

TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 03/2018
DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO IEGM
ASPECTOS DA VALIDAÇÃO



Instituto Rui Barbosa

www.irbcontas.org.br

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

CURITIBA, ABRIL DE 2018



TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 03/2018 DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO IEGM ASPECTOS DA VALIDAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

1. O objetivo deste texto de discussão é apresentar os resultados da pesquisa sobre a validação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), realizada junto aos Tribunais de Contas participantes da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon), entre os dias 15 de março e 05 de abril. Isso para: (i) identificar os principais problemas da validação do modo como ela é realizada atualmente pelos Tribunais de Contas; e (ii) a partir disso, traçar ações para o Instituto Rui Barbosa ajudar as equipes da Rede Indicon a superar parte desses problemas.

2. O questionário respondido pelas equipes da Rede Indicon era composto por seis questões abertas, que inquirem sobre: (i) quantidade de questões validadas; (ii) utilização de papel de trabalho para orientar as inspeções; (iii) quantidade de municípios fiscalizados, critérios de seleção da amostra e quantidade de dias despendidos; (iv) comunicação dos resultados da validação e produção de matriz de achados; (v) dificuldades enfrentadas na captação; (vi) utilização do IEGM em matrizes de risco ou instrumentos similares.

3. Dos 28 Tribunais de Contas que aplicaram o questionário do IEGM em 2017, 18 responderam ao questionário. Dos respondentes, 6 declararam não ter feito nenhuma atividade de validação, e 12 demonstraram ter realizado validações do indicador, são eles: TCE-RO, TCE-AC, TCE-RR, TCE-AP, TCE-TO, TCE-PI, TCE-RN, TCE-SP, TCE-MG, TCE-ES, TCE-SC e TCM-GO. É com base nessas 12 repostas que se fez o presente diagnóstico preliminar da validação.

4. O presente texto de discussão divide-se em três outras seções além desta introdução: na seção seguinte, traça-se um panorama quantitativo da validação do IEGM, levantando-se a quantidade de municípios visitados, critérios de seleção dos municípios e características das equipes de validação; após, faz-se uma análise qualitativa da validação do IEGM, buscando identificar a adesão das fiscalizações de validação às normas e padrões de auditoria; por fim, tecem-se algumas considerações, com a proposição de ações para a validação do IEGM em 2018.

2. ASPECTOS QUANTITATIVOS DA VALIDAÇÃO DO IEGM – O ESFORÇO DE RECURSOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

5. Foi perguntado às equipes da Rede Indicon quantos municípios foram inspecionados para validação do IEGM e quais foram os critérios de seleção dos mesmos. A tabela a seguir resume essas informações:



TABELA 1 – QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS INSPECIONADOS PARA VALIDAÇÃO DO IEGM E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO POR TRIBUNAL DE CONTAS (2017).

TC	Inspecionados (Total)	% Total	Critérios de seleção
TCE-RO	24 (52)	46%	5 maiores municípios + 19 maiores notas
TCE-AC	22 (22)	100%	Todos os municípios
TCE-RR	10 (15)	67%	Todos os municípios que encaminharam o IEGM
TCE-AP	13 (16)	81%	Amostra aleatória
TCE-TO	27 (139)	19%	Cruzamento de informações: Transparência, IDSUS, IEGM
TCE-PI	38 (224)	17%	Distância da capital e locais onde ocorreram seminários da Escola
TCE-RN	32 (167)	19%	Municípios-polo das microrregiões e cidades vizinhas
TCE-SP	644 (644)	100%	Todos os municípios
TCE-MG	309 (853)	36%	Exclusão dos municípios visitados em 2016, cidades polos e sorteio.
TCE-ES	21 (78)	27%	Os 21 municípios com maior receita do Estado
TCE-SC	12 (295)	4%	IEGM: o melhor e o pior colocado em cada mesorregião
TCM-GO	34 (246)	14%	Distância da capital e pelo menos um município de cada Relatoria
Total	1.186 (2.751)	43%	***

Fonte: Questionário de avaliação da validação do IEGM.

