

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM
GESTÃO E CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS**

**EDUARDO EMILIO LANG DI PIETRO
HUMBERTO APARECIDO PEREIRA DAMASCENO
LUIZ AUGUSTO LIMA DE OLIVEIRA
MARCO ANTONIO ALVES DA SILVA
MARIA IZABEL MARIANO LÚCIO**

INDICADOR DE RESULTADO DA GESTÃO PÚBLICA - IRGP

São Paulo

2018

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM
GESTÃO E CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS**

**EDUARDO EMILIO LANG DI PIETRO
HUMBERTO APARECIDO PEREIRA DAMASCENO
LUIZ AUGUSTO LIMA DE OLIVEIRA
MARCO ANTONIO ALVES DA SILVA
MARIA IZABEL MARIANO LÚCIO**

INDICADOR DE RESULTADO DA GESTÃO PÚBLICA - IRGP

Monografia apresentada à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a conclusão do curso de Especialização “*Lato Sensu*” em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas.

Orientador: Prof. MS. Wagner Dal Médico

**São Paulo
2018**

FOLHA DE APROVAÇÃO

EDUARDO EMILIO LANG DI PIETRO
HUMBERTO APARECIDO PEREIRA DAMASCENO
LUIZ AUGUSTO LIMA DE OLIVEIRA
MARCO ANTONIO ALVES DA SILVA
MARIA IZABEL MARIANO LÚCIO

INDICADOR DE RESULTADO DA GESTÃO PÚBLICA - IRGP

Monografia apresentada à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a obtenção do certificado de conclusão de curso.

BANCA EXAMINADORA:

São Paulo, _____

AGRADECIMENTOS

Ao nosso orientador Prof. MS. Wagner Dal Médico, pelo incentivo e pela inestimável contribuição dispensada na orientação deste trabalho.

Aos professores integrantes da banca que apresentaram valiosas contribuições a partir da análise crítica construtiva.

A todos os professores do curso de Gestão e Controle Externo das Contas Públicas, pelo conhecimento e experiências adquiridos durante as aulas, em especial pela por assegurada a livre expressão durante os profícuos debates dos diversos temas.

Ao Conselheiro Dr. João Antonio da Silva Filho, Diretor-Presidente da Escola de Contas, pela iniciativa e coragem em instituir esta Especialização para discussão de temas tão sensíveis para o Município de São Paulo e, sobretudo, em idealizar que, ao final, para obtenção do certificado de conclusão, os alunos produzissem uma Monografia que possa ser apropriada de imediato pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo no seu Jubileu de 50 anos de vida.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso trata de pesquisa bibliográfica e documental, cujo objetivo é propor o desenvolvimento de um indicador de desempenho da Gestão Pública, que possa servir às análises de desempenho da Gestão do Município de São Paulo realizadas pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo. A importância do tema é justificada dado que a sociedade crescentemente demanda das instituições governamentais mais eficiência na gestão dos gastos e serviços públicos. Na Emenda Constitucional 19 o princípio da eficiência foi acrescido ao caput do art. 37 da Constituição, passando o Estado a ter o dever de ser eficiente. O controle externo é atribuído aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, em seu art. 71, que elenca no rol de suas competências verificar a probidade e a legalidade da Administração. O uso de indicadores de desempenho possibilita avaliar a eficiência, efetividade, eficácia e economicidade dos atos e contas de governo, contribuindo para aprimorar a atividade do controle externo. A questão de pesquisa colocada neste estudo foi verificar a possibilidade do Tribunal de Contas do Município de São Paulo criar um indicador próprio para avaliar o desempenho da gestão municipal, com correspondência a critérios e avaliações que possam servir como um elemento da transparência desejada, subsidiando a apreciação e a emissão do parecer prévio das contas de governo. O objetivo geral foi investigar a viabilidade da utilização de índices apoiados nas funções administrativas do governo auditados pelo TCMSP, calculados em média ponderada, determinando um indicador único que permita avaliar o desempenho da gestão pública municipal. A relevância deste estudo pode ser entendida quando analisamos a importância dada aos indicadores de desempenho em outras Cortes de Contas, tais como o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como, pelo volume de recursos públicos empregados pela gestão municipal e o universo de atos administrativos decorrentes, os quais também são auditados pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Palavra-chave: Indicadores de Desempenho. Gestão Pública. TCMSP.

ABSTRACT

This dissertation deals with bibliographic and documentary research, whose purpose is propose the development of a Public Management performance indicator, which can be used for performance analysis of the Municipality Management of São Paulo conducted by the Court of Audit of the Municipality of São Paulo. The importance of the theme is justified given that society increasingly demands from government institutions more efficiency in the management of public spending and services. In Constitutional Amendment 19 the principle of efficiency was added to the caput of art. 37 of the Constitution, with the State having a duty to be efficient. External control is assigned to the Courts of Accounts by the Federal Constitution, in its art. 71, which falls within the scope of its competencies to verify the probity and legality of the Administration. The use of performance indicators makes it possible to evaluate the efficiency, effectiveness, efficacy and economicity of the acts and government accounts, contributing to improve the external control activity. The research question posed in this study was to study the possibility of the Municipal Court of São Paulo to create an own indicator to evaluate the performance of municipal management, with corresponding criteria and evaluations that can serve as an element of the desired transparency, subsidizing The assessment and the issuance of the prior opinion of the government accounts. The general objective was to investigate the feasibility of using indexes supported in the administrative functions of the government audited by the TCMSP, calculated on a weighted average, determining a single indicator that allows to evaluate the performance of municipal public management. The relevance of this study can be understood when analyzing the importance given to performance indicators in other Courts of Accounts, such as the Federal Audit Court and the Court of Accounts of the State of São Paulo, as well as the volume of public resources employed By municipal management and the universe of administrative acts arising, which are also audited by the Court of Accounts of the Municipality of São Paulo.

Key-Words: Performance Indicators. Public Management. TCMSP.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Contextualização	8
1.2. Caracterização do problema e apresentação das hipóteses	9
1.2.1. Problema da pesquisa	9
1.2.2. Hipótese	9
1.3. Objetivo do estudo	9
1.3.1. Objetivo geral	10
1.3.2. Objetivo específico	10
1.4. Relevância do trabalho	11
1.5. Estrutura do trabalho	11
1.6. Metodologia da pesquisa	12
2. REVISÃO DA LITERATURA	16
2.1. Governança	16
2.1.1. Perspectiva histórica	17
2.2. Governança no setor público	18
2.3. Avaliação	20
2.3.1. Experiências internacionais	22
2.4. Auditoria de resultado	24
2.4.1. Relação entre auditoria de resultados e avaliação	26
2.5. A accountability e transparência	27
2.6. Controle	30
2.7. Qualidade na Administração Pública	37
2.8. Gerenciamento de Riscos e Gestão de Custos	38
2.8.1. Gerenciamento de Riscos	38
2.8.2. Gestão de Custos	45
2.9. Indicadores	49
3. MODELO DE ANÁLISE DE DESEMPENHO	53
3.1. Ponderação	53
3.2. Formulação de indicadores	54
3.3. Construção da fórmula	57

4. INDICADORES DO TCU, DO TCESP E O TCMSP	60
4.1. TCU	60
4.2. TCESP	68
4.3. TCMSP	72
4.4. Análise comparativa entre os modelos do TCU, TCESP e Ministério do Planejamento	73
5. CONSTRUÇÃO DO INDICADOR DE RESULTADO DA GESTÃO PÚBLICA - IRGP 60	
79	
5.1. Modelagem	82
5.1.1. Dimensões	82
5.1.2. Fontes de dados	86
5.1.3. Notas atribuídas	87
5.2. Resultado a partir dos dados do exercício de 2016	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	1058
Referências Bibliográficas	114
APÊNDICE A – Elaboração de Projeto de Lei para criação do Índice	122
APÊNDICE B – RESOLUÇÃO 0x/18	125
APÊNDICE C – INSTRUÇÃO 0x/18	128

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) projetou bases para a reforma gerencial. Modernizou a estrutura organizacional e os métodos de gestão pública. Mensurar e avaliar o desempenho das entidades e dos programas de governo tornou-se primordial para seguir e fortalecer as orientações da reforma administrativa. Nesse processo, firmou-se o modelo de gestão pública que recomenda e prega a eficiência e efetividade das ações governamentais e o controle focado para resultados.

Por meio da Emenda Constitucional 19 o princípio da eficiência foi acrescido ao caput do art. 37 da Constituição Federal, passando então o Estado a ter o dever explícito de ser eficiente.

É possível observar que atualmente a sociedade vem de forma crescente demandando das instituições governamentais mais eficiência, principalmente na gestão dos gastos públicos e dos serviços por elas ofertados.

A reforma administrativa do Estado e as demandas da sociedade também repercutiram na forma de atuação do Tribunal de Contas da União - TCU e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP no sentido de desenvolverem indicadores de desempenho da gestão pública.

O controle externo é atribuído aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, que em seu art. 71 elenca o rol de suas competências para desempenhá-lo, visando verificar a probidade da Administração e a legalidade dos seus atos.

Segundo FARIAS (2008, p.34):

As instituições de controle externo devem voltar-se para a avaliação de resultado, ou de desempenho, como ponto principal de seu trabalho, para assim poder orientar o governo para servir melhor, gastar menos e produzir mais e melhores resultados.

Os indicadores de desempenho são ferramentas que possibilitam observar, avaliar e mensurar as variações de uma determinada realidade fornecem dados para comparar o resultado do desempenho atual com o passado e o desejado para o futuro. Possibilita assim avaliar a eficiência, efetividade, eficácia e economicidade, contribuindo para aprimorar a atividade do controle externo.

1.2. Caracterização do problema e apresentação das hipóteses

1.2.1. Problema da pesquisa

O setor público vem adotando o uso de indicadores de desempenho como uma ferramenta de gestão gerencial.

O Tribunal de Contas da União - TCU e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP utilizam indicadores de desempenho para medir a efetividade, eficiência e a eficácia das ações governamentais e como instrumento de transparência.

Todos os municípios do Estado de São Paulo são abrangidos pelo indicador do TCESP, inclusive o município de São Paulo (Capital), que é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município.

Desse modo, considerados os aspectos de controle, eficiência, efetividade e transparência, o problema que se coloca neste estudo é a possibilidade do TCMSP criar um indicador próprio de desempenho da gestão municipal, em perfeita sintonia com seus critérios e avaliações de modo que possa servir de mais um elemento da transparência desejada e de subsidio para apreciação e emissão do parecer prévio das contas de governo.

1.2.2. Hipótese

A definição da hipótese partirá da viabilidade de utilizar os dados dos relatórios de auditoria e da adoção dos critérios utilizados pelo TCMSP para apreciação das contas de governo e tratá-los como base para a elaboração de um indicador de desempenho da gestão pública municipal.

1.3. Objetivo do estudo

O estudo tem por objetivo pormenorizar especificamente à questão-problema apresentada, expondo a estrutura de raciocínio e critérios a serem utilizados para que se possa firmar o entendimento acerca do assunto estudado e possibilitar a determinação do índice procurado.

1.3.1. Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é examinar a viabilidade da utilização de índices apoiados nas funções administrativas do governo analisadas pela auditoria do TCMSP, que possam ser ponderados para a determinação de um indicador que permita avaliar o desempenho da gestão pública municipal, propondo metodologia para sua elaboração, utilizando os dados do relatório anual de auditoria fiscal e informações da base de dados disponibilizados pelo portal da Prefeitura Municipal.

1.3.2. Objetivo específico

- Verificar e comparar os critérios de avaliação utilizados pelo TCU, pois a Constituição Federal prevê essa Corte de Contas para exercer o controle externo das contas da União e TCESP responsável por fiscalizar a utilização de recursos públicos do estado de São Paulo com os do TCMSP que realiza a fiscalização e controle das contas públicas do município de São Paulo. Cada um dos três exerce o controle externo de uma das três esferas da Federação.
- Propor a criação de um indicador de desempenho com base no relatório de auditoria do TCMSP.

A pesquisa será orientada pelas seguintes questões:

1- Existe a possibilidade da incorporação de novos critérios de avaliação pelo TCMSP?

Essa pergunta vai procurar constatar onde há critérios de avaliação do TCU e do TCESP diferentes do TCMSP, objetivando sugerir recomendações ao final do trabalho para que pelo princípio da simetria seja estudado a conveniência de incorporação de novos princípios a serem utilizados pelo TCMSP.

2- Como e quais indicadores são usados pelo TCU e TCESP?

Essa pergunta vai procurar identificar os indicadores utilizados pelos Tribunais e em qual área é utilizado.

3- A criação de um indicador de desempenho com novos critérios poderá auxiliar no atendimento das demandas sociais?

Essa pergunta tem como foco a criação de um indicador de desempenho da gestão, observando os critérios do TCMSP e a aderência dos compromissos e metas planejadas, com os resultados da gestão apresentados.

4- A utilização de um indicador de desempenho poderá dar maior visibilidade das ações do TCMSP para o controle social e exprimir a qualidade da gestão do administrador público?

