no horizonte que a instituição nacional espera um dia alcançar, sendo que o programa ou o projeto fará uma contribuição parcial para a sua materialização”. (MRE, 1996, Anexo I, p. 17)

**2º passo:** Descrever o **objetivo** do programa ou do projeto:

O objetivo é o resultado esperado ao final do período da execução do programa ou do projeto governamental. Deve ser considerado como a conseqüência prevista da produção e entrega dos bens e serviços ou a situação<sup>4</sup> que deverá existir depois de solucionado o problema. Em resumo, os objetivos são os efeitos pretendidos, advindos do cumprimento das metas. É interessante, nessa etapa, desenvolver o seguinte raciocínio:

- ↪ as atividades geram os produtos;
- ↪ os produtos geram os efeitos pretendidos, ou seja, os objetivos;
- ↪ os objetivos contribuem para as mudanças estruturais (finalidade).

A descrição do objetivo do programa ou do projeto deve ser apresentada, se possível, em uma única frase, e deve iniciar com expressões concretas do tipo: **criar, instalar, atender, implantar, aumentar de x para y e reduzir de x para y**.

Assim, o Marco Lógico deve apresentar um único objetivo, de forma que fique clara a intenção proposta, evitando a ambigüidade. Por exemplo, reduzir a taxa de repetência de 60% para 20% até o ano 2003 nas escolas da zona rural.

**3º passo:** Identificar os produtos:

Os produtos são os resultados (bens ou serviços) obtidos ao final de uma série de atividades, expressos em termos de trabalho concluído. Por exemplo: obras terminadas, estudos terminados e capacitação terminada. Devem ser quantificáveis e de fácil verificação para quem analisa o desempenho do programa ou projeto. Deve-se estar atento para não confundir produto com atividade.

Ex.: No projeto de desenvolvimento de técnicas de auditoria de natureza operacional do TCU com o Reino Unido, temos como um produto "auditorias de natureza operacional realizadas". Assim, algumas atividades necessárias ao atingimento desse resultado são "desenvolvimento de técnicas de avaliação, capacitação de pessoal no Brasil e no Reino Unido, desenvolvimento de material de treinamento ", entre outras

**4º passo:** Listar as atividades:

As atividades são as tarefas que, uma vez executadas, levam à obtenção de um produto (bem ou serviço). Devem ser listadas detalhadamente pois são o ponto de partida do plano de execução. Ao mesmo tempo devem determinar os insumos (tempo e recursos) necessários à sua execução. Deve-se estar atento para não confundir atividades com ações de natureza administrativa.

<sup>4</sup> Essas situações devem ser as desejadas e possíveis de serem realizadas.

Ex.: Ainda com base no mesmo exemplo, considerando a atividade "capacitação de pessoal no Brasil e no Reino Unido", as ações de natureza administrativa seriam "contratação de consultores, aquisição de passagens aéreas e impressão de material de treinamento", entre outras.

## 5. COMPONENTES DA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

Como mostrado no Quadro 2, a matriz de Marco Lógico é composta pelas seguintes colunas: "Descrição", "Indicadores", "Meios de Verificação" e "Pressupostos". O primeiro item foi examinado nos tópicos anteriores. Nesse tópico serão examinados os demais.

### 5.1. INDICADORES

Os indicadores podem ser classificados da seguinte forma:

#### A) Indicadores de Finalidade e Objetivo

Esses são indicadores de resultado e devem:

- servir de base para o estabelecimento de metas, o monitoramento e a avaliação;
- medir o impacto geral que deve ser atribuído ao programa ou ao projeto governamental;
- ser obtidos a um custo razoável, preferivelmente das fontes de dados já existentes;
- contribuir no sentido de auxiliar a boa gestão do programa ou do projeto;
- permitir ajustes e correções de rumos para a obtenção do seu objetivo.

Muitas vezes o desenvolvimento de indicadores é tarefa árdua que requer tempo, disponibilidade de dados e conhecimento sobre o objeto do estudo. Assim, a dificuldade na elaboração de um indicador de resultado não deve prejudicar o desenho do programa ou do projeto governamental, podendo ser substituído por indicadores indiretos. A Técnica de Auditoria "**Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**" (TCU, 2000), traz orientações sobre a elaboração de indicadores de desempenho.