6. No ano passado, ao menos 1.186 municípios receberam fiscalizações de validação do IEGM em todo o Brasil. Isso representa 44% do total de municípios dos 12 estados que realizaram validações no ano passado e encaminharam o questionário de avaliação da validação do indicador ao IRB.

6.1. Essa quantidade de municípios foi puxada pelos Tribunais de Contas Estaduais de São Paulo (que validou todos os municípios) e de Minas Gerais: juntos eles validaram o IEGM em 953 municípios, ou 80% do total de municípios validados.

6.2. Os estados da região Norte, apesar das dificuldades logísticas para chegar aos municípios mais distantes e isolados, tiveram, junto com São Paulo, os maiores percentuais de municípios fiscalizados em relação ao total.

7. Os critérios de seleção de municípios para validar o IEGM são muito variados. Todos têm a sua lógica interna, adaptadas à realidade e capacidade fiscalização do indicador de cada Tribunal de Contas.

8. Foi perguntado às equipes da Rede Indicon “quantos servidores, em média eram utilizados em uma inspeção e quanto tempo (em dias) durava uma inspeção em um município”. A tabela a seguir apresenta a situação disso nos Tribunais de Contas respondentes:



TABELA 2 – QUANTIDADE DE SERVIDORES E DE DIAS DESPENDIDOS NAS FISCALIZAÇÕES DE VALIDAÇÃO NOS TRIBUNAL DE CONTAS (2017).

TC	Servidor/ Município	Dias/ Município	Servidor-dia por município
TCE-RO	1	2	2
TCE-AC	2,5	1	2,5
TCE-RR	2	1	2
TCE-AP	3	1	3
TCE-TO	2	1	2
TCE-PI	3	0,5	1,5
TCE-RN	2	0,5	1
TCE-SP	1	1	1
TCE-MG	2	0,4	0,8
TCE-ES	2	1	2
TCE-SC	1	1,5	1,5
TCM-GO	2	0,5	1

Fonte: Questionário de avaliação da validação do IEGM.

9. A quantidade de servidores utilizados na validação do IEGM varia de 1 a 3 por fiscalização, como é comum na maioria das demais fiscalizações municipais dos Tribunais de Contas, em geral. Já a quantidade de dias em cada município vai desde o caso do TCE-MG, que valida o IEGM em 2 a 3 municípios por dia, até o TCE-RO, em que a fiscalização de validação dura dois dias em cada município.

9.1. Assim, temos uma grande dispersão do “esforço” de fiscalização para validação do IEGM ao logo dos Tribunais de Contas: têm-se desde o TCE-MG que gasta 0,8 servidor-dia para cada município fiscalizado, até o TCE-AC, que gasta 2,5 servidores-dia.

10. Não é possível inferir, a priori, qual é o “esforço de fiscalização” ótimo para dispendir em cada município validado. Isso depende da existência de um padrão mínimo de validação, algo que ainda não existe e que será debatido na próxima seção.

3. ASPECTOS QUALITATIVOS DA VALIDAÇÃO DO IEGM – ADERÊNCIA AOS PADRÕES DE AUDITORIA

11. A validação do questionário do IEGM, ao verificar a existência ou não de determinados controles nas administrações públicas municipais, pode ser considerada como uma espécie de levantamento e/ou auditoria de controles internos.

11.1. Levando em consideração que o objetivo-geral do Plano de Ação do IRB para o biênio 2018-2019ⁱ é promover a padronização dos trabalhos dos Tribunais de Contas para fortalece-los institucionalmente, com a padronização e disseminação das normas de fiscalização e mensuração do desempenho da



gestão pública, as fiscalizações para validação do IEGM podem servir como indução da execução de trabalhos de fiscalização padronizados e alinhados às normas de auditoria.