Essa questão procura verificar se a publicidade do indicador funcionaria como uma aproximação do Tribunal com o cidadão e como incentivo ao controle social estimulando-o a acompanhar a gestão dos recursos públicos.

1.4. Relevância do trabalho

A relevância de um estudo que trate de indicadores de desempenho pode ser definida, sobretudo, quando analisada a importância conferida aos indicadores de desempenho em outras Cortes de Contas, tais como o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como pelo volume de recursos públicos e o universo de atos administrativos que são auditados pelo TCMSP.

A análise gerencial da administração pública municipal que dê ao público externo um entendimento didático e claro da qualidade da gestão pode contribuir decisivamente para a melhor capacidade de compreensão do impacto das políticas públicas na inclusão social.

Poderá também ser usado como um instrumento de controle social.

1.5. Estrutura do trabalho

Este trabalho está estruturado em cinco partes. A primeira parte é a introdução, que contextualiza a necessidade de se avaliar o desempenho da gestão pública, pela apresentação do problema, pelos objetivos e pelas hipóteses relacionadas à pesquisa.

Na segunda parte é apresentado o referencial teórico que subsidia as análises e os exames deste estudo, com as definições e os conceitos relacionados aos elementos estudados, principalmente no que se refere ao uso dos indicadores.

Na terceira parte analisam-se os critérios de avaliação dos Tribunais de Contas da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo e o uso de indicadores por essas Cortes de Contas e nela está o modelo para desenvolvimento do indicador, que será amparado nos guias e manuais do TCU para melhoria da Gestão Pública.

As premissas utilizadas na extração, consolidação dos dados e análise da qualidade da fonte dos registros utilizados, serão expostos na quarta parte deste trabalho. Os índices serão indicados nos aspectos principais de cada função administrativa do governo municipal analisadas pela auditoria. Importante observar que o modelo do indicador aqui proposto considerará a conformidade das disposições constitucionais e legais, mas será especialmente voltado ao resultado das ações, tendo a pretensão de demonstrar o desempenho das ações propostas e o resultado das políticas públicas, o impacto no meio que agiram, portanto, sua efetividade.

Na quinta parte, são apresentadas as considerações finais, as limitações do estudo, a contribuição, as propostas e recomendações para apreciação de novos elementos e futuras pesquisas.

1.6. Metodologia da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental adotada em razão da existência de indicadores de desempenho por outros Tribunais em suas análises.

Neste caso, pretende-se realizar um estudo de caso tomando por base os estudos e procedimentos já adotados no TCU e TCE-SP para modelagem de Indicadores de Desempenho ao TCMSP.

Gil (2002) destaca que a pesquisa descritiva se desenvolve pela análise, registro e a interpretação dos fenômenos sem a interferência do pesquisador.

De acordo com Acevedo e Nohara (2004), quanto aos fins, esta pesquisa é exploratória e descritiva, sendo que na pesquisa exploratória o objetivo é proporcionar a maior compreensão dos fenômenos investigados, enquanto a pesquisa descritiva busca descrever a problemática analisada.

Segundo Gil (2002), a pesquisa racional e sistemática proporciona respostas aos problemas ou indagações, onde se busca satisfazer curiosidades pessoais ou intelectuais, dadas por indagações, que não podem ser muito abertas ou genéricas, e sim delimitadas, para que as questões fiquem possíveis de serem solucionadas. A solução dos problemas, para ser científica, deve usar o método científico.

Quanto aos meios, as técnicas utilizadas na pesquisa são a documental e estudo de caso. A técnica documental é utilizada para examinar documentos disponibilizados pelas organizações por meio de página eletrônica ou de documentos internos das instituições

Esse tipo de pesquisa também pode ser interpretada como um estudo de caso. Para Yin (2015), o Estudo de Caso é a coleta de dados no mundo real mediante entrevista, evidência documental e observações diretas. O estudo de caso investiga um fato em profundidade em uma perspectiva de mundo real, e pode ser classificado, conforme a finalidade do estudo de caso (ensino, descritivo, explicativo, exploratório, caso piloto), de acordo com o número de casos, o estudo pode ser de caso único ou de múltiplos casos. No estudo de caso pode ser feita triangulação ou cruzamento das informações obtidas, observando-se o padrão dos resultados, que poderão ser semelhantes ou contrastantes.

Quanto à natureza e tipo das pesquisa realizadas, foram empregadas abordagens qualitativas e quantitativas, eis que, para compreensão dos fenômenos e resposta às questões de pesquisa, utilizou-se de dados numéricos dos relatórios da gestão contábil municipal, relatórios de entidades do terceiro setor (Infocidade, Observatório Social do Brasil), etc., e escalas de Likert para a ênfase dos resultados da Gestão Municipal (Alta, Média, Baixa e Muito Baixa).

As respectivas abordagens podem ser assim definidas:

- Quantitativa: Segundo Auguste Conte (França, século XIX), estabelece-se comparações de dados quantitativos levantados num certo espaço de tempo, utiliza-se de dados numéricos da pesquisa realizada, a pesquisa quantitativa é o tipo de pesquisa mais comum no mercado, porque prioriza apontar numericamente a frequência e a intensidade dos comportamentos dos indivíduos de um grupo determinado (ou população).

Na pesquisa quantitativa, as medidas são precisas e podem ser úteis para decisões mais acertadas. Neste tipo de pesquisa, quantitativa, os meios de coletas de dados são estruturados e entre eles são a entrevista individual, e os questionários (on-line, de autopreenchimento, por telefone, presencial e etc.), e muitos outros recursos sempre com perguntas objetivas e muito claras. Neste caso as ferramentas estatísticas devem ser aplicadas com rigor, para que haja a confiabilidade necessária (transparência) e através disso a amostra pode inferir resultados sobre a população de interesse.

Exemplos:

- 1- Práticas de pesquisa de intenção de votos em eleições municipais.
 - 2- Contexto: Comparação entre os indicadores de desempenho de gestão da União - TCU, do MPOG, TCE - Governo do Estado de São Paulo e proposta de índice para o TCM SP (IGRM), os quais podem ajudar a mostrar se os gestores estão no caminho certo para o alcance dos resultados estratégicos da Gestão Pública, quanto ao fiel cumprimento do delineamento da VISÃO, MISSÃO, OBJETIVOS E METAS GOVERNAMENTAIS, o que no caso das Políticas Públicas é dado pelo planejamento das metas previstas dos Planos de Governo (Plano de Metas do Orçamento Público (PPA, LDO e LOA), e desdobramentos da execução da despesa orçamentária, através da execução dos gastos públicos com a manutenção da máquina pública e os investimentos previstos, em realização ou já realizados (despesa prevista, despesa empenhada, despesa liquidada e restos a pagar). Os indicadores de resultado podem dar a impressão da qualidade das ações da gestão municipal, através das mensurações das dimensões das áreas de governo analisadas, em termos qualitativos e quantitativos (Eficiência, Eficácia, Economicidade, Efetividade, Execução e Excelência).
- Qualitativa: Trabalha com a subjetividade, intensidade e profundidade do fato analisado. Vale-se de pesquisa de campo, rol de entrevistados, roteiro de perguntas, e visa compreender os fatores que ocasionam a ocorrência dos fatos.

De acordo com Campos (2004), a Análise de Conteúdo é uma importante ferramenta na condução da análise dos dados qualitativos. Vergara (2011) menciona que a Análise de Conteúdo é largamente adotada na área de administração, e que pode ser utilizada em pesquisas quantitativas e qualitativas.

Coletas de dados foram:

- Consultas à bibliografia;
- Entrevista à Secretaria Geral do Setor de Fiscalização;
- Consultas ao Portal do site da PMSP;
- Coleta de dados do RAF 2016 no portal do TCM SP;
- Portal do TCU;
- Portal do TCE/IGM.

Após a coleta de dados foi realizada uma análise das relações entre as variáveis para uma posterior determinação dos efeitos resultantes numa instituição.

Em função das técnicas empregadas, foi possível realizar um cruzamento de informações oriundas das pesquisas bibliográficas, entrevistas e documentos, de modo a subsidiar o desenvolvimento da fórmula que gerou o Indicador de desempenho da gestão pública municipal aqui proposto para o TCMSP.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Trata o presente capítulo de relatar as pesquisas bibliográficas feitas à literatura especializada, sobre conceitos teóricos de Governança, Avaliação, Auditoria, Controle e Indicadores, de modo a procurar respostas à questão de pesquisa, validando ou não as hipóteses levantadas.

2.1. Governança

2.1.1 Conceito

De acordo com o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development, de 1992*, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”.

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE (1999): a governança corporativa é o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015, p.20) define:

“Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.”

Portanto, observa-se que o conceito de governança pública originou-se do termo governança corporativa.

Kissler e Heidemann (2006) declaram que não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil, por outro.

Para Rosenau (2000, p. 15-16) governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

2.1.2 Perspectiva histórica

A Governança surgiu para deixar de lado as diferenças entre a propriedade (acionistas) e a gestão da propriedade (administradores). Nos últimos trinta anos um novo conceito e uma nova importância foram desenvolvidos para o termo governança, inicialmente nas organizações privadas.

Nos Estados Unidos, em 1934 foi criada a *US Securities and Exchange Commission*, organização que, até hoje no contexto americano, é responsável por proteger investidores.

No começo da década de 90, período marcado por crises financeiras, uma comissão criada pelo Banco da Inglaterra elaborou o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no *Cadbury Report*.

Em 2002, depois dos escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, criou-se nos Estados Unidos, a *Lei Sarbanes-Oxley*, cujo objetivo era melhorar os controles para garantir a fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros. O COSO, em 2004 publicou o *Enterprise risk management - integrated framework*, documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos. Vários países começaram a se preocupar com o assunto governança e vários outros códigos foram sendo criados nos anos que se seguiram. TCU (2014, p.15)

Atualmente, o Grupo dos 08 países mais ricos - G8 e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional - FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE dedicam-se a promover a governança.

De acordo com o “Referencial Básico de Governança”, do Tribunal de Contas da União – TCU, no Brasil o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da atual Constituição Federal demonstram a evolução do país em muitos aspectos no sentido de melhorias à governança pública.

Em 2001, a Lei nº 10.303/2001 alterou a Lei nº 6.404/1976, das sociedades por ações e em 2002 a Comissão de Valores Mobiliários - CVM também publicou recomendações sobre governança.

Em 2004 e 2009 o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC lançou novas versões do código das melhores práticas de governança corporativa, no qual se define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. O código é adaptável a outros tipos de organizações como: terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

2.2. Governança no setor público

De acordo com Bresser Pereira (2007), os países capitalistas mais avançados começaram no século XIX a primeira reforma administrativa – a reforma burocrática (weberiana). Em meados do século XX, perceberam que a administração pública tinha a necessidade de ser mais ágil e maleável, foram então criadas às agências dotadas de vários graus de autonomia para transformar o Estado mais ágil, mais eficaz na melhoria do desenvolvimento econômico. A reforma da gestão pública é a segunda mais importante reforma administrativa que o estado capitalista viveu.

Segundo Bresser Pereira (1996, p.9):

“No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo, perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público.”

A nova gestão conforme Bresser Pereira (2007) coloca a eficiência como fim a ser atingido na administração pública e os princípios básicos que norteiam a governança corporativa como adequados às organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas. No Brasil a Emenda Constitucional nº 19 acrescentou o princípio da eficiência ao rol dos princípios que norteiam a Administração Pública.

O modelo de governança pública é um modelo estrutural, porque torna necessárias mudanças na estrutura do Estado. O Estado, por si só não é capaz de atender a todas as necessidades, razão pela qual os serviços sociais que a sociedade demanda do Estado passam a ser concedidos, permitidos ou autorizados, num processo de terceirização para organizações não estatais e isso abrange todo tipo de parceria público-privada.

Este é considerado um modelo de governança adequado porque em seu processo, além do governo, estão comprometidos outros atores, porém a responsabilidade pelo seu fornecimento, funcionamento e desempenho continua sendo do Estado.

Nesse sentido Bresser Pereira, 2007, p.13 fala:

A reforma da gestão pública, entendida em termos do modelo estrutural de governança pública, destina-se essencialmente a aumentar a capacidade do Estado de garantir direitos sociais e republicanos sem incorrer nas deficiências que caracterizaram o Estado de bem-estar social burocrático do século XX.

O objetivo é o interesse público e existe um maior reconhecimento dos direitos do cidadão.

Os instrumentos de avaliação, direção e controle estão ligados com a governança pública, aos vínculos existentes entre as condições, recursos e processos que estabelecem como as decisões são tomadas, as responsabilidades cumpridas e as partes interessadas ouvidas, ou seja, há competência político-administrativa em agir-se para resolver problemas públicos.