#### B) Indicadores de Produtos

Esses indicadores devem possuir uma descrição breve dos bens e serviços (estudos a serem desenvolvidos, plano de capacitação definido e obras físicas) que abastecerão o programa ou o projeto. A descrição deve especificar quantidade, qualidade e tempo.

#### C) Indicadores de Atividades

O método desenvolvido pelo BID estabelece a identidade entre o orçamento necessário para gerar cada atividade e seu indicador.

Quando da **revisão** dos diversos indicadores, a equipe deve certificar-se que:

- os indicadores de objetivos não sejam um resumo dos produtos;
- os indicadores de produtos meçam o que é importante;
- os indicadores sejam especificados em termos de quantidade, qualidade e tempo;
- os indicadores não se repitam, ou seja, para cada nível de objetivo, diferentes indicadores.

## 5.2. MEIOS DE VERIFICAÇÃO

O Marco Lógico exige que se identifiquem as informações a respeito dos indicadores, pois obriga o avaliador a localizar as fontes de informações existentes ou planejar a forma de coleta dessas informações.

- Como se obtêm essas informações?
  - ⇒ Dados primários<sup>5</sup>
  - ⇒ Dados secundários<sup>6</sup>
- Quem irá financiar essas atividades?
- Quem irá executar essas atividades?
- Qual a quantidade ideal de informações?

Considerando-se, p. ex., que a atividade de **elaboração de material de difusão de combate à queimadas** (de acordo com o plano aprovado) terá, como produto final, **material de difusão produzido para diversos públicos alvos**, no total de 35 *folders*, 27 cartilhas, 18 cartazes, e a elaboração de uma *home-page*, o indicador e os meios de verificação serão:

INDICADOR	MEIOS DE VERIFICAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percentual de material produzido em um nível adequado e na época certa (antes do período de seca).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Levantamento, contabilização e verificação da tempestividade, junto ao gestor e na Internet, do que foi produzido”.</li> </ul>

## 5.3. PRESSUPOSTOS

Todo projeto está sujeito a uma série de contingências ambientais, políticas, socioeconômicas, dentre outras, sobre as quais o gestor não tem controle, que podem interferir no resultado esperado. Os pressupostos representam um juízo de probabilidade de êxito do programa ou do projeto, ou seja, indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que se possa alcançar o seu objetivo. Em outras palavras, são condições externas necessárias para que as atividades previstas no nível organizacional imediatamente superior da matriz possam ter sucesso.

A coluna de pressupostos tem um papel importante tanto na fase de planejamento como na fase de execução. Na fase de **planejamento**, serve para identificar os riscos que podem comprometer o resultado do programa, incorporando componentes que venham sanar as dificuldades apontadas. Na fase de **execução**, possibilita a rápida constatação de problemas e a imediata comunicação com o nível superior. O fato do pressuposto ser um evento fora da responsabilidade do gerente, não cria constrangimento para que este comunique a sua ocorrência.

Por exemplo, um dos pressupostos do Programa Saúde da Família na zona rural poderia ser o fato de não haver dificuldade de o pessoal qualificado aceitar mudar-se da cidade para a área rural e dado que esse pressuposto pode ser um fator crítico para o atingimento do objetivo, o gestor do programa deve identificar todas as alternativas possíveis de contornar tal situação. Uma solução seria tornar mais atraente o contrato de trabalho desenvolvendo atividades e produtos que assegurem a mudança da equipe para a área rural. A ação poderia ser o pagamento de salário acima do de mercado, residência gratuita ou algum outro tipo de incentivo.

<sup>5</sup> Dados primários são os dados coletados diretamente pela equipe de auditoria.

<sup>6</sup> Dados secundários são aqueles obtidos de outrem.

QUADRO 4 – PRESSUPOSTOS

Acerca do pressuposto: **peçoal qualificado para formar equipes de saúde da família aceita mudar-se da cidade para a área rural.**

1. É externo ao programa ou projeto?			
<b>SIM</b>		<b>NÃO</b>	→ NÃO INCLUIR
↓ (está fora do controle do Ministério da Saúde)			
2. É importante?			
<b>SIM</b>		<b>NÃO</b>	→ NÃO INCLUIR
↓ (o sucesso do programa depende da formação de equipes)			
Qual é a probabilidade que ocorra?			
<b>NÃO É PROVÁVEL</b>	<b>PROVÁVEL</b>	<b>MUITO PROVÁVEL</b>	→ NÃO INCLUIR
↓		<b>PRESSUPOSTO</b>	
O programa ou projeto pode ser redesenhado?			
<b>SIM</b>		<b>NÃO</b>	→ PARAR
↓			
REDESENHAR O PROGRAMA			

A importância da identificação dos pressupostos:

- identifica o que está fora do controle do gerente do projeto;
- proporciona um juízo acerca da probabilidade de êxito;
- na eventualidade da ocorrência de uma contingência, existe uma maior probabilidade de que o gerente se comunique com o nível superior;
- torna o programa/projeto mais adaptável, aumentando as probabilidades de êxito.

