

**TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 01/2018**

**SISTEMA DE INDICADORES DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

**TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 01/2018**

**SISTEMA DE INDICADORES DE FISCALIZAÇÃO**

**DA GESTÃO PÚBLICA**

**1. INTRODUÇÃO**

1. O objetivo deste texto de discussão é **apresentar uma proposta de divisão dos indicadores desenvolvidos pelos Tribunais de Contas em três classes de fiscalização: desempenho, despesa e controles**. Isso é necessário para saber em que classe se encontra cada indicador para: (i) delimitar melhor seus objetivos, seu escopo de avaliação, suas potencialidades e limitações; (ii) de que forma ele se inter-relaciona com os demais; e (iii) como ele pode ser utilizado nas atividades fiscalizatórias dos Tribunais de Contas.

1.1. Dentro desse objetivo maior, um objetivo específico do presente texto é **situar o IEGM dentro desse sistema de indicadores de fiscalização** e verificar como ele se relaciona com os demais.

**2. CONTEXTO – INDICADORES COMO CRITÉRIOS DE FISCALIZAÇÃO**

2. Todos os trabalhos de fiscalização são precedidos de uma fase de planejamento em que se definem os **critérios de fiscalização[[1]](#endnote-1)**, que basicamente são referenciais de análise, que comparam uma situação ideal com a situação encontrada.

3. Quando se pensa em referenciais de análise da gestão pública, depara-se com uma série de informações sobre o **desempenho da execução** das políticas públicas[[2]](#endnote-2) e o **gasto despendido** para executá-las, informações essas que geralmente estão imediatamente disponíveis aos Tribunais de Contas e à sociedade em geral. Outras informações importantes para análise da gestão pública são a **existência de controles internos de governança e de gestão**, que não estão imediatamente disponíveis, mas podem ser inquiridas junto aos órgãos públicos.

4. Os dados de performance das políticas públicas, via de regra, são disponibilizados por órgãos oficiais de estatística. Os dados de despesa geralmente estão sob controle dos Tribunais de Contas. Por fim, os dados da existência de controles podem ser coletados junto aos jurisdicionados, por meio de questionários.

5. Utilizando as metodologias adequadas, podemos sintetizar essa série de informações em números-índice, os **indicadores**. Assim, eles podem se tornar um efetivo instrumento de fiscalização, ao *demonstrar objetivamente a distância entre a situação encontrada e a situação ideal*.

6. O grande desafio é saber **o que se pretende fiscalizar** (saber qual a **situação ideal** que se pretende alcançar) e como **transformar essas “montanhas” de informações disponíveis em indicadores** (identificar a **situação encontrada** através de números). Esses indicadores, ainda, devem ser úteis para a atividade de fiscalização dos Tribunais de Contas.

**3. INDICADORES DE FISCALIZAÇÃO – O LUGAR DE CADA UM**

7. Tendo esse modelo de análise da gestão pública em mente, é possível visualizar três dimensões que podem ser mensuradas por três classes de indicadores de fiscalização: desempenho, despesa e controles.

8. Os **indicadores de fiscalização de desempenho** da gestão pública medem a produção dos serviços disponibilizados, direta ou indiretamente, pelo Poder Público. Quando essa produção é confrontada com metas de desempenho, temos **indicadores de eficácia[[3]](#endnote-3)** da gestão pública, que medem o grau de atingimento dessas metas.

8.1. Dentre as experiências dos Tribunais de Contas, temos indicadores com essa característica no Paraná (Indicadores de Desempenho da Gestão Municipal)[[4]](#endnote-4), na Paraíba (Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos com Educação)[[5]](#endnote-5) e no Instituto Rui Barbosa (Plataforma TC-Educa)[[6]](#endnote-6). Todas elas estão ligadas à fiscalização da educação, muito por conta da existência do Plano Nacional de Educação, uma Lei Federal que estabelece um conjunto de metas a serem atingidas até 2024.

9. Os **indicadores de fiscalização da despesa** da gestão pública, por sua vez, avaliam aspectos relacionados ao dispêndio de recursos na execução de políticas públicas. Aparecem na forma de montantes de recursos (total de despesa em determinadas funções ou subfunções) e na forma de análise da qualidade da gestão fiscal (como a Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF)[[7]](#endnote-7).

9.1. Nos Tribunais de Contas, temos **indicadores de análise da gestão fiscal** no Mato Grosso (Índice de Gestão Fiscal dos Municípios)[[8]](#endnote-8), com inspiração na metodologia do IFGF, e em Pernambuco (Índice de Consistência e Convergência Contábil)[[9]](#endnote-9), que tem por objetivo avaliar a qualidade das demonstrações contábeis. As dimensões i-Fiscal e i-Planejamento do IEGM também se encaixam nessa classe de indicadores.