Conforme o Referencial Básico de Governança Pública do TCU existem quatro cenários sobre os quais a governança no setor público pode ser vista:

- Sociedade e Estado – onde o lado político da governança pública, concentra-se nas relações econômico-sociais, na capacidade do Estado em atender as demandas da sociedade;
- Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas – é o lado político-administrativo da governança pública que concentram a capacidade do governo articular a ação de vários atores para formulação e implementação de políticas públicas;
- Órgãos e entidades – é o lado corporativo da governança pública, concentra-se nas ações das Organizações, no desempenho, na definição e melhoria dos resultados, na transparência e a *accountability*;
- Atividades intraorganizacionais – onde há foco em saber-se como os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.

Ressalta-se que na governança pública, o cidadão é o ator principal e os agentes são aqueles atores que administram os recursos públicos, por força da autoridade a eles concedida.

A forma como esses atores vão desempenhar as funções básicas de planejar as ações com economicidade, preocupando-se com a eficácia, eficiência e efetividade destas ações, avaliar e monitorar os resultados comparando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas será a resposta do sistema de governança, que tem como princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability* e seus referenciais de avaliação - eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, excelência e execução.

2.3. Avaliação

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE (2002, p. 08), avaliação compreende a apreciação sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política, em curso ou terminada, quanto à sua concepção, execução e resultados, com propósito de determinar a pertinência e o grau de cumprimento dos objetivos, sua eficiência em matéria de desenvolvimento, sua eficácia, seu impacto e a aderência à sustentabilidade.

Uma avaliação deve fornecer informações credíveis e úteis permitindo integrar as lições da experiência nos processos de decisão dos beneficiários. É uma prática indicada a medir, comparar e produzir elementos para a tomada de decisões que tenham efeitos e produzam mudanças nos resultados, possibilitando aos gestores monitorar, formular e organizar suas ações de forma a realizar os ajustes necessários, economizando recursos e tempo, o que aumenta a confiabilidade nas suas ações.

“Avaliar é processo que pode ser entendido como uma forma de *accountability*, isto é, como um mecanismo de prestação de contas dos governantes, especialmente quando feita ou incentivada pelo próprio poder público.” (ARAUJO; LOUREIRO 2005, p.139).

Em seu Glossário de Termos em Avaliação e Gestão por Desempenho a OCDE destaca que a avaliação se constitui na determinação de valor ou significância de uma atividade, política ou programa.

Arretche (2006, p.29) considera que:

[...] é certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação. (...) o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa.

A produção de avaliações tecnicamente bem-feitas, com critérios valorativos claros, objetos definidos e com resultados mais confiáveis possíveis permite um controle sobre as ações do governo e o uso adequado dos recursos públicos. Desta forma as avaliações devem buscar informações que sejam úteis e tempestivas para o aperfeiçoamento das ações do governo.

Segundo Faria (2001, p. 42), a especificidade da avaliação possui três dimensões:

Do ponto de vista metodológico, a avaliação é uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com um conjunto de metas escalonadas; Do ponto de vista de sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/ efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é julgar e informar; Do ponto de vista de seu papel, a avaliação detecta eventuais falhas e afere os méritos dos programas durante sua elaboração. Neste sentido sua tarefa é formativa, permitindo a correção ou confirmação de rumos.

Existem diferentes tipos de avaliação com enfoque na variável tempo, instante em que é realizada. Há também o enfoque no funcionamento, no resultado e no impacto. Assim, cada estudo avaliativo demanda a escolha de um método.

Para Cunha (2006, p. 9-11) as avaliações podem ser classificadas segundo os seguintes critérios:

a. Quanto aos agentes que as realiza:

- Avaliação externa – realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, mas com experiência neste tipo de atividade;
- Avaliação interna – realizada dentro da instituição responsável pelo programa, com maior colaboração das pessoas que participam dele;
- Avaliação mista – procurar combinar os tipos de avaliação anteriores;
- Avaliação participativa – usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

b. Quanto à natureza:

- Avaliações formativas – estão relacionadas à formação do programa. Produzem informações para os que estão diretamente comprometidos com o programa, com a finalidade de oferecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa;
- Avaliações somativas – estão relacionadas à análise e produção de informações após a implementação do programa.

c. Quanto ao momento:

- Avaliação *ex-ante* – realizada antes do início de um programa, procura medir sua viabilidade, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício”;
- Avaliação *ex-post* – procura descobrir em que medida o programa atinge os resultados esperados. É a que tem maior aplicação até o momento.

d. Quanto aos tipos de problema:

- Avaliações de processos – é realizada periodicamente, serve de suporte para melhorar a eficiência operativa;
- Avaliação de impacto ou resultado – procura verificar se o programa funciona ou não, em que medida e quais são os seus efeitos. É a avaliação mais complexa, pois envolve várias hipóteses de julgamento.

Observa-se que os diferentes tipos de avaliação garantem acompanhar e medir os resultados, além de apontar recursos para a tomada de decisões, possuem seus fins e papéis.

Se avaliar significa dar valor e medir, então é necessário a escolha de critérios de avaliação, regras, parâmetros e indicadores para mensurar os resultados obtidos e o uso de padrões de referência para julgar o desempenho.

2.3.1. Experiências internacionais

Segundo Cunha (2006) os processos de avaliação foram adotados como prática regular nos países desenvolvidos que estabeleceram aos órgãos governamentais a avaliação integrada aos processos de tomada de decisões.

Na Suécia atualmente os órgãos são solicitados a avaliar e apresentar um relatório de desempenho e resultados, que são utilizados principalmente para ajustes de políticas. (DERLIEN, 2001, apud, CUNHA, 2006, p. 15).

Nos Países Baixos foi estabelecido que as avaliações sejam feitas em nível ministerial, internas e externas, ex-ante (em nível intermediário) e ex-post. Lá o Tribunal de Contas faz o trabalho de análise da eficiência da gestão, organização das avaliações e divulgação periódica dos resultados. (DERLIEN, 2001, apud, CUNHA, 2006, p. 15).

Já na União Europeia há recomendação para a criação de uma cultura de avaliação, principalmente aos países que recebem recursos. Como apoio, foram criados manuais normativos, seminários de treinamento e redes de avaliadores (DERLIEN, 2001, apud, CUNHA, 2006, p. 16).

Na Austrália a avaliação está ligada ao processo orçamentário, sendo a eficácia dos programas o principal critério para a destinação de novos recursos (KETTLE, 200, p.10, apud, CUNHA, 2006, p. 18).

Nos Estados Unidos existe o General Accounting Office - GAO, que auxilia o Congresso na tarefa de supervisionar o Executivo, efetuando auditorias de desempenho e avaliações de programas (HATRY, H. in Newcomer, 1997, apud, CUNHA, 2006, p. 20).

Na Argentina, com financiamento do Banco Mundial, foi criado o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento e Programas Sociais - SIEMPRO. (CUNHA, 2006, p. 24).

A Colômbia inseriu o Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e Resultados - SINERGIA, como ferramenta de avaliação e acompanhamento dos planos nacionais de desenvolvimento. (CUNHA, 2006, p. 25).

No Chile não existe um sistema único de avaliação. A função foi conferida aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e à Secretária Geral da Presidência da República, que operam juntos no Programa de Avaliação de Projetos Governamentais - PAPG, criado em função de exigências do Congresso. (CUNHA, 2006, p. 25).

2.4. Auditoria de Resultado

As Normas Internacionais ISSAI 300, elaboradas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, conforme traduzidas pelo TCU, assim definem auditoria de resultados:

[...] é um exame independente, objetivo e fiável que visa verificar se as empresas, os sistemas, as operações, os programas, as atividades ou os organismos funcionam em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia e se existe margem para melhorias. (ISSAI 300, p.02)

Apesar da diversidade de termos utilizados, Rocha (2007, p. 7) afirma que a denominação predominante junto aos órgãos de controle é a de Auditoria de Natureza Operacional - ANOP, em razão de ser este o termo utilizado no artigo 71 da Constituição Federal Brasileira, onde elencadas as competências do TCU.

O objetivo é revisar e avaliar o impacto de políticas públicas, sua condução e o valor público que agregam à sociedade, identificar as oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia.

Baseia-se no princípio de que ao gestor público cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade (*accountability*), não somente agindo com integridade, mas atendendo a critérios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (BASTOS, 2002, p. 7).

Chiavenato (2000, p. 177) faz comentários sobre o uso dos termos eficiência e eficácia:

Cada organização deve ser examinada sob a ótica da eficácia e de eficiência concomitantemente. Eficácia é uma medida normativa de obtenção de resultados, por sua vez a eficiência é uma medida normativa da utilização dos meios durante o processo.

O TCU, em seu Manual de Auditoria Operacional versão 2010 define os termos como segue:

- A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição;

- A eficiência é definida como 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;
- A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;
- A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Por meio da ANOP, é possível o TCU apreciar não somente a legalidade do gerenciamento financeiro e patrimonial dos recursos públicos, mas também a efetividade na concepção, execução e avaliação dos programas gerenciados pelo governo (BEZERRA, 2006, p. 365).

A ANOP no TCU compreende a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programas. O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, verificando ainda o grau de cumprimento das metas, comparando as previstas com as realizadas. Já a avaliação de programa busca examinar a efetividade de programas e projetos governamentais e apurar em que medida as ações incluídas no processo produziram os efeitos pretendidos pela administração (TCU, 2000, p. 15 e 17).

A Constituição Federal de 1988, no art. 70, dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Com ela veio a ANOP que utiliza os princípios de economia, eficiência, eficácia e efetividade, passando a figurar no rol de competências do TCU no exercício do controle externo, conforme art. 71 da referida Constituição.

Outro fator que influenciou o desenvolvimento da Auditoria Operacional no Brasil foi a Reforma do Planejamento e Orçamento, implantada com o Plano Plurianual - PPA 2000-2003.

A Reforma estava direcionada a um enfoque na produção pública em substituição à orientação do controle dos gastos, com a busca sistemática de resultados, em um processo contínuo de integração orçamento e planejamento. Nesse contexto, a avaliação é importante para a consecução dos objetivos de uma gestão voltada para desempenho ou resultados.

Esse processo foi influenciado pelo princípio de foco em resultado da Nova Administração Pública e o que se busca é a melhoria da efetividade e eficiência dos gastos públicos (CAVALCANTE, 2007, p. 131 e 133).

De acordo com o inciso II do artigo 239 do Regimento Interno do TCU (RITCU), a auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. A Auditoria Operacional é a modalidade de controle utilizada para o alcance desses objetivos.

A partir da institucionalização da ANOP, o TCU tem aperfeiçoado técnicas e adquirido novos conhecimentos nessa área, o que proporciona a produção, revisão e atualização de documentos técnicos, como o Manual de Auditoria Operacional.

2.4.1. Relação entre auditoria de resultados e avaliação

O Tribunal de Contas Europeu em seu Manual de Auditoria de Resultados (2017, p. 12) estabelece a relação entre auditoria de resultados e avaliação: A avaliação é o julgamento das ações de acordo com os seus resultados esperados e alcançados e dos impactos, contribui para melhorar a qualidade das ações, pois permite determinar medidas corretivas e facilita a obrigação de prestar contas.

A auditoria se sobrepõe a obrigação de prestar contas, ela foca nos recursos utilizados, nas ações realizadas, nos resultados e impactos alcançados. Estabelece critérios adequados para medir quantidade de recursos usados com a qualidade dos resultados alcançados pelas ações e do impacto causado.

As auditorias indicam se a política adotada foi devidamente aplicada financeira e economicamente, se os objetivos sociais previstos foram alcançados, e se teve consequências indesejáveis.

Tanto a avaliação quanto a auditoria de resultado implicam na análise da criação da política, dos procedimentos de execução e das suas consequências para a verificação da economia, eficiência e eficácia.

2.5. *Accountability* e transparência

Accountability é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Para NAKAGAWA (2001) é a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

CENEVIVA (2006) explica que o termo *accountability* implica não apenas responsabilização do governante ou burocrata, mas também a capacidade de o agente fiscalizador demandar justificção do governante ou burocrata por seus atos ou omissões. Entende-se que *accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizadas pelo seu desempenho, sendo, portanto, um conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos.

Fêu (2003, p. 5) divide a *accountability* em duas dimensões:

- Vertical - como sendo uma dimensão que requer a existência de liberdade de opinião, de associação e de imprensa, assim como de diversos mecanismos que permitam tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos das autoridades públicas;
- Horizontal implica a existência de agências e instituições estatais possuidoras de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado.

O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento- CLAD (2006, p.12) identifica cinco formas de avaliação da administração pública, nas quais fica evidenciado, o caráter multidimensional da *accountability*:

- a) pelos controles clássicos;
- b) pelo controle parlamentar;
- c) pela introdução lógica dos resultados;
- d) pela competição administrada; e
- e) pelo controle social.

Tais formas se relacionam com o paradigma da nova gestão pública, sendo que na introdução lógica dos resultados considera-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação ex post das políticas públicas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos responsáveis, tanto por sua execução quanto pelos resultados obtidos. Trata-se, pois, do confronto entre metas estabelecidas e resultados obtidos.