12. Desse modo, nesta seção analisa-se a aderência da validação do IEGM às normas e padrões de auditoria, especialmente os padrões de auditoria operacionalⁱⁱ e de conformidadeⁱⁱⁱ do Tribunal de Contas da União, que sintetizam uma série de boas práticas previstas nas normas internacionais de auditoria. As propostas de solução para os problemas encontrados na validação, listadas nos próximos tópicos, têm como base o ciclo das auditorias, que seguem o fluxo de: (i) definição das questões de auditoria; (ii) definição dos critérios de fiscalização; (iii) definição das fontes de informação e procedimentos de fiscalização necessários para responder às questões de auditoria; (iv) consolidação dessas informações em uma matriz de planejamento; (v) construção de instrumentos de coleta e análise das informações requeridas (papéis de trabalho); (vi) confecção de achados de fiscalização; e (v) consolidação dos achados em um relatório de auditoria.

13. **Quantidade de questões selecionadas para validação:** Foi perguntado às equipes da Rede Indicon “quais questões do IEGM foram validadas com inspeções *in loco*”. A tabela a seguir mostra a quantidade de questões validadas em cada Tribunal de Contas, por dimensão do IEGM:

TABELA 3 – QUANTIDADE DE QUESTÕES DO IEGM VALIDADAS POR TRIBUNAL DE CONTAS (2017).

TC	Educação	Saúde	Meio Ambiente	Defesa Civil	Gov. TI	Total
Questões	59	57	21	12	21	225 (*)
TCE-RO	19	11	---	---	---	30
TCE-AC	21	22	10	1	---	54
TCE-RR	15	13	3	5	3	40 (**)
TCE-AP	14	10	---	---	---	24
TCE-TO	19	18	---	---	---	37
TCE-PI	14	14	---	---	---	28
TCE-RN	15	14	---	---	---	29
TCE-SP	3	3	1	1	2	10
TCE-MG	59	---	---	---	---	59
TCE-ES	15	12	---	---	---	27
TCE-SC	14	13	8	---	---	35
TCM-GO	14	13	---	---	---	27

Fonte: Questionário de avaliação da validação do IEGM. (*) Além das cinco dimensões listadas na tabela (um total 170 questões), há 48 questões de Planejamento e 7 de gestão fiscal. (**) O TCE-RR também valida 1 questão de Planejamento.

14. **Principais problemas encontrados:** (i) os Tribunais de Contas executam a validação cada qual a sua maneira, não há um padrão, isso impede até mesmo a comparabilidade das validações; (ii) além disso, apesar desse aspecto não



ter sido inquirido no questionário de avaliação, parece não haver um planejamento prévio documentado da seleção das questões que são validadas “in loco”.

15. Possíveis soluções: O IRB poderia construir junto com os integrantes da Rede Indicon um **“padrão mínimo” de validação** do questionário do IEGM, deixando a cargo dos Tribunais de Contas a validação de mais questões, dependendo da capacidade operacional de sua fiscalização. Esse padrão mínimo deve ser antecedido por um planejamento documentado, com a produção de uma **matriz de planejamento**, que elenque questões de auditoria que possam ser respondidas com perguntas do questionário do IEGM.

15.1. A elaboração da matriz de planejamento, com a definição prévia das questões de auditoria e critérios de fiscalização é útil para: (i) selecionar as questões do IEGM que serão validadas “in loco” com um critério de relevância; (ii) construir um papel de trabalho com critérios pré-determinados para validar as questões; e (iii) construir matrizes de achados com base nas questões validadas.

16. **Papéis de trabalho utilizados na validação**: Foi perguntado às equipes da Rede Indicon se “foi utilizado algum papel de trabalho para orientar as inspeções *in loco*”. Seguem algumas características dos papéis de trabalho encaminhados pelas equipes da Rede Indicon:

TABELA 4 – CARACTERÍSTICAS DOS PAPEIS DE TRABALHO APRESENTADOS PELOS TRIBUNAL DE CONTAS PARA VALIDAÇÃO DO IEGM (2017).