9.2. No confronto da despesa com o desempenho em determinado serviço público, temos **indicadores de eficiência[[10]](#endnote-10)** da despesa pública, que medem a economicidade dos gastos públicos. Esses indicadores aparecem desde formas simples de relação custo-benefício, até formas mais complexas que utilizam técnicas matemáticas e econométricas para seu cálculo, como a análise envoltória de dados e a fronteira estocástica, entre outras.

9.3. Nos Tribunais de Contas, temos as experiências do Paraná e da Paraíba, já citadas anteriormente, que possuem indicadores que medem a eficiência do gasto público com educação nos municípios. Novamente o tema da educação é tratado por já haver uma literatura consolidada a respeito da mensuração da eficiência do gasto na área.

10. Por fim, temos os **indicadores de fiscalização de controles** da gestão e da governança dos serviços públicos. Eles são construídos a partir da verificação da existência ou não de determinados controles na administração pública. Controles esses que se existentes, em tese, deveriam ter como consequência uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis e otimização dos resultados das políticas públicas.

10.1. A verificação da existência de controles começa com a aplicação de questionários e passa pela auditoria dos mesmos.

10.2. É nessa classe de indicadores que se encaixa o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), uma iniciativa do TCE-SP que foi disseminada pelo Brasil via Instituto Rui Barbosa a partir de 2016. Uma análise do seu questionário permite inferir que se trata de uma aferição da adoção de determinados controles de gestão em alguns serviços públicos municipais.

10.3. Além do IEGM, há uma série de iniciativas do Tribunal de Contas da União[[11]](#endnote-11) na área, como o Índice Geral de Governança, de 2014, e os Indicadores de Governança setoriais, a partir de 2015.

**4. INTER-RELAÇÕES ENTRE OS INDICADORES**

11. O objetivo das três classes de indicadores de fiscalização é o mesmo: mensurar a situação atual em relação a um parâmetro (situação ideal) pré-determinado. O que muda é a perspectiva de cada classe, como exposto na seção anterior.

12. Um efeito comum da divulgação dos indicadores de fiscalização junto aos jurisdicionados é o incentivo à melhoria da gestão, cada um à sua maneira: (i) os indicadores de desempenho incentivam a busca pelo atingimento de metas; (ii) os de despesa, um incremento da eficiência do gasto público; e (iii) os de controle, a adoção dos controles internos inquiridos.

**13. Nenhuma das três classes de indicadores em si consegue estabelecer sozinha um retrato completo de um determinado serviço ou política pública. O ideal é complementar a análise que cada uma das três classes oferece para se ter um diagnóstico robusto da situação encontrada e utilizar os indicadores mais adequados para o tipo de fiscalização que se pretende executar.**

**5.UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES NA FISCALIZAÇÃO**

14. A utilização dos indicadores na fiscalização se dá de inúmeras formas, no presente texto destacam-se quatro formas: (i) construção de amostras de fiscalização; (ii) planejamento e execução de levantamentos[[12]](#endnote-12) de controles internos; (iii) planejamento e execução de acompanhamento[[13]](#endnote-13) e auditoria[[14]](#endnote-14) de políticas públicas; e (iv) monitoramento[[15]](#endnote-15) de recomendações e determinações oriundas de outros processos de fiscalização.

15. A **construção de amostras de fiscalização** é um primeiro uso que se tem para os indicadores, ao identificar casos de alta e/ou baixa performance dentro universo de unidades fiscalizáveis. A utilização de um ou outro indicador dependerá do objetivo da fiscalização.

16. Outra funcionalidade dos indicadores de fiscalização é a possibilidade de **realização de levantamentos de controles internos**, que se dá, via de regra, com a utilização de indicadores de fiscalização de controles. São com esses indicadores que se consegue medir o grau de aderência a um pré-determinado conjunto de controles internos que se julgam importantes para uma determinada área da gestão pública de interesse de fiscalização do Tribunal.

17. Ainda se tem a possibilidade de **realização de acompanhamento e/ou auditoria de políticas públicas**, que precisam de indicadores de fiscalização de desempenho e de despesa, dependendo do objetivo da fiscalização. São com esses indicadores que se consegue aferir a performance da gestão pública em uma determinada área da gestão pública de interesse de fiscalização do Tribunal.

18. Por fim, há a função dos indicadores como instrumento objetivo para **realização de atividades de monitoramento**, cuja classe de indicador adequada depende do tipo de recomendação ou determinação que se pretende monitorar.