Para a *accountability*, de acordo com GAO, uma entidade norte americana equivalente ao nosso TCU, é condição necessária para a sua realização, ainda que não suficiente, que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para que os legisladores, o governo, a sociedade, os cidadãos e os próprios gestores públicos saibam se:

(1) os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos;

(2) os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados; e

(3) os serviços governamentais são providos eficientemente, economicamente e efetivamente (GAO, 2003 p. 9).

A partir dos conceitos envolvidos na *accountability*, como a de prestação de contas, vários instrumentos que permitem o controle dos agentes públicos e sua consequente responsabilização foram criados e aprimorados ao longo dos anos.

As demandas por *accountability* reforçaram, por sua vez, a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o da transparência.

Para o exercício da *accountability*, a transparência possui um valor instrumental, para sua efetividade é um elemento central, de maneira que é impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos.

O conceito de Transparência contempla a divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização (SLOMSKI, 2008). Transparência nas informações, especialmente nas de alta relevância, que impactem os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos.

A transparência deve situar-se dentro dos limites de exposição que não sejam conflitantes com a salvaguarda de informações (MATIAS-PEREIRA, 2010) e aqui é entendida como a divulgação irrestrita e confiável de toda a informação relacionada aos atos dos agentes e às atividades das entidades públicas.

Como já enfatizado, a transparência e a visibilidade das ações governamentais são peças chave para a *accountability* de maneira geral, porém, nesse caso, sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem os agentes públicos. (CENEVIVA, 2006 p. 16-17)

Vale salientar que o conceito de transparência não deve ser confundido com o de publicidade.

Conforme PLATT NETO (2007) entende-se que o conceito de transparência é mais amplo do que a publicidade, principalmente porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível.

O princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”.

O princípio da publicidade relaciona-se ao aspecto formal, à publicidade às informações públicas, enquanto a transparência se materializa quando os cidadãos têm acesso e efetivamente compreendem as informações.

O simples fato de tornar dados disponíveis não faz de uma organização transparente, ou seja, dar publicidade não significa que efetivamente o princípio da transparência foi alcançado.

Na sua essência o Princípio da Transparência objetiva garantir o pleno exercício da cidadania, mediante a disponibilização da informação de forma clara, tempestiva e fidedigna dos recursos públicos colocados à disposição de um órgão ou entidade. CGU (2013).

Sendo assim, podemos entender que transparência engloba: acesso, objetividade, relevância, qualidade, confiabilidade e compreensão.

De acordo com SANTOS (2012), a transparência revestida do conceito de accountability se torna um poderoso instrumento de participação social.

2.6. Controle

De acordo com o Instituto Legislativo Brasileiro (2006) a Administração Pública no Brasil, com a evolução do estado, formatou-se em três modelos clássicos de gestão, quais sejam:

- O patrimonialista - com típico regime autoritário, era marcada pelo poder nas mãos de poucos. Os cargos, o dinheiro público, eram utilizados como patrimônio particular dos governantes, não havendo diferenciação entre a coisa pública e os bens e direitos particulares, originando daí a corrupção, o nepotismo e o abuso de poder;
- O burocrático - surgiu na primeira metade do século XX e se baseava na racionalidade, por meio da criação e cumprimento das leis, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. No entanto, este modelo de administração criou formalidades excessivas na máquina estatal, voltando-se apenas para a otimização dos meios, desvirtuando-se ao longo do tempo dos resultados, ou seja, de sua missão principal, sendo esta servir ao interesse público;
- O gerencial - teve início na segunda metade do século XX e surgiu como resposta à evolução econômica e social do estado, diante da globalização e do desenvolvimento tecnológico. Este modelo de administração Pública constitui uma evolução na história da administração Pública, por focar aspectos de eficiência e eficácia, da necessidade de redução do custo da máquina pública e aumento da qualidade dos serviços públicos.

Assim sendo, na Administração Pública Gerencial o controle começou a ter maior importância, tendo em vista a expansão das funções econômicas e sociais do Estado, que busca maior eficiência da Administração Pública com a redução de custos e aumento da qualidade dos serviços prestados, passa a concentrar-se também nos resultados, nesse período foi criado o conceito – accountability.

Controle é a função administrativa que monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos. O conceito de controle consiste em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. Assim, o controle é um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado (CHIAVENATO, 2000).

O Controle é uma atividade de caráter permanente e contínuo, que pode ser observada em todos os ciclos, processos e níveis de gestão, sejam eles orçamentários patrimoniais ou financeiros, revela-se benéfico para garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade na obtenção do resultado desejado, é reconhecido como função administrativa essencial juntamente com planejamento, organização e direção.

Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados gerando uma aferição sistemática (GUERRA, 2003, p.23)

Em sentido amplo, a finalidade do controle da Administração Pública é de verificar se o gestor aplica os recursos que lhes são repassados de maneira responsável, eficiente e moral.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, (2007, p.670):

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Vale salientar que o controle na administração pública está previsto no Decreto-Lei nº 200 de 1967, como também a Constituição Federal em seus artigos 70 a 75 tratam de controle e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF no capítulo IX.

Conforme expõem RAMIS (2013), a administração pública pode ser controlada por diversos tipos e formas que variam conforme o poder, órgão ou autoridade que o exercitará, ou também pela sua fundamentação, modo e momento de sua efetivação.

Para RAMIS (2013), a classificação das formas de controle se dará, portanto, conforme: o momento do exercício; ao aspecto controlado; à amplitude e sua origem.

- Quanto ao momento em que se efetiva pode ser assim considerado:

Preventivo - procura evitar atos ilegais ou contrários ao interesse público e respeitar os limites do orçamento anual, considerando a LDO do respectivo exercício;

Sucessivo – controle dos programas e da execução orçamentária, patrimonial e financeira;

Corretivo - avaliação dos resultados das metas previstas no PPA, a eficiência, eficácia e legalidade da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Administração.

- Quanto ao aspecto controlado:

Legalidade e Legitimidade - o controle de legalidade e legitimidade não só apura e examina a compatibilidade entre o ato e o disposto na norma legal, mas também verifica os aspectos relativos à observância obrigatória dos princípios administrativos. Será declarado nulo nos casos em que existir ilegalidade, e poderá ser feita pela própria Administração, ou pelo Poder Judiciário. A anulação terá efeito retroativo, desfazendo as relações resultantes dele.

- Quanto à amplitude:

Hierárquico - os órgãos superiores (dentro de uma mesma estrutura hierárquica) têm competência para controlar e fiscalizar os atos praticados por seus subordinados é irrestrita e não depende de norma específica que o estabeleça ou o autorize. Devido ao controle hierárquico é que se podem verificar os aspectos relativos à legalidade e ao mérito de todos os atos praticados pelos agentes ou órgãos subordinados a determinado agente ou órgão;

Finalístico - é praticado pela Administração Direta sobre as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta, depende de lei que o estabeleça, determine os meios de controle, as autoridades responsáveis pela sua realização, bem como as suas finalidades.

• Quanto à origem:

Controle interno – quando o agente controlador integra a própria Administração, é a espécie de controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e gerentes. Controle Interno não é auditoria que ocorre ocasionalmente ou quando solicitada é uma atividade constante. A sua importância reside justamente no fato de estar bem perto da realidade do órgão público. Sua finalidade é o acompanhamento das atividades realizadas pelos órgãos subordinados, com foco no cumprimento dos objetivos e observância dos princípios constitucionais estipulados para administração pública.

O Controle Interno é uma exigência legal, segundo o art. 74 da Constituição Federal, cada Poder terá um Sistema de Controle Interno, cujos responsáveis possuem responsabilidade solidária, pois quando tomarem conhecimento de alguma irregularidade e deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas poderão ser responsabilizados criminalmente.

Com edição da Lei Complementar nº 101/2000, as Controladorias em nível estadual e municipal começaram a sair do papel.

Outro fundamento do controle interno na Administração Pública está no artigo 76 da Lei nº 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária:

1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Segundo GUERRA (2003) o controle interno será exercido através de instrumentos específicos, isto é, mecanismos e procedimentos que propiciam à Administração Pública alcançar os objetivos previstos como:

- Quadro de pessoal - trata-se de condição fundamental à implementação do sistema de controle interno, devendo estar previsto para todos os níveis profissionais;
- Políticas organizacionais - devem ser específicas e estar definidas expressamente, isto é, através de publicação própria, além de amplamente divulgadas. Devem estar em conformidade com as normas aplicáveis, sendo periodicamente revisadas e remanejadas, quando for o caso;
- Níveis profissionais de qualidade e avaliação – amplamente divulgadas em toda Administração;
- Manual de procedimentos - deve ser elaborado de forma simples, contendo informações acerca das ações mais econômicas e eficientes, estabelecendo o momento de revisão das tarefas, realizadas por agentes que não tenham participado da execução original;
- Rotinas internas - devem ser compostas de formulários internos e externos; instruções para o preenchimento e distribuição dos formulários, sistema de autorização de transações e operações, chancela do responsável em todos os procedimentos, evidenciando-se a execução, dentre outros;
- Relatórios internos - desenvolvidos a partir da definição de competência de cada setor ou agente e confeccionados de maneira simples, clara e tempestiva;
- Responsabilidade - deve ser definida de forma expressa, relativamente a cada agente ou setor, e conhecida via manuais internos;
- Integração do sistema - por tratar-se de um complexo de ações, o sistema deve ser desenvolvido de forma integrada, levando a um fluxo de realização de tarefas onde um determinado setor seja controlado por outro.

Esses mecanismos e procedimentos possibilitam uma formação sólida do controle interno visando à eficácia e eficiência da atividade de controle. O desenho institucional do controle interno precisa ser bem definido, já que as instituições funcionam como engrenagem da *accountability*.

Já o Controle externo é a espécie de controle exercida por um dos Poderes sobre o outro, como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta, a exemplo é o realizado pelo Tribunal de Contas.

O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens e valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas. (MEIRELLES, 2004, p. 677)

Observa-se que a principal missão do controle externo é fiscalizar a arrecadação e aplicação dos recursos públicos.

Na definição de Guerra (2003, p.108) o controle externo é:

Aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

A função de controle externo é realizada por dois órgãos independentes: o Poder Legislativo com competências constitucionalmente definidas e distintas, e que compreende o controle político, enquanto que o exercido pelos Tribunais de Contas é o técnico, que tem a competência na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, em auxílio ao poder responsável. (SANTANA, 2014).

E, finalmente, o Controle Social, conforme a Cartilha “Controle Social” da CGU, é assim definido:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. (CGU, 2012, pág. 16)

De acordo com as orientações da CGU (2012, p.20-21) o controle pode ser exercido de forma direta sem a participação de órgãos ou entidades públicas e de forma indireta por meio de instituições ou mecanismos colocados ao seu alcance e poderá ocorrer não só na execução das ações do governo como também no planejamento destas, na elaboração, apreciação e votação do PPA, LDO e LOA nas casas legislativas.

Encerrada a fase de elaboração, apreciação, votação e aprovação das peças orçamentárias, inicia-se a fase de execução das despesas públicas. É o momento da realização dos fins públicos estabelecidos na Constituição, a sociedade deve acompanhar de perto a execução das despesas públicas, nas três fases estabelecidas pela Lei n.º 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento, para evitar desvio e desperdício dos recursos públicos.

Cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. No caso dos municípios, por exemplo, a Constituição Federal assegura, no § 3.º do artigo 31, que suas contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei.

O cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação. (CGU, 2012, p.24).

Segundo CUNHA (2006) os principais instrumentos de controle social são: os Conselhos de Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Audiências Públicas, Observatório Social e Ouvidoria.

A Constituição Federal, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204), instituiu e garantiu, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Neste formato surgem os Conselhos que amparados por legislação nacional, podem atuar nas três esferas governamentais, são colegiados com função deliberativa ou consultiva.

O Orçamento Participativo permite a destinação de verba pública para projetos de interesse da sociedade é uma forma de planejar os gastos públicos com a participação social. A Constituição de 1988 obriga os municípios a adotar como princípio na elaboração das leis orgânicas a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, inciso XII).

Além disso, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, em seu artigo 44, determina que a gestão orçamentária participativa é condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A audiência pública prevista no inciso II, § 2º do artigo 58 da Constituição de 1988, permite que o cidadão estabeleça uma discussão, um debate com o poder público sobre determinada questão, ou seja, permite que seja ouvido antes da ação do poder público.

Os Observatórios não possuem ligação com qualquer esfera de poder, se ocupam de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas, foram organizados a partir de iniciativas autônomas da sociedade.

A Ouvidoria é um órgão da administração pública que permite ao cidadão registrar suas indagações e opiniões e com isso direcionar as demandas e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. Marco Legal: artigo 37, § 3º, I, da Constituição Federal, Lei nº13. 460, de 26 de junho de 2017, art. 13 ao 17.

Portanto, não há dúvida de que a atividade de controle proporciona qualidade na gestão pública, na medida em que contribui para que os objetivos sejam alcançados, possibilita o aperfeiçoamento das ações, identifica e evita deficiências e avalia o impacto das ações.

2.7. Qualidade na Administração Pública

As reformas gerenciais no setor público das últimas décadas surgem das necessidades de modernização da administração e tiveram como propósito aumentar a eficiência do Estado.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão cria o Plano Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o GESPÚBLICA, através do Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005.