**6. LISTA DE VERIFICAÇÃO**

Com o objetivo de facilitar a análise da matriz de Marco Lógico por parte da equipe de auditoria, sugerimos a utilização da seguinte lista de verificação:

- 1) A **finalidade** está claramente expressa.
- 2) Os **indicadores de finalidade** são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo.
- 3) O projeto tem um só **objetivo**.
- 4) O **objetivo** está claramente expresso.
- 5) Os **indicadores de objetivo**:
  - a) não são um resumo dos **produtos**, mas uma forma independente de medir o alcance dos objetivos;
  - b) medem apenas o que é importante;
  - c) têm medidas de quantidade, qualidade e tempo;
  - d) medem os resultados esperados ao final da execução do projeto.
- 6) Os **produtos** do projeto:

- a) estão claramente expressos;
  - b) estão expressos como resultados;
  - c) são todos necessários para cumprir o objetivo;
  - d) incluem todos os itens pelos quais é responsável a gerência do projeto.
- 7) Os **indicadores de produto** são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo.
  - 8) As **atividades**:
    - a) incluem todas as ações necessárias para gerar cada **produto**;
    - b) identificam todas as ações necessárias para obter informação sobre os indicadores;
    - c) são as tarefas para as quais se incorre em custos para realizar os produtos.
  - 9) A relação entre as **atividades** e o **orçamento** é realista.
  - 10) A relação “se  $\Rightarrow$  então” entre o **objetivo** e a **finalidade** é lógica e não omite passos importantes.
  - 11) A relação entre os **produtos** e o **objetivo** é realista.
  - 12) A lógica vertical entre as **atividades**, os **produtos**, o **objetivo** e a **finalidade** é realista em sua totalidade.
  - 13) O **objetivo**, junto com os **pressupostos** correspondentes, descrevem as condições necessárias, ainda que não suficientes, para se alcançar a **finalidade**.
  - 14) Os **produtos**, junto com os **pressupostos** correspondentes, descrevem as condições necessárias e suficientes para se alcançar os **objetivos**.
  - 15) Os **pressupostos** a nível de **atividade** não incluem nenhuma ação que tenha que ser realizada antes do início das **atividades**. As condições precedentes estão detalhadas separadamente.
  - 16) A coluna de **meios de verificação** indica onde se pode obter a informação para verificar cada **indicador**.
  - 17) O **Marco Lógico** define a informação necessária para a avaliação do projeto (avaliação *ex-post*).

## 7. CONCLUSÃO

Caso opte pela presente abordagem, a equipe encarregada do levantamento de auditoria deve apurar se os elementos tratados nos parágrafos anteriores foram contemplados na etapa de planejamento das ações desenvolvidas pelo objeto da auditoria. O modo como essas ações estão logicamente estruturadas pode ser obtido a partir dos relatórios internos de auditoria e de avaliação de desempenho institucional. Contudo, como esses documentos podem estar incompletos ou defasados, é importante que seja obtida a opinião dos gestores acerca da versão da matriz de Marco Lógico desenvolvida pela equipe.

Caso a equipe de auditoria constate a existência de uma matriz de Marco Lógico já elaborada para o programa ou projeto, o que deve acontecer em relação à maioria daqueles atualmente financiados pelo BID, as informações constantes podem ser checadas e atualizadas pela equipe de auditoria com a colaboração dos gestores responsáveis.

Colhidos os dados necessários, a equipe poderá emitir juízo sobre a qualidade do sistema de planejamento existente. Convém notar que, quanto melhor for o sistema de planejamento, melhores serão as condições de realização de uma avaliação de programa, em todos os seus aspectos, já que esta demanda informações confiáveis e atualizadas sobre o desempenho do programa. Na falta de informações gerenciais precisas, as equipes podem optar por realizar um trabalho de coleta de dados sobre o desempenho do programa ou ater-se a verificação dos aspectos relativos à economicidade, à eficiência e à eficácia das ações há pouco citadas (auditorias de desempenho operacional).