**6. O IEGM E O SISTEMA DE INDICADORES DE FISCALIZAÇÃO**

19. Dentro desse sistema de fiscalização por meio de indicadores, **o IEGM tem seu lugar como fiscalizador da adoção de determinados controles de gestão por parte dos municípios brasileiros**, de forma a induzir a adoção desses controles por eles.

19.1. Os controles fiscalizados pelo IEGM devem ser aqueles que: (i) levem a uma melhoria do desempenho do serviço e uma maior racionalidade do gasto público a médio e longo prazo – por isso a importância de especialistas e gestores públicos de cada área fiscalizada deem pareceres técnicos sobre os controles avaliados pelo indicador; e (ii) avaliem controles especialmente críticos na avaliação dos Tribunais de Contas, também com o devido parecer técnico que o justifique.

20. No seu relacionamento com os demais indicadores, o IEGM tem a função de medir o grau de aderência dos municípios brasileiros ao conjunto de controles internos que se avaliam necessários para uma gestão municipal minimamente organizada. Essa análise em si é importante, mas não é suficiente para se ter um retrato completo da situação encontrada nas políticas públicas municipais. Para essa análise ser completa, é necessário complementá-la com indicadores de desempenho dos serviços públicos analisados e indicadores de eficiência do gasto despendido nos mesmos, algo que começou a ser realizado com a edição dos Anuários do IEGM, mas que deve continuar sendo aprimorado.

21. Por fim, é necessário incluir o IEGM nas atividades de fiscalização dos Tribunais de Contas. Como instrumento de levantamento de controles internos que é, uma primeira atividade de fiscalização que surge dele é a validação do seu questionário. No entanto, essa validação deve ter uma base metodológica sólida para não enfraquecer o indicador.

21.1. Além disso, a validação não é a única atividade de fiscalização que pode ser orientada pelo IEGM. Este indicador, em conjunto com outros, pode ser um **instrumento de fiscalização sistemática e permanente da situação dos serviços públicos municipais**.

**Elaborado por:** Nelson Nei Granato Neto (TCE-PR)

**Local e Data:** Curitiba, 07 de abril de 2018.

1. O Manual de Padrões de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas da União apresenta a seguinte definição para critério: “Legislação, norma, jurisprudência, entendimento doutrinário ou ainda, no caso de auditorias operacionais, referenciais aceitos e/ou tecnicamente validados para o objeto sob análise, como padrões e boas práticas, que a equipe compara com a situação encontrada. Reflete como deveria ser a gestão” (p. 19). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-de-conformidade.htm>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-1)
2. Na área de educação temos o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que produz e divulga uma série de informações estatísticas sobre a área. Por sua vez, na área de saúde temos o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Além disso, temos o órgão central de produção e divulgação de estatísticas do governo federal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de uma série de órgãos semelhantes a nível estadual. [↑](#endnote-ref-2)
3. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, eficácia é “ o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados” (p.12). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-3)
4. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indicadores-de-desempenho-da-gestao-municipal/286281/area/250>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-4)
5. Disponível em: <https://idgpb.tce.pb.gov.br/nova-versao/idgpb/>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-5)
6. Disponível em: <https://pne.tce.mg.gov.br/#/public/inicio>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-6)
7. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-7)
8. Disponível em: <http://cidadao.tce.mt.gov.br/igfmtce>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-8)
9. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/iccpe/>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-9)
10. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, eficiência é “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade” (p.12). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-10)
11. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/projetos-relacionados/governanca-publica/>. Acesso em: 13/03/2018. [↑](#endnote-ref-11)
12. O documento “Padrões de Levantamento” do Tribunal de Contas da União o define como: “Instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para conhecer a organização e o funcionamento de órgãos/entidades da administração, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações”. (pg. 21). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/levantamento.htm> Acesso em: 14/03/2018. [↑](#endnote-ref-12)
13. O documento “Manual de Acompanhamento” do Tribunal de Contas da União o define como: “Exame periódico e concomitante da legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.” (p. 162). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/acompanhamento.htm>. Acesso em: 14/03/2018. [↑](#endnote-ref-13)
14. O documento “Manual de Auditoria Operacional” do Tribunal de Contas da União a define como: “Exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (p. 11). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 14/03/2018. [↑](#endnote-ref-14)
15. O documento “Padrões de Monitoramento” do Tribunal de Contas da União o define como: “Verificação do cumprimento de determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal e os resultados delas advindos.” (p. 23). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/monitoramento.htm>. Acesso em: 14/03/2018. [↑](#endnote-ref-15)