O objetivo do GESPÚBLICA é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país (BRASIL, 2005, artigo 1º).

Em 2009 uma nova versão do documento, chamada de Modelo de Excelência em Gestão Pública, destaca que o modelo parte da premissa de que a administração pública tem que ser excelente, conciliando esse imperativo com os princípios que deve obedecer, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão (BRASIL, 2014, p.10).

Esse modelo tem uma nova versão em 2014 e, entre os parâmetros que definem excelência em gestão pública, estão o foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias, responsabilidade social e controle social.

Considerar e avaliar os efeitos das decisões e ações públicas na sociedade, considerando também o valor final agregado para ela sem esquecer a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente, são também premissas colocadas no modelo.

Para que se alcance uma gestão mais eficiente, eficaz e transparente é fundamental aperfeiçoar e aprimorar as ações desenvolvidas e a forma que se presta os serviços ao cidadão.

Sendo assim, uma gestão de qualidade tem foco nos resultados e no atendimento das necessidades dos cidadãos com melhor emprego dos recursos públicos. Com foco nos resultados a gestão procura em suas ações nivelar os níveis estratégico, tático e operacional, ou seja, os processos de planejamento, execução e avaliação.

Para que se possa avaliar o impacto e os resultados da gestão pública é necessário criar mecanismos de aferição. Instrumentalizar um indicador que com clareza e objetividade traduza o nível de excelência da gestão a partir de aspectos como eficiência, efetividade, eficácia, economicidade, excelência e execução.

2.8. Gerenciamento de Riscos e Gestão de Custos

2.8.1. Gerenciamento de Riscos

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2007):

O termo risco é proveniente da palavra 'risicu' ou 'riscu', em latim, que significa ousar ('to dare', em inglês). Costuma-se entender 'risco' como possibilidade de 'algo não dar certo', mas seu conceito atual envolve a quantificação e qualificação da incerteza, tanto no que diz respeito às 'perdas' como aos 'ganhos', com relação ao rumo dos acontecimentos planejados, seja por indivíduos, seja por organizações.

Riscos, quando não gerenciados adequadamente, ameaçam o atingimento dos objetivos, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos. MPOG (2013).

Assim sendo, o gerenciamento de riscos é fundamental para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade para o cidadão.

Segundo o MPOG (2013, p.09) o gerenciamento de riscos pode ajudar as organizações a melhorar a eficiência, eficácia e efetividade de diversas formas, como por exemplo:

- melhoria na entrega de serviços ao cidadão;
- melhor utilização de recursos;
- melhor planejamento e melhor gerenciamento de programas e projetos.

Em resumo, um bom gerenciamento de riscos resulta em:

- melhor chance de entrega de serviços no prazo, no custo e na qualidade esperada;
- redução de surpresas, crises e “apagar incêndios”;
- aumento de chances de sucesso de Programas e Projetos governamentais;
- maior transparência.

Para que riscos possam ser gerenciados, a organização precisa em primeiro lugar identificá-los e documentá-los. A identificação trata da definição dos eventos de riscos que podem afetar o programa, projeto ou processo finalístico e a documentação de suas características. É importante utilizar ferramentas adequadas para coleta de dados e informações que possibilitem a identificação de riscos. MPOG (2013).

Uma vez identificados os riscos, é importante compreender e determinar o nível de cada risco. O nível de um risco pode ser determinado pela combinação das suas consequências para a organização (impacto) e a chance de ocorrência (probabilidade).

Uma das ferramentas para análise e avaliação de riscos é a Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco. MPOG (2013).

A matriz ou mapa de riscos consiste no resultado da análise realizada dos riscos, considerando sua probabilidade de impacto, no âmbito do componente Avaliação de Riscos, onde os mesmos são apresentados sob a forma de tabela (matriz) ou gráfica (mapa), com o objetivo de facilitar o analista enxergar quais e quantos são os maiores riscos enfrentados pela organização no atingimento de seus objetivos.

Deve ser construída de acordo com a conveniência de cada caso. E a partir dela, é possível se definir os diferentes grupos de risco que deverão receber diferentes respostas, considerando o apetite a risco da organização. TCU (2009).

A matriz de riscos é uma ferramenta que classifica, qualitativamente, os pesos de impacto e probabilidade. AECI (2017).

A Assessoria Especial de Controle Interno – AECI, do MPOG utiliza a Matriz 5x5 – 05 (cinco) escalas de impacto e de probabilidade e 04 (quatro) níveis de riscos: pequeno, moderado, alto e crítico.

IMPACTO	Catastrófico	5	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Crítico	Risco Crítico	Risco Crítico
	Grande	4	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Alto	Risco Crítico	Risco Crítico
	Moderado	3	Risco Pequeno	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Alto	Risco Crítico
	Pequeno	2	Risco Pequeno	Risco Moderado	Risco Moderado	Risco Alto	Risco Alto
	Insignificante	1	Risco Pequeno	Risco Pequeno	Risco Pequeno	Risco Moderado	Risco Moderado
			1	2	3	4	5
			Muito baixa	Baixa	Possível	Alta	Muito alta
			PROBABILIDADE				

Fonte: Matriz de Riscos - Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. (2017, p. 06)

Nesta matriz de riscos são avaliadas a probabilidade e o impacto. Em seguida as situações possíveis serão melhor detalhadas.

Impacto X Probabilidade

Os níveis de riscos são delimitados com base no resultado da combinação de pesos da perspectiva “impacto” e da perspectiva “probabilidade”. Para cada perspectiva foram definidos os pesos e as suas descrições.

Eixo Y – Escala de Impacto

Nesta perspectiva, após o julgamento, o gestor poderá atribuir um dos pesos abaixo considerando as respectivas definições:

- Peso 5: Catastrófico - o impacto ocasiona colapso às ações de gestão, a viabilidade estratégica pode ser comprometida;
- Peso 4: Grande - o impacto compromete acentuadamente às ações de gestão, os objetivos estratégicos podem ser fortemente comprometidos;
- Peso 3: Moderado - o impacto é significativo no alcance das ações de gestão;
- Peso 2: Pequeno - o impacto é pouco relevante ao alcance das ações de gestão;
- Peso 1: Insignificante - o impacto é mínimo no alcance das ações de gestão.

Eixo X – Escala de Probabilidade

Nesta perspectiva o gestor poderá atribuir um dos seguintes pesos para a frequência observada/esperada do evento, considerando as definições a seguir:

- Peso 5: Muita Alta - o evento é esperado na maioria das circunstâncias;
- Peso 4: Alta - o evento provavelmente ocorre na maioria das circunstâncias;
- Peso 3: Possível - o evento deve ocorrer em algum momento;
- Peso 2: Baixa - o evento pode ocorrer em algum momento;
- Peso 1: Muito baixa - o evento pode ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais.

Na atribuição de pesos para esta perspectiva, o gestor deverá considerar a frequência observada/esperada para mensurar a probabilidade de ocorrer o evento de risco sob análise.

Orientações para atribuição de pesos

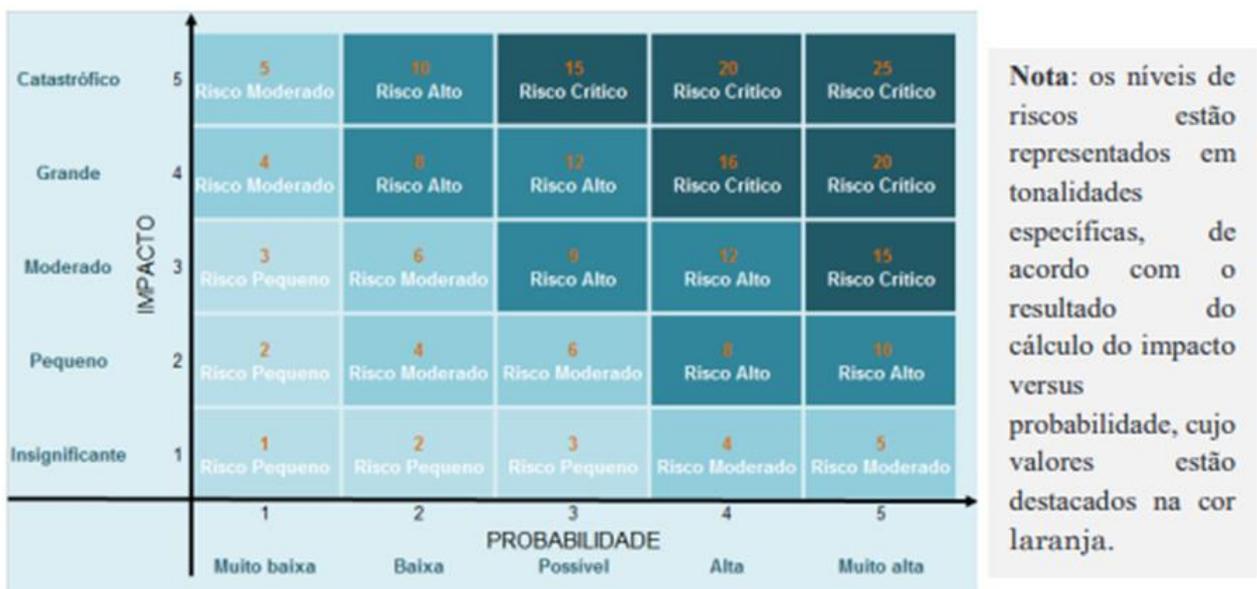
Probabilidade		
Escala	Frequência Observada/Esperada	Descritivo da Escala
5 - Muito Alta	$\geq 90\%$	Evento esperado que ocorra na maioria das circunstâncias
4 - Alta	$\geq 50\% < 90\%$	Evento provavelmente ocorra na maioria das circunstâncias
3 - Possível	$\geq 30\% < 50\%$	Evento deve ocorrer em algum momento
2 - Baixa	$\geq 10\% > 30\%$	Evento pode ocorrer em algum momento
1 - Muito Baixa	$< 10\%$	Evento pode ocorrer em circunstâncias apenas excepcionais

Fonte: Matriz de Riscos - Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. (2013, p. 08)

De acordo com a AECI (2017) o nível de risco expressa a magnitude de um determinado evento de risco, em termos da combinação de seu impacto e probabilidade de ocorrência.

Cada nível de risco está representado por uma área com tonalidade específica na Matriz. Cada área possui um intervalo de resultados em função do cálculo dos pesos atribuídos para a perspectiva “impacto” (eixo y) e dos pesos atribuídos para a perspectiva “probabilidade” (eixo x).

A figura a seguir ilustra os níveis de risco na Matriz de Risco 5x5



Fonte: Matriz de Riscos - Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. (2017, p. 09)

Conforme a Assessoria Especial de Controle Interno - AECI (2017) as áreas da matriz de riscos foram estabelecidas por meio de uma escala, a qual determina o ponto de corte entre os níveis de riscos. Assim, consideram-se os valores resultantes do cálculo impacto x probabilidade.

Escala de Nível de Risco	
Níveis	Pontuação
RC – Risco Crítico	$\geq 15 \leq 25$
RA – Risco Alto	$\geq 8 \leq 12$
RM- Risco Moderado	$\geq 4 \leq 6$
RP – Risco Pequeno	$\geq 1 \leq 3$

Fonte: Matriz de Riscos - Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. (2013, p. 09)

Ainda de acordo com a AECI (2017) o nível de risco é obtido com o resultado do impacto x probabilidade. Sendo que o peso atribuído ao impacto é a média ponderada dos pesos atribuídos para cada aspecto avaliativo (estratégico-operacional e econômico-financeiro) e o peso atribuído à probabilidade leva em consideração as possíveis frequências observadas/esperadas.

Segundo a AECI (2017) a mensuração de um evento de risco, considerando a avaliação de impacto e probabilidade, é de responsabilidade do gestor. Para um gerenciamento de riscos eficaz requer que a análise seja efetuada em relação aos riscos inerentes e, também, aos riscos residuais para determinar a resposta a riscos. Após uma mensuração pertinente dos eventos de riscos, o gestor responderá aos riscos. As respostas incluem: evitar, reduzir, compartilhar ou transferir e aceitar o evento de risco.

Nas ações de controle em resposta aos riscos, o gestor deve considerar o apetite de risco estabelecido, bem como os custos e os benefícios envolvidos. Apetite de riscos é a quantidade de risco julgada aceitável pela organização. Representa o montante de riscos que uma organização está preparada para aceitar, tolerar ou estar exposta. Deve ser considerado pela organização antes da decisão sobre como os riscos serão tratados.

Um risco que é considerado aceitável no nível estratégico pode não ser considerado aceitável no nível de programa, projeto ou processo específico. MPOG (2013).

Respostas previstas para cada nível de risco obtido de acordo com a AECI (2017):

Risco Crítico - Indica que nenhuma opção de resposta foi identificada para reduzir a probabilidade e o impacto a nível aceitável.

- Análise - Custo desproporcional, capacidade limitada diante do risco identificado.
- Tipo de Resposta – Evitar.
- Ação de Controle - Descontinuar as atividades que geram riscos.