## ANEXO

MARCO LÓGICO: Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional

País: Brasil

Data da preparação: 4 de agosto de 2000

Resumo/Descrição	Indicadores	Meios de verificação	Pressupostos
<b>Finalidade:</b> 1. Contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais e da utilização de recursos públicos	Ações adotadas pelos auditados, em decorrência das recomendações do TCU resultantes de auditorias de natureza operacional	Relatórios de monitoramento produzidos pelo TCU	A melhoria do desempenho do setor público contribui para o melhor uso dos recursos disponíveis em favor da sociedade
<b>Objetivo:</b> 1. Melhorar a capacidade de o TCU conduzir auditorias de natureza operacional e aumentar o impacto positivo dessas auditorias no setor público	O TCU conta com pessoal treinado, metodologia e técnicas desenvolvidas, apropriados para conduzir auditorias de natureza operacional e disseminar o conhecimento para outros órgãos de controle	Relatórios trimestrais do Grupo de Coordenação – GC e relatório de avaliação do projeto	O TCU tem o compromisso estratégico de desenvolver a auditoria de natureza operacional
<b>Produtos:</b> 1. Normas e guias técnicos de auditoria de natureza operacional produzidos e disseminados no TCU e em outros órgãos de controle 2. Experiência teórica e prática em técnicas de auditoria de natureza operacional adquirida 3. Auditorias de natureza operacional realizadas 4. Indicadores de desempenho desenvolvidos ou auditados (verificados) e utilizados para monitorar resultados 5. Metodologia e técnicas disseminadas <b>Atividades:</b> 0. Definição do programa de trabalho para o quarto ano do projeto e, em seguida, para os	1. Três guias técnicos de auditoria produzidos por ano e disseminados 2. Trinta técnicos treinados e viagem de estudos ao Reino Unido para seis técnicos e seis dirigentes realizadas 3. Pelo menos duas auditorias, por área, por ano realizadas 4. ID testados, documentados, publicados e utilizados para monitorar resultados 5. 30% dos auditores do TCU treinados ao final do projeto e 30% dos TCEs treinados para formar multiplicadores <b>Recursos</b> .....	1. Relatórios do GC 2. Relatórios do GC 3. Relatórios do GC e cópia dos relatórios 4. Relatórios de monitoramento 5. Relatórios do GC Custo (em libras esterlinas) .....	1. Normas e guias técnicos são aplicados rotineiramente 2. Pessoal treinado permanece no TCU, conduz auditorias e dissemina conhecimento 3. As auditorias testam e desenvolvem técnicas de auditoria 4. O TCU monitora resultados das auditorias 5. TCU tem o compromisso de disseminar os conhecimentos para outros órgãos de controle

períodos subseqüentes;	Consultores do Reino Unido (42 semanas)	275.000	
1. Revisão e elaboração de normas e guias de auditoria de natureza operacional;	Visitas de estudos ao Reino Unido (42 semanas)	62.000	
2. Desenvolvimento de técnicas de avaliação de impacto de políticas públicas;	Software e equipamento	20.000	
3. Capacitação de pessoal no Brasil e no Reino Unido;	Contingências	39.000	
4. Aumento da capacidade para conduzir auditorias de natureza operacional, mediante realização de auditorias piloto e treinamento de pessoal;			
5. Avaliação, mediante mecanismos de controle de qualidade das auditorias;			
6. Desenvolvimento ou auditoria de Indicadores de Desempenho;			
7. Monitoramento da implementação das recomendações do TCU;			
8. Desenvolvimento de material de treinamento e especificação do plano de cursos a ser seguido pela ENICEF;			
9. Disseminação de conhecimentos entre os técnicos do TCU e demais órgãos de controle externo e interno nas três esferas de governo.			
	Total	396.000	

## **BIBLIOGRAFIA**

---

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.** Marzo de 1997.

**MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT).** Manual de Orientação da Agência Brasileira de Cooperação. 1996.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos.** Julho de 2000.



## FOLHA DE SUGESTÕES

---

O TCU preocupa-se com o constante aperfeiçoamento da qualidade de seus manuais e orientações, buscando, para isso, ouvir a valiosa opinião do público-alvo dos referidos trabalhos.