TC	Papel de trabalho
TCE-RO	Em cada questão a ser validada, lista-se quais documentos devem ser analisados para validá-la.
TCE-RR	Questões do IEGM selecionadas para validação, sem a indicação de documentos a serem analisados.
TCE-AP	*Questões do IEGM selecionadas para validação, sem indicação de documentos a serem analisados. *Formulário específico para inspeção das unidades básicas de saúde, bem detalhado.
TCE-TO	Questões do IEGM selecionadas para validação, com indicação dos procedimentos de fiscalização (que documentos solicitar e o que fazer).
TCE-PI	Em cada questão a ser validada, lista-se quais documentos devem ser analisados para validá-la.
TCE-MG	Em cada questão a ser validada, lista-se quais documentos devem ser analisados para validá-la.
TCE-ES	Em cada questão a ser validada, lista-se quais documentos devem ser analisados para validá-la.
TCE-SC	Em cada questão a ser validada, lista-se quais documentos devem ser analisados para validá-la.
TCE-GO	Em cada questão a ser validada, lista-se quais documentos devem ser analisados para validá-la.

Fonte: Questionário de avaliação da validação do IEGM.



17. Principais problemas encontrados: Via de regra, os papéis de trabalho encaminhados ao IRB estão bem estruturados no que se refere ao elenco de documentos que devem ser analisados no momento da validação, algo importante de constar, pois ajuda a direcionar o trabalho da fiscalização. No entanto, como já constatado no item anterior, os critérios de fiscalização não estão definidos, assim não há critérios para analisar os documentos solicitados, o que pode prejudicar a qualidade da validação.

18. Possíveis soluções: O IRB poderia construir junto com os integrantes da Rede Indicon um papel de trabalho (com base na matriz de planejamento do “padrão mínimo” de validação), aproveitando o modelo existente, complementando-o com os critérios para analisar a documentação apresentada pelo município e o detalhamento dos procedimentos de fiscalização, de forma a padronizar o máximo possível o entendimento dos agentes de fiscalização diante de uma mesma situação encontrada.

19. **Comunicação com o Gestor e Matriz de Achados**: Foi perguntado às equipes da Rede Indicon “como o gestor foi comunicado das alterações do IEGM” e se “houve produção de matriz de achados” decorrentes da fiscalização de validação do indicador. Quanto à comunicação, quando há, ela tende a ser informal, disponibilizada aos agentes públicos que acompanham os auditores durante a inspeção. Quanto à produção da matriz de achados, foram poucos os Tribunais de Contas que elaboraram algo nesse sentido: apenas o TCE-RO, o TCE-MG, o TCE-ES e o TCE-SC afirmaram que estruturam as informações oriundas da validação do IEGM (ainda que não na forma de achados).

20. Principais problemas encontrados: A ausência e/ou informalidade na comunicação dos resultados da fiscalização de validação do IEGM ao gestor tende a ser problemática, pois um dos objetivos do indicador é promover a adoção de determinados processos e controles (inquiridos pelo questionário e validados pela fiscalização) pelos municípios. Quando o gestor (prefeito e secretário municipal) não é comunicado formalmente, a probabilidade da adoção desses processos e controles tende a ser menor do que quando eles têm ciência da situação. Uma forma de comunica-los é o encaminhamento de matrizes de achados, que fornecem a situação encontrada, os critérios de fiscalização, as possíveis causas e efeitos, e as recomendações do Tribunal de Contas de maneira estruturada e padronizada.

21. Possíveis soluções: O IRB poderia construir junto com os integrantes da Rede Indicon achados padronizados, de acordo com os possíveis achados listados na matriz de planejamento. Assim, a comunicação com o gestor sobre os resultados da fiscalização de validação do IEGM ficará formalizada e estruturada.



21. **Matriz de Risco de Fiscalização:** Foi perguntado às equipes da Rede Indicon se “os dados coletados pelo IEGM foram utilizados para a construção de uma matriz de risco ou para o planejamento de alguma atividade de fiscalização além da validação”. Dos Tribunais de Contas que responderam utilizar o IEGM com esta função, o TCE-SP é o mais avançado: há a produção de um relatório com informações do indicador para direcionar as atividades das equipes de fiscalização municipal (Relatório SMART); além disso, o IEGM serve para selecionar municípios para receber fiscalizações extraordinárias. O TCE-RS, o TCE-ES e o TCE-MG, por sua vez, utilizam o IEGM como um indicador para selecionar municípios em seus planos de fiscalização.