Risco Alto - Indica que o risco residual será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos.

- Análise - Nem todos os riscos podem ser transferidos. Exemplo: Risco de Imagem, Risco de Reputação.
- Tipo de Resposta – Reduzir
- Ação de Controle - Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos.

Risco Moderado - Indica que o risco residual será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos.

- Análise - Reduzir probabilidade ou impacto, ou ambos.
- Tipo de Resposta - Compartilhar ou transferir.
- Ação de Controle - Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (seguro, transações de hedge ou terceirização da atividade).

Risco Pequeno - Indica que o risco inerente já está dentro da tolerância a risco.

- Análise - Verificar a possibilidade de retirar controles considerados desnecessários.
- Tipo de Resposta – Aceitar
- Ação de Controle - Não adotar medidas para atenuar probabilidade ou o impacto dos riscos.

Vale lembrar que no Acórdão nº 1465/2013 - Plenário, o Tribunal de Contas da União recomendou a utilização de matriz de riscos, ao se adotar o modelo de contratação integrada do Regime Diferenciado de Contratação Pública - RDC, instituído pela Lei Federal nº 12.462/11, tanto no instrumento convocatório, quanto no contrato, definindo da maneira mais clara possível a responsabilidade pelos riscos inerentes à execução do projeto, e, ainda quais os riscos que estarão fora da responsabilidade legal da executora e que devem constar de “seguro risco de engenharia”.

A matriz de riscos consiste no documento que discrimina de forma clara e objetiva os riscos assumidos por cada uma das partes na celebração do contrato. Ou seja, quais riscos contratuais são assumidos pela Administração e quais riscos são incorporados pelo particular.

Destacou o TCU no Acórdão nº 1441/2015 - Plenário, que este instrumento tem por fim precípua indicar, de maneira explícita e objetiva, as etapas do projeto licitado que serão passíveis de definição posterior pela contratada, que assumirá os riscos pelo detalhamento do projeto.

Tal documento, no entender da Corte, confere segurança jurídica e transparência à avença, na medida em que objetiva a distribuição de responsabilidades entre as partes.

O reconhecimento da matriz de riscos como um elemento fundamental para a visualização das responsabilidades de cada uma das partes e, assim, da identificação dos casos em que é devido o reequilíbrio econômico financeiro, de forma muito mais objetiva, tem estendido sua aplicação.

Tem sido considerada como elemento fundamental pelo Tribunal de Contas da União nas contratações de obras e serviços de engenharia.

2.8.2. Gestão de Custos

Custos são gastos efetuados para cobertura dos preços dos produtos ou serviços prestados pela Administração à sociedade, através de programas e ações públicas. O custo está relacionado sempre com o produto, direta ou indiretamente. FRANCEZ (2006).

De acordo com a STN (2012) “Gestão de Custos no Setor Público” significa administrar, gerenciar, tomar conta dos custos – ou recursos consumidos – por todas as instituições/ entidades do setor público; ou seja, não apenas as organizações da administração pública direta.

O Governo e a Sociedade não sabem, regra geral, quanto custam os serviços públicos. Como não há medida de custos, também não há medida de eficiência na Administração Pública, dado que a eficiência é a relação entre resultados e o custo de obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos a Administração Pública abre margem para encobrir ineficiência, segundo ALONSO (1998).

Segundo a STN (2012) o processo de criação de um sistema de gestão de custos no Brasil é relativamente recente e implica uma série de mudanças em aspectos culturais da Administração Pública. Entre essas mudanças estão os processos de avaliação de desempenho dos gestores e órgãos governamentais, bem como a avaliação das decisões de alocar recursos públicos.

Desde a edição da Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal - há a obrigatoriedade de todas as entidades públicas instituírem e manterem sistemas de custos em suas gestões (art. 50, §3º).

A gestão de custos para a eficiência no uso dos recursos públicos vem em encontro com a necessidade de toda gestão pública, dada à carência de recursos observada. Muitos administradores públicos têm os orçamentos comprometidos com as atividades regulares desenvolvidas pelas diversas funções públicas já em execução. Qualquer aumento de gastos nos orçamentos somente será possível com a melhoria do nível de eficiência dos serviços já prestados. Dado o nível de comprometimento de receitas orçamentárias, alguns projetos públicos incrementais somente poderão ser desenvolvidos pela poupança de recursos nas atividades existentes. Complementarmente, a gestão de custos no serviço público tem a missão de contribuir para que o gestor gere valor para o cidadão. Para tanto é necessário uma nova postura do gestor público (MOORE, 2002).

Segundo ALONSO (1998) a apuração de custos contribuirá, sem dúvida, para a identificação das atividades que adicionam ou não valor ao usuário do serviço e para combater eficazmente desperdícios.

Entretanto, a redução de custos unitários não implica necessariamente em redução de despesas. O montante da despesa deverá ser determinado por condicionantes macroeconômicos e políticos. O que deverá ocorrer é que a adoção dos sistemas de custos deverá alterar a composição da despesa, assim como a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, em decorrência da melhoria de desempenho.

Para Galvão (2016) as entidades públicas deveriam buscar a implementação de uma Contabilidade de Custos, como também de uma Gestão de Custos, tendo em vista os benefícios no controle dos gastos públicos e no auxílio à tomada de decisão, seja para a fixação de uma tarifa pública, justificando e explicando como o órgão a estabeleceu, no suporte do planejamento orçamentário da entidade, na avaliação de desempenho na transparência dos gastos e na melhoria da distribuição dos mesmos.

A Resolução nº 1.366 do CFC - NBC T 16.11 – Sistema de informações de custo do setor público, explica que este sistema será apoiado por três elementos principais: o sistema de acumulação, sistema de custeio e método de custeio.

Com base na NBC T 16.11, os sistemas de acumulação de custos no setor público ocorrem por ordem de serviço ou produção e de forma contínua.

O sistema de custeio está associado ao modelo de mensuração e desse modo podem ser custeados os diversos agentes de acumulação de acordo com diferentes unidades de medida, dependendo das necessidades dos tomadores de decisões.

O método de custeio se refere ao método de apropriação de custos e está associado ao processo de identificação e associação do custo ao objeto ou serviço que está sendo custeado, ou seja, com qual critério será incorporado os custos e despesas fixas ou variáveis bem como os custos diretos e indiretos em todos os produtos e/ou serviço produzidos.

Os principais métodos de custeio são:

- direto ou variável;
- por absorção;
- por atividade.

Para ALONSO (1998) a Administração Pública deve ser dotada de sistemas de custos baseado em atividades – ABC (Activity Based Cost), e não de sistemas de custos tradicionais. Segundo o autor, o método ABC parte da hipótese fundamental segundo a qual são as atividades, e não os produtos, que consomem recursos na organização. São as atividades que geram custos.

Assim, um sistema de custo ABC essencialmente mostra quais são as atividades e como elas geram os custos.

Nakagawa (2001, p. 29) afirma que:

O custeio ABC é um método de análise de custos, que busca ‘rastrear’ os gastos de uma entidade para analisar e monitorar as diversas rotas de consumo dos recursos” diretamente identificável com suas atividades mais relevantes, e destas para os produtos e serviços.

Para o autor, este rastreamento feito pelo ABC tem como objetivo identificar, classificar e mensurar, numa primeira etapa, a maneira como as atividades consomem recursos e, numa segunda etapa, como os produtos são gerados pelas atividades de uma entidade.

Com o uso do Custeio ABC pode-se avaliar o uso dos recursos públicos em um nível de detalhamento que permite intervenções no consumo pelas atividades.

Após a identificação das atividades relevantes, bem como definido o seu nível de detalhamento, é preciso identificar os fatores que influenciaram tais atividades, ou seja, os direcionadores de custos. Direcionador de custos é a referência para a alocação dos custos às atividades e destas para os produtos, segundo NAKAGAWA, 2001, p.43.

De acordo com NUNES (1998) um projeto de implantação de um sistema de custos ABC pode apresentar resultados apreciáveis no curto prazo (em seis meses), uma vez iniciado o desenvolvimento do mesmo. O custo de desenvolvimento e de implantação de tal sistema não deverá ser elevado se comparado com outros projetos de modernização ou reestruturação governamental.

É importante ressaltar que a implantação de sistemas de custos não depende da ação conjunta de órgãos de governo, nem de alteração na legislação em vigor. Depende apenas de determinações internas à organização governamental que se propuser a empreender tal projeto.

Outra característica importante dos sistemas de custos ABC é a seguinte: a apuração dos custos não irá interferir na execução orçamentária e financeira. De fato, os custos poderão ser, por exemplo, apurados com periodicidade mensal, sem precisar condicionar a execução orçamentária ou financeira, como afirma NUNES (1998, p. 18):

A Gestão de Custos é um elemento decisivo no processo conhecido como accountability. A melhoria na Gestão de Custos significa maior transparência e possibilita que todo o conjunto da sociedade entenda com maior clareza a utilização dos recursos públicos. STN (2012).

2.9. Indicadores

Os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou organização, como afirma RUA (2004).

Diante das informações sobre o desempenho é possível planejar, tomar decisões destinar os recursos financeiros, físicos e humanos com maior eficiência e responsabilidade e realizar melhorias.

Para Uchoa (2013, p.13):

[...] indicadores não existem apenas para mostrar se as metas estão sendo atingidas. Servem para deixar claras as prioridades, gerar alinhamento, indicar se são necessários ajustes, apoiar a tomada de decisão e para motivar e reconhecer o desempenho.

Os indicadores são empregados para observar determinada situação, mensuram independente de a técnica utilizada ser qualitativas ou quantitativas, um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar o que foi mensurado com metas preestabelecidas, conforme preconiza o TCU (2009) acerca de Indicadores de Desempenho.

Segundo Ferreira,(2009, p.24):

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Do ponto de vista de políticas públicas, a principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a

sua observação e avaliação, de acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para construção de Indicadores do MPOG (2009).

Conforme explica o TCU (2009), existe uma diferença entre medição de desempenho que é realizada quando determinados aspectos do desempenho podem ser diretamente medidos e dimensionados e indicador de desempenho empregado quando não é possível de forma direta fazer tais medições.

Segundo BONNEFOY (2005) os indicadores possuem as seguintes funções básicas:

- Função Descritiva: consiste em aportar informação sobre uma determinada realidade empírica, situação social ou ação pública como, por exemplo, a quantidade de famílias em situação de pobreza;
- Função Valorativa: também chamada avaliativa, implica em agregar informação de juízo de valor à situação em foco, a fim de avaliar a importância relativa de determinado problema ou verificar a adequação do desempenho de um Programa como, por exemplo, o número de famílias em situação de pobreza em relação ao número total de famílias.

De acordo com o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (2016, p.07) os indicadores podem ser:

- Simples: expressam valores absolutos;
- Complexos: resultantes da composição de diversos indicadores;
- Específico: quando relacionado a atividades ou processos específicos;
- Global: diz respeito aos resultados pretendidos pela organização como um todo;
- Direcionador: indica que algo pode ocorrer;
- Resultante: indica o que aconteceu.

Conforme explica o TCU (2009) para que um indicador atenda a sua finalidade é necessário um gerenciamento na coleta de dados, é essencial avaliar e fazer uma análise crítica da fonte de dados e um estudo sobre a disponibilidade dos dados indispensáveis para o cálculo do indicador deve ser efetuado. Se as informações estiverem disponíveis, uma coleta deverá ser realizada, em caso contrário um planejamento deve ser feito para que se viabilize a coleta de informações.

Segundo o Guia Metodológico do MPOG (2010) alguns critérios de qualidade devem ser observados no momento da seleção dos indicadores como: atualização periódica, confiabilidade, simplicidade, praticidade, economicidade, etc.

Os indicadores são formados por variáveis resultantes de um dos seguintes grupos comuns a toda a atividade social: custo, tempo, quantidade e qualidade.

Embora os indicadores sejam números, esses são medidas, grandezas atribuídas a objetivos ou situações, conforme especificações onde critérios de avaliação, como, por exemplo: eficácia, efetividade e eficiência, são aplicados, como preconiza o TCU (2009).

Os critérios de avaliação são as categorias dos indicadores, que estão associadas à cadeia de valor, a alguns dos seus elementos, que corresponde a prática das ações públicas, que vão desde conseguir recursos até a geração dos impactos resultantes dos produtos e ou serviços.

Os elementos da cadeia de valor, de acordo com o MPOG (2010), estão adiante relacionados e relacionados às medidas de desempenho:

- Impactos – quais alterações, transformações os produtos e serviços trazem de benefício para a sociedade;
→ Medida de desempenho – Efetividade.
- Insumos – quais e qual a quantidade de recursos necessários para produzir os produtos e serviços estabelecidos;
→ Medida de desempenho – Eficiência.
- Projetos – quais os planos, propostas e programas necessários, tempo e custo;
→ Medida de desempenho – Eficácia e eficiência.
- Produtos/serviços – quais devem ser gerados, quantidade e qualidade;
→ Medida de desempenho – Eficácia.