O questionário a seguir refere-se especificamente às Técnicas de Auditoria Marco Lógico a partir de março de 2001. Será muito útil para o TCU se o leitor deste documento puder dispor de alguns minutos para responder às perguntas constantes no referido questionário e enviá-lo pelos Correios (não é preciso selar, pois o porte será pago pelo TCU).

Sugestões sobre este documento também podem ser enviadas das seguintes formas:

E-mail: *seprog@tcu.gov.br*

Fax: (61) 316-7896

Fone: (61) 316-7313

Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU

SEPROG

Setor de Administração Federal Sul - Lote 01

CEP: 70042-900 - Brasília-DF





**FINALIDADE**

Este questionário de avaliação tem por objetivo obter a opinião dos leitores sobre as **Técnicas de Auditoria Marco Lógico**, com vistas ao seu aperfeiçoamento.

**Por favor, responda às questões abaixo assinalando com um “X” a alternativa mais adequada. Desde já agradecemos a sua colaboração.**

1. Em que esfera do governo você trabalha?

- Federal • Estadual ou DF • Municipal

2. Em que órgão você trabalha?

- Poder Legislativo • Poder Judiciário • Outro [especificar] \_\_\_\_\_  
• Poder Executivo • Controle Interno

3. Que partes das Técnicas de Auditoria Marco Lógico você leu?

- Todo • Itens I, II e III [todo ou parte] • Itens IV e V [todo ou parte] • Itens VI e VII [todo ou parte]

4. Leia com atenção cada indicador e escolha o ponto da escala que melhor descreve a sua opinião sobre as Técnicas de Auditoria Marco Lógico. Marque com um “X” a opção que melhor representa o seu julgamento.

Concorda integralmente 5	Concorda 4	Indiferente 3	Discorda 2	Discorda integralmente 1
-----------------------------	---------------	------------------	---------------	-----------------------------

O manual é:	5	4	3	2	1
Fácil de ser lido	•	•	•	•	•
Fácil de ser entendido	•	•	•	•	•
Lógico	•	•	•	•	•
Sucinto	•	•	•	•	•
Completo	•	•	•	•	•
Útil	•	•	•	•	•

5. Como você tomou conhecimento das Técnicas de Auditoria Marco Lógico?

- Quando recebeu • Pela Internet  
• Divulgação interna do TCU • Pela imprensa  
• Por mensagem do SIAFI • Outros [especificar] \_\_\_\_\_

6. Como você obteve das Técnicas de Auditoria Marco Lógico?

- Solicitou diretamente ao TCU • Download pela Internet • Outros [especificar] \_\_\_\_\_

7. Apresente, a seguir, comentários e sugestões para o aprimoramento da qualidade das Técnicas de Auditoria Marco Lógico. No caso de sugestões para alteração/supressão/aditamento de itens de verificação, favor preencher o quadro anexo.





Tribunal de Contas da União  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de  
Programas de Governo

## QUADRO DE SUGESTÕES

### FINALIDADE

Este quadro de sugestões tem por objetivo obter a opinião dos leitores sobre as Técnicas de Auditoria Marco Lógico, com vistas ao seu aperfeiçoamento.

Nº do item	Proposta de alteração, supressão ou aditamento	Fundamentação

---

PTR/BSB 880/92  
UP-AC/TCU  
DR/BSB

---

**CARTA - RESPOSTA**  
NÃO É NECESSÁRIO SELAR

---

O SELO SERÁ PAGO POR  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
BRASÍLIA-DF