22. Principais problemas encontrados: Percebe-se que os produtos derivados do IEGM para orientar a fiscalização são bastante distintos e adaptados à realidade de cada Tribunal de Contas que o elaborou. É necessário que cada Tribunal de Contas encontre a melhor forma de utilização do IEGM nas atividades de fiscalização municipal como um todo, com apoio e consultoria do IRB.

23. **Percentual de alteração das respostas na validação:** Foi perguntado aos membros da Rede Indicon se durante a validação “houve alteração da nota do IEGM de algum município e o que foi alterado”. O TCE-TO, o TCE-RN e o TCM-GO disseram não ter ocorrido alterações de nota, os demais Tribunais de Contas mencionaram que houve alterações durante a validação.

23.1. Dos Tribunais de Contas que disseram ter ocorrido alterações, cinco encaminharam um demonstrativo completo das alterações pós-validação. A tabela a seguir resume essas informações:

TABELA 5 – PERCENTUAL DE ALTERAÇÃO DAS RESPOSTAS APÓS A VALIDAÇÃO DO IEGM (2017).

TC	% Alteração- Educação	% Alteração- Saúde
TCE-RO	22%	56%
TCE-RR	18%	38%
TCE-PI	20%	14%
TCE-ES	16%	24%
TCE-SC (*)	25%	23%

Fonte: Questionário de avaliação da validação do IEGM. (*) O TCE-SC levantou, ainda, que 23% das questões do i-Ambiente fiscalizadas in loco sofreram alteração nas respostas.

24. Principais problemas encontrados: Há um percentual alto de respostas alteradas após a validação, como está demonstrado na tabela acima, o que compromete a qualidade do IEGM. É um problema com múltiplas causas, vindas tanto do jurisdicionado (capacitação do respondente, dificuldade de entender o que está sendo inquirido, omissão e/ou superestimação intencional de informações), quanto dos Tribunais de Contas (falta de treinamento para



responder ao questionário), passando também por problemas metodológicos do próprio indicador.

4. CONSIDERAÇÕES

23. Dos aspectos da validação do IEGM levantados junto às equipes da Rede Indicon, dois são mais problemáticos: (i) a ausência de padronização no procedimento de validação; e (ii) o alto percentual de respostas alteradas após a validação.

24. O problema da alteração das respostas tem uma série de causas, uma das quais – aspectos metodológicos do IEGM (perguntas com redação ambígua e temas complexos) – será trabalhada oportunamente pelos grupos de trabalho de revisão metodológica do IEGM ao longo do ano.

25. Quanto ao problema da ausência de padronização, o Instituto Rui Barbosa se compromete a apresentar à Rede Indicon um **padrão mínimo de validação do IEGM**. A validação será orientada pelos padrões de auditoria operacional e de conformidade, com modelos de matriz de planejamento, papéis de trabalho, matriz de achados e relatório, com a explicitação dos critérios de fiscalização utilizados para a validação, a serem utilizados por todas as equipes da Rede Indicon que tiverem condições de executar a validação.

25.1. Esses documentos estão em processo de elaboração conjunta da Unidade de Assessoria da Presidência do IRB com a Coordenadoria de Auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que o aplicará em um projeto-piloto. Eles serão disponibilizados à Rede Indicon durante o mês de abril de 2018 e serão debatidos e revisados pelos integrantes da Rede durante a reunião técnica dos dias 07 e 08 de maio de 2018.

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

Local e Data: Curitiba, 17 de abril de 2018.

ⁱ Instituto Rui Barbosa. **Plano de Ação (Biênio 2018-2019)**.

ⁱⁱ Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 13/04/2018.

ⁱⁱⁱ Tribunal de Contas da União. **Padrões de Auditoria de Conformidade**. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-de-conformidade.htm>. Acesso em: 13/04/2018.