Uma associação das medidas de desempenho com os elementos da cadeia de valor possibilita diferenciar e nomear 06 (seis) categorias básicas de indicadores de desempenho como ressaltado pelo Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009, p.19).

Enquanto eficácia, eficiência e efetividade estão relacionadas à medidas de resultado, economicidade, execução e excelência estão relacionadas à medidas de esforço:

- Eficácia – qualidade e quantidade dos serviços e ou produtos oferecidos;
- Eficiência – relação entre os recursos utilizados (os custos) e o serviço ou produto ofertado;
- Efetividade – o impacto gerado, a transformação produzida no conjunto em geral;
- Economicidade – administrar acertadamente os recursos financeiros e físicos, dentro dos preceitos de qualidade, com os menores encargos possíveis;
- Execução – realizar os planos e projetos dentro do que foi determinado;
- Excelência – combinação entre a realização dos planos e projetos, dentro dos critérios de qualidade com economicidade e execução.

É essencial manter o equilíbrio dos 6E's do Desempenho, pois um desempenho considerado bom ou ótimo é aquele que é efetivo, eficaz, eficiente, excelente, econômico e cuja execução acontece em conformidade com requisitos e prazos estabelecidos, de acordo com o MPOG (2009).

3. MODELO DE ANÁLISE DE DESEMPENHO

3.1. Ponderação

Para produzir, criar uma medida final de desempenho é necessário ter uma ponderação entre todos os E's.

De acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG há a precedência de pesos entre os E's (2009, p.34):

Prioridades: [E1 > E2 > E3] ≥ [E4 ≥ E5 ≥ E6].

A estrutura de ponderação proposta prioriza o resultado sobre o esforço. Para isso, duas alternativas são propostas:

→ Alternativa 1 : Ponderação com grau de flexibilidade:

Resultado = [E1+E2+E3] ≥ 60% / 70%; sendo que, PE1 ≥ PE2 ≥ PE3;

Esforço = [E4+E5+E6] ≤ 40% / 30%, sendo que, PE4 ≥ PE5 ≥ PE6.

→ Alternativa 2 : Ponderação fixa:

Dimensão do Desempenho	Peso	Proporção
Efetividade (E1)	2,5	60% Resultado
Eficácia (E2)	2,0	
Eficiência (E3)	1,5	
Execução (E4)	1,5	40% Esforço
Excelência (E5)	1,5	
Economicidade (E6)	1,0	
Total dos pesos	10,0	100%

Fonte: Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento. 2009

O raciocínio desta ponderação é claro e descomplicado: resultados valem mais que esforços. A proporção 60/40 é apenas um nível, um grau possível.

Essa proporção encontra justificativa em situações limite onde, organizações que se esforçam menos, mas alcançam melhores resultados devem ser mais bem pontuadas que organizações que se esforçam mais, mas falham em obter resultados

satisfatórios. Também devem ser utilizados pesos para os indicadores dentro de cada dimensão (entre 1 a 5), segundo os seus critérios de seleção assegurando maior sensibilidade no processo de priorização.

De acordo com o Guia e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009), efetividade, eficácia e eficiência têm pesos maiores, porque são medidas de resultado.

Se resultados valem mais, sobre essa ótica, se resultado vale mais, essas dimensões do desempenho também devem ter um peso maior.

Já as dimensões execução e excelência possuem o mesmo peso de eficiência, porque estão intrinsecamente associadas a ela, ou seja, o serviço ou produto ofertado e seu custo possui uma relação com a realização do projeto dentro dos critérios determinados e com qualidade.

Conforme o Guia e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009, p.38) é possível, em algumas circunstâncias, que todas as seis dimensões do desempenho não possam ser observadas, devido a indisponibilidade de dados para a geração de indicadores, como é possível também que não se obtenha uma nota para cada indicador.

Contudo a condição ideal é que cada indicador tenha nota e que seja representativo e significativo nas seis dimensões.

3.2. Formulação de indicadores

Não existe uma metodologia ou procedimento único para a construção de indicadores de desempenho. C

Contudo o Guia e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009, p.41) recomenda uma série de etapas que garante lógica e uniformidade na elaboração e implementação dos indicadores.

São 06 (seis) etapas e 10 (dez) passos que devem ser seguidos para a construção de indicadores, como segue:

ETAPA	PASSO
O que mensurar?	1 - Identificação do nível, dimensão, subdimensão e objetos de mensuração
Como mensurar?	2 - Estabelecimento de indicadores de desempenho 3 - Análise e validação intermediária dos indicadores com as partes envolvidas 4 - Construção de fórmulas, métricas e estabelecimento de metas
Coleta de informações	5 - Definição de responsáveis 6 - Geração de sistema de coleta de dados 7- Ponderação e validação final dos indicadores com as partes envolvidas
Mensuração	8 - Mensuração dos resultados
Análise dos dados	9 - Análise e interpretação dos indicadores
Comunicação	10 - Comunicação dos resultados

Tabela elaborada com base na Fig. 04 do Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009, p.41).

Considerando as abordagens de autores como Rua (2004), Jannuzzi (2005) e Ferreira (2009), os indicadores possuem elementos e itens essenciais. São eles:

- Fórmula: a maneira como será realizado o cálculo, dentro das regras matemáticas;
- Medida: tamanho qualitativo ou quantitativo que possibilita separar as características, resultados e consequências dos produtos, processos;
- Padrão de comparação: nível aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento;

- Meta: número guiado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período.

Possuem também propriedades que vão assegurar sua operacionalização posteriormente, são elas:

- Relevância: fornecer informações sobre as prioridades definidas de ações ou impactos esperados;
- Validade: deve permanecer estável ao longo de um determinado período, permitindo a formação de uma série histórica;
- Confiabilidade: a fonte de dados utilizada pelo indicador deve ser transparente, segura;
- Sensibilidade: deve revelar no tempo exato os efeitos resultantes das intervenções;
- Inteligibilidade: deve ser simples e compreensível;
- Periodicidade e factibilidade: deve permitir atualização de forma a representar a situação mais atual possível;
- Grau de cobertura: deve expressar bem a realidade que representa ou mede;
- Rastreabilidade: deve ter facilidade de identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção;
- Comparabilidade: deve ser naturalmente comparável com as referências internas ou externas, bem como séries históricas de acontecimentos;
- Economicidade: deve ser economicamente viável, não deve ser gasto tempo demais procurando dados, pesquisando ou aguardando novos métodos de coleta. Os benefícios decorrentes do indicador devem ser maiores que os custos incorridos na medição.

De acordo com o Guia e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009, p.48) o indicador também deverá responder às expectativas de seu público de interesse, como os órgãos setoriais, órgãos centrais, órgãos de controle e outros possíveis interessados, de maneira a garantir a sua relevância. Definidos os critérios, as próximas etapas serão a construção de fórmulas e estabelecimento de metas e notas.

3.3. Construção da fórmula

A fórmula retrata como o indicador será calculado, deve ser de fácil interpretação e não deve conter complexidade de cálculos ou obstáculos de uso e cada fórmula possui uma unidade de medida: coeficiente, porcentagem, índice e taxa. É necessário também definir a fonte de dados.

Para Rua (2004, p.03):

Indicadores sempre são variáveis, já que podem assumir diferentes valores. Porém, nem todas as variáveis são indicadores. Enquanto medidas, os indicadores devem ser definidos em termos operacionais, ou seja, mediante as categorias pelas quais eles se manifestam e podem ser medidos.

Conforme o Guia e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009, p.52) a fórmula de cálculo e a unidade de medida oferecem recursos para apontar o comportamento do indicador, ou seja, se o indicador é maior-melhor, menor-melhor ou igual-melhor, a sua interpretação informa se o desempenho alcançado é bom quando o resultado do indicador está aumentando, diminuindo ou permanecendo o mesmo.

Por exemplo, o Coeficiente de Gini, indicador internacional utilizado para medir a desigualdade da distribuição de renda entre países, apresenta um bom desempenho quanto mais próximo de 0 (zero), aferindo uma melhor distribuição de renda ou, por consequência, uma menor desigualdade entre os habitantes daquele país em referência.

Todos os indicadores possuem metas, podendo ser estabelecida mais de uma meta por indicador, essas metas têm finalidade, valor e um prazo, são expressas no detalhamento do indicador. As metas devem ser: alcançáveis; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark (referenciais comparativos), conforme observado no. Guia e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009).

Estabelecida a meta, deve-se definir a nota, que vai reproduzir o esforço no alcance da meta estabelecida, o que implica na definição de valores de 0 (zero) a 10 (dez) para cada indicador.

O Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento sugere o uso de uma escala padrão ou escalas específicas para cada indicador:

Resultado observado no alcance da meta	Nota atribuída
96% ou mais	10
91% a 95%	09
81% a 90%	08
71% a 80%	07
61% a 70%	06
51% a 60%	05
41% a 50%	04
40% ou menos	zero

Fonte: Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009, p.56)

O resultado da multiplicação do peso pela nota corresponderá ao total de pontos atribuídos a cada indicador dentro de cada dimensão.

Ainda de acordo com o Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento é imprescindível determinar os pesos (variando entre 1 e 5 para obtenção de uma maior sensibilidade) para cada indicador sugerido, segundo seu grau de importância no contexto.

A fórmula de cálculo para o peso ponderado total dos indicadores é:

ppt = peso ponderado total

$$ppt = [(\text{Critério1} * \text{Peso1}) + (\text{Critério2} * \text{Peso2}) + \dots + (\text{Critério}_n * \text{Peso}_n)] / 10$$

Nesta fórmula, os pesos devem ser atribuídos entre 1 e 5, de modo que o somatório dos pesos seja igual a 50.

A definição de pesos é adequada quando há um conjunto amplo de indicadores para um determinado objetivo ou dimensão dos 6E's do Desempenho, exigindo o uso de um método adequado de priorização. Permite também determinar uma classificação dos indicadores usando ou não o recorte por dimensão e classificando-os segundo uma ordem de prioridade, conforme determinado no Guia e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento (2009).

Após a ponderação das dimensões e dos indicadores, é aconselhável uma avaliação qualitativa de probabilidade e impacto de condicionantes desenhadas e estruturadas, como pondera o MPOG (2009, p.65).

Criado o indicador o passo seguinte será a mensuração do desempenho, que começa com a coleta de dados e o cálculo do indicador, e termina com a conversão do valor obtido na nota correspondente.

Para Zucatto (2009, p. 09):

“Os indicadores são, por um lado, importantes ferramentas gerenciais para a administração pública e, por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização da gestão pública”.

Vale ressaltar que o objetivo da Reforma Administrativa do Estado era tornar a prestação do serviço público mais eficiente, e uma maneira factível de aferir os resultados obtidos é através da aplicação de indicadores.

Desta forma, a criação de indicadores de desempenho aumenta a transparência, pois permite um correto e adequado acompanhamento da gestão pública, facilita um comparativo entre os objetivos traçados e os alcançados e, sobretudo, indica se são necessários ajustes.

4. INDICADORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A necessidade da administração pública de prestar melhores serviços motivou a ideia de administração gerencial que se evidencia pela obtenção de resultados.

Como uma forma de se habilitar e melhorar as inúmeras tarefas que são de sua responsabilidade, termos como: planejamento, controle, qualidade, indicadores de desempenho, citando apenas alguns, que passaram a ter relevância para a administração pública.

Os indicadores de desempenho ajudam a mensurar e dimensionar resultados de forma sistemática, tecnicamente quantificada e qualificada e passaram a ter destacada importância como ferramenta necessária para a administração pública, como pondera o TCU (2009).

4.1. TCU

O Tribunal de Contas da União - TCU foi criado pelo Decreto nº 966 em 07 de novembro de 1890, guiado pelos princípios da autonomia, fiscalização, vigilância, julgamento e energia, pela diligência do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa. A Constituição Federal de 1891 (art. 89) institucionalizou o Tribunal de Contas e lhe concedeu competência para liquidar as contas de receita e despesas e conferir sua legalidade. Entretanto sua instalação só ocorreu em 17 de janeiro de 1893.

Pela Constituição de 1934, o TCU recebeu entre outras atribuições o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e a apresentação do parecer prévio das contas do Presidente da República.