70099-999

# UNIDADES DA SECRETARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria da Presidência	<i>Paulo Emílio Lustosa</i>
Consultoria Jurídica	<i>José Moacir Cardoso da Costa</i>
Instituto Serzedello Corrêa	<i>Salvatore Palumbo</i>
Secretaria de Controle Interno	<i>Leila Fonseca dos Santos V. Ferreira</i>
Secretaria de Planejamento e Gestão	<i>Mauro Giacobbo</i>
Secretaria de Tecnologia da Informação	<i>Cláudio Silva da Cruz</i>
Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais	<i>Erivan Carlos de Carvalho</i>
Assessoria de Comunicação Social	<i>Francisco Raul Félix de Souza Ramos</i>
Assessoria de Relações Internacionais	<i>Ana Beatriz Pascal Kraft</i>
Assessoria Parlamentar	<i>Severino Lucena da Nóbrega</i>
Secretaria-Geral das Sessões	<i>Eugênio Lisboa Vilar de Melo</i>
Secretaria do Plenário	<i>Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos</i>
Secretaria-Geral de Administração	<i>Antônio José Ferreira da Trindade</i>
Secretaria de Recursos Humanos	<i>Cláudia de Faria Castro</i>
Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade	<i>Pedro Martins de Sousa</i>
Secretaria de Material, Pat. e Com. Administrativa	<i>Ary Fernando Beirão</i>
Secretaria de Engenharia e Serviços Gerais	<i>Alfredo Henrique Bauchspiess</i>
Secretaria-Geral de Controle Externo	<i>Luciano Carlos Batista</i>
Secretaria-Adjunta de Contas	<i>Ricardo de Mello Araújo</i>
Secretaria-Adjunta de Fiscalização	<i>Cláudio Souza Castello Branco</i>
1ª Secretaria de Controle Externo	<i>Rosendo Severo dos Anjos Neto</i>
2ª Secretaria de Controle Externo	<i>Eduardo Duailibe Murici</i>
3ª Secretaria de Controle Externo	<i>Carlos Nivan Maia</i>
4ª Secretaria de Controle Externo	<i>Maria do P. Socorro Teixeira Rosa</i>
5ª Secretaria de Controle Externo	<i>Odilon Cavallari de Oliveira</i>
6ª Secretaria de Controle Externo	<i>Ismar Barbosa Cruz</i>
Secretaria de Fiscalização de Desestatização	<i>Jorge Pereira de Macedo</i>
Secretaria de Fiscalização de Obras e Pat. da União	<i>Cláudio Sarian Altounian</i>
Secretaria de Fiscalização de Pessoal	<i>Antonio Júlio Ferreira</i>
Secretaria de Fiscalização e Aval. de Prog. de Governo	<i>Marília Zinn Salvucci</i>
Secretaria de Macroavaliação Governamental	<i>Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira</i>
Secretaria de Recursos	<i>Marcos Bemquerer Costa</i>
Secretaria de Controle Externo/AC	<i>Dion Carvalho Gomes de Sá</i>
Secretaria de Controle Externo/AL	<i>Edimilson Monteiro Batista</i>
Secretaria de Controle Externo/AP	<i>Gilmar Gomes de Lira</i>
Secretaria de Controle Externo/AM	<i>Helena Montenegro Valente</i>
Secretaria de Controle Externo/BA	<i>Evilásio Magalhães Vieira</i>
Secretaria de Controle Externo/CE	<i>Paulo Nogueira de Medeiros</i>
Secretaria de Controle Externo/ES	<i>Hamilton Caputo Delfino Silva</i>
Secretaria de Controle Externo/GO	<i>Rosângela Paniago Curado Fleury</i>
Secretaria de Controle Externo/MA	<i>Osmir da Silva Freire</i>
Secretaria de Controle Externo/MT	<i>Luiz Guilherme da Boamorte Silveira</i>
Secretaria de Controle Externo/MS	<i>Raimundo Nonato Coutinho</i>
Secretaria de Controle Externo/MG	<i>Élsio Geová dos Santos</i>
Secretaria de Controle Externo/PA	<i>José Márcio Paulino Murta</i>
Secretaria de Controle Externo/PB	<i>Raimundo Nonato Soares Araújo</i>
Secretaria de Controle Externo/PR	<i>Nazaré do Socorro G. Rosário Zuardi</i>
Secretaria de Controle Externo/PE	<i>Ildê Ramos Rodrigues</i>
Secretaria de Controle Externo/PI	<i>José Maria Araújo Lima</i>
Secretaria de Controle Externo/RJ	<i>Francisco Carlos Ribeiro de Almeida</i>
Secretaria de Controle Externo/RN	<i>Marcos Valério de Araújo</i>
Secretaria de Controle Externo/RS	<i>Antônio José Martins de Almeida</i>
Secretaria de Controle Externo/RO	<i>Fábio Arruda de Lima</i>
Secretaria de Controle Externo/RR	<i>Rainério Rodrigues Leite</i>
Secretaria de Controle Externo/SC	<i>Rafael Blanco Muniz</i>
Secretaria de Controle Externo/SP	<i>Eloi Carnovali</i>
Secretaria de Controle Externo/SE	<i>Maria Salete Fraga Silva Palma</i>
Secretaria de Controle Externo/TO	<i>Carlos Martins dos Santos</i>