Pela Constituição de 1967 foi retirado do TCU o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesa, ficando apenas com a competência de apontar falhas e irregularidades, mas como inovação foi dada a missão de exercer a auditoria financeira e orçamentaria nas contas das unidades dos três poderes da União. Instituiu-se então o controle externo a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

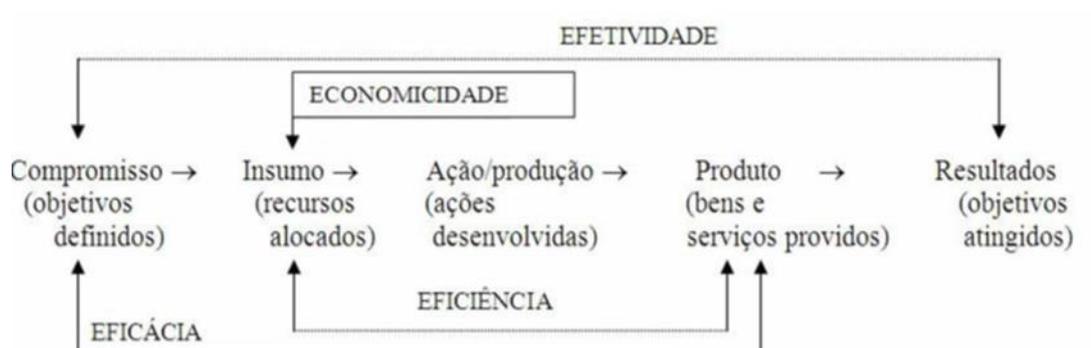
Com a Constituição de 1988 o TCU teve sua competência ampliada, foram concedidos poderes para exercer a fiscalização orçamentaria, patrimonial, financeira e operacional da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, para auxílio ao Congresso Nacional. Assim, se pauta no preceito constitucional pela procura da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade no gasto governamental como forma de evitar desperdícios e prejuízos ao erário público.

Os aspectos observados na ocasião do exame e julgamento de contas das unidades jurisdicionadas são conformidade e desempenho de gestão. Esta inclui os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados enquanto aquela abrange os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, enquanto o desempenho de gestão.

Uma ferramenta adotada pelo TCU para avaliar o desempenho dos seus órgãos e entidades jurisdicionados são os indicadores. Segundo o TCU (2011, p.11):

“Na administração pública, a utilização de indicadores de desempenho (ID) para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma técnica relacionada com o conceito de accountability (responsabilização) de desempenho. O Ministério do Planejamento estabelece que para cada programa finalístico é obrigatório haver ao menos um indicador. Para os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, a definição de indicadores é facultativa (BRASIL, 2008). Os indicadores contribuem para a maior clareza sobre o que se deseja alcançar com certo programa de governo e sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir. Tanto no modelo contratual quanto no modelo administrativo de responsabilização, que coexistem na administração, os ID são usados para fins de monitoramento e avaliação, embora com graus de importância diferentes”.

Em auditoria operacional, o TCU utiliza indicadores de desempenho para medir economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. Alguns são construídos e calculados pela equipe de auditoria e outros já são indicadores existentes. O quadro sintetiza os aspectos do desempenho medidos pelos indicadores:



Fonte: Técnica de indicadores de desempenho para auditorias / TCU. (2011, p. 12).

Em 2002 a Secretaria Adjunta de Contas (ADCON) do TCU criou o Projeto de Certificação da Gestão Pública. Um dos objetivos do projeto é o desenvolvimento de metodologia de elaboração e utilização de indicadores, a serem apresentados pelos responsáveis pelas tomadas e prestações de contas anuais, para subsidiar a avaliação do desempenho da gestão. Essa ferramenta é utilizada pelas auditorias operacionais realizadas pelo TCU.

Um exemplo prático da utilização de indicadores pelo TCU e que mais avançou em termos de utilização é o caso das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. (Decisão/TCU 408/2002 – Plenário de 24/02/2002).

Com o uso de indicadores o TCU pretende apurar se seu plano de atuação está obtendo êxito e se fornecem as partes interessadas os resultados esperados. Para tanto, estabelece objetivos estratégicos que orientarão o que deve ser feito para que cumpra sua missão e os indicadores fornecerão o resultado da execução dos objetivos.

As perspectivas dos objetivos estão divididas por: resultados, controle externo, relacionamento institucional, processos internos, gestão e inovação.

Os indicadores e os correspondentes objetivos estratégicos do TCU são:

- 1- Índice Geral de Governança – mede o índice geral de governança consolidado da Administração Pública Federal.
- 2- Índice de implementação de determinações e recomendações - mede o percentual de implementação das determinações e recomendações monitoradas pelo Tribunal.
→ Objetivo: Aprimorar a governança e a gestão em organizações e políticas públicas.
- 3- Índice de cumprimento de determinações – mede o percentual de cumprimento das determinações monitoradas pelo Tribunal.
→ Objetivo: Coibir a má gestão dos recursos públicos.
- 4- Índice de Transparência da Administração Pública Federal (IGG/APF-Transparência) – mede o Índice Geral de Governança consolidado da Administração Pública Federal, no substrato referente à Transparência.
→ Objetivo: Fomentar a Administração Pública transparente.

5- Índice de atuação baseada em risco – mede o percentual de auditorias eletivas que foram baseadas em análise prévia de risco.

→ Objetivo: Intensificar a atuação com base em análise de risco.

6- Índice de cobertura dos diagnósticos sistêmicos – mede o percentual de funções de governo e temas transversais a respeito dos quais o TCU tenha realizado diagnósticos sistêmicos de âmbito nacional nos últimos quatro anos.

→ Objetivo: Realizar diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes.

O TCU procura realizar seus trabalhos em áreas de maior importância para a sociedade, elege ações de controle com foco preventivo, devido à diversidade, abrangência e complexidade dos seus objetos de controle.

→ Objetivo: detectar situações de risco e orientar a introdução de medidas que possibilitem aprimorar os instrumentos de governança, gestão e desempenho da Administração Pública.

7- Índice de avaliação de disponibilidade e confiabilidade de informações – mede o percentual de unidades jurisdicionadas que entregam relatório de gestão e que foram avaliadas quanto à disponibilidade e à confiabilidade de informações, por meio de testes substantivos, nos últimos quatro anos.

→ Objetivo: Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações da Administração Pública.

Entre as ações de controle exercidas pelo TCU está o dever contribuir para o os resultados de transparência da Administração Pública. Possibilitar e incentivar a participação ativa do cidadão no controle da gestão pública.

8- Índice de avaliação de gestão de riscos e controles internos – mede o percentual de unidades jurisdicionadas que entregam o relatório de gestão e que foram avaliadas quanto à gestão de riscos e aos controles internos, por meio de testes substantivos, nos últimos quatro anos.

→ Objetivo: Induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública.

9- Índice de avaliação dos indicadores dos programas temáticos do PPA – mede o percentual de indicadores dos programas temáticos do PPA avaliados.

→ Objetivo: Estimular o monitoramento e a avaliação do desempenho pela Administração Pública.

10- Índice de cumprimento das iniciativas ligadas ao objetivo – mede o percentual de iniciativas concluídas dentre aquelas ligadas a esse objetivo estratégico.

→ Objetivo: Induzir o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas descentralizadas.

O TCU tem o importante papel de aperfeiçoar o controle da gestão das políticas públicas, no sentido de orientar os órgãos gestores responsáveis pelos repasses no aperfeiçoamento dos processos e na intensificação da fiscalização de convênios e instrumentos congêneres de forma a possibilitar o monitoramento e a detecção de desvios. (TCU, 2015, p.36)

11- Índice de tempestividade no julgamento de TCU – mede o percentual dos processos de tomada de contas especial apreciados conclusivamente dentro do prazo estabelecido.

12- Tempo esperado de julgamento – mede o tempo médio esperado para julgamento de um processo, mantido o fluxo de entrada e saída de processos (lead time).

13- Índice de recolhimento de débitos e multas – mede o percentual de recuperação de valor nas esferas administrativas e judiciais.

→ Objetivo: Condenar efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades e desvios. Assegurar o efetivo controle e cumprimento de suas decisões é condição primordial para a efetividade das ações de controle exercidas pelo TCU.

14- Número de iniciativas de cooperação – mede a quantidade de iniciativas que potencialmente possibilitam o compartilhamento de melhores práticas.

→ Objetivo: Intensificar o intercâmbio nacional e internacional para compartilhamento de melhores práticas para o controle.

15- Número de ações de controle em conjunto – mede a quantidade de ações de controle realizadas em conjunto com outros órgãos de controle.

→ Objetivo: Intensificar parcerias com outros órgãos de controle.

16- Número de apresentações de trabalhos relevantes ao Congresso Nacional – mede o número de apresentações de trabalhos relevantes ao Congresso Nacional.

17- Índice de proposições ajustadas no Congresso Nacional – mede o percentual de proposições normativas e legislativas de interesse do TCU tratadas no Congresso Nacional.

→ Objetivo: Estreitar o relacionamento com o Congresso Nacional

18- Índice de alcance das publicações nas mídias sociais – mede o alcance das informações postadas pelo TCU no Facebook (reach) e no Twitter (impressions) nos últimos 12 meses.

19- Índice de divulgação de ações de controle – mede o percentual de trabalhos relevantes publicados nos grandes veículos de comunicação em relação ao total de trabalhos relevantes realizados pelo TCU.

→ Objetivo: Aperfeiçoar a comunicação do TCU com as partes interessadas.

Boa comunicação em linguagem acessível à sociedade, transparência na abertura e divulgação de dados e questões significativas ao TCU, dão legitimidade e relevância tanto dos resultados alcançados, como da utilização desses resultados pelas partes interessadas (Congresso Nacional, jurisdicionados e sociedade).

20- Índice de adequação da gestão do desempenho – avalia as condições e a qualidade da gestão do desempenho do TCU.

21- Índice de adequação do reconhecimento – avalia as condições e a qualidade da gestão do conhecimento do TCU.

22- Índice de certificação profissional em áreas relevantes – mede o percentual de auditores certificados em áreas relevantes.

→ Objetivo: Aperfeiçoar a gestão do desempenho, o reconhecimento e o desenvolvimento profissional.

23- Índice de unidades com práticas de gestão do conhecimento implantadas – mede o número de unidades que implementaram práticas de gestão do conhecimento.

24- Número de acessos aos ambientes de gestão do conhecimento - mede o número de acessos realizados pelos servidores do TCU aos ambientes de gestão do conhecimento.

→ Objetivo: Aprimorar a gestão do conhecimento.

25- Grau de percepção de integração e sinergia no TCU – mede o grau de percepção dos servidores em relação à sinergia e à integração no TCU.

→ Objetivo: Promover integração e sinergia no Tribunal.

26- Índice-Geral de Governança do Tribunal de Contas da União (IGG-TCU) – mede a aderência do TCU às melhores práticas da governança, com base no Índice-Geral de Governança.

27- Índice de capacidade de monitoramento e avaliação – mede a aderência do TCU à prática de monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

→ Objetivo: Promover a melhoria da governança e da gestão da estratégia no TCU.

28- Índice de capacitação em análise de dados – avalia o percentual de servidores capacitados para trabalhar em análise de dados internas e externas ao TCU.

→ Objetivo: Desenvolver capacidade organizacional ampla para trabalhar com recursos tecnológicos.

29- Número de iniciativas inovadoras de TI implementadas – mede o número de iniciativas inovadoras de TI implementadas no TCU.

→ Objetivo: Aprimorar o uso da TI como instrumento de inovação para o controle.

30- Índice de satisfação com bens e serviços – mede a satisfação dos servidores quanto aos bens disponibilizados e serviços prestados para viabilizar as atividades do TCU.

→ Objetivo: Assegurar suporte de bens e serviços adequado às necessidades do TCU.

O TCU utiliza a metodologia do Balanced Scorecard (BSC) para o planejamento de longo prazo, somente após a elaboração do plano estratégico com a formulação das perspectivas, dos objetivos estratégicos e das relações de causa e efeito é que os indicadores de desempenho são definidos de forma que da maneira mais correta recolham e expressem a intenção de cada objetivo estratégico. Nessa metodologia utilizada é necessário que cada objetivo tenha ao menos um indicador vinculado.

O plano estratégico contém uma combinação de indicadores de desempenho e indicadores de tendência.

Para o TCU (2009, p.09):

“Os indicadores de resultado sem os indicadores de tendência não comunicam a maneira como os resultados devem ser alcançados, além de não indicarem, antecipadamente, se a implementação da estratégia está sendo bem-sucedida”.

Para o planejamento de curto prazo o TCU utiliza a metodologia do Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD). Na sua aplicação o TCU usa indicadores de metas ou gerenciais para monitorar e medir os resultados alcançados face aos desejados. Os indicadores, no GPD, podem ser de controle ou de verificação.

O TCU faz uso desses indicadores para julgamento das contas, citando como exemplo, o Índice de Cumprimento de Determinações, que mede o percentual de cumprimento das determinações monitoradas pelo Tribunal.

A Unidade Prestadora de Contas - UPC deve apresentar uma visão geral sobre das deliberações feitas pelo TCU em acórdãos do exercício de referência, informando a quantidade de determinações e recomendações recebidas do TCU comparativamente à quantidade atendida pela UPC em cada uma das classificações.

Também, a UPC deve informar sobre as formas de que dispõe para o efetivo acompanhamento das deliberações do Tribunal, tais como designação de área específica, sistema informatizado, estrutura de controles etc.

Por fim, a Unidade Prestadora de Contas deve relacionar todas as determinações feitas em acórdãos do TCU decorrentes do julgamento de contas anuais de exercícios anteriores que estejam pendentes de atendimento (não atendidas ou atendidas parcialmente) no momento da finalização do relatório de gestão, com as devidas justificativas. A discriminação das determinações feitas pelo TCU à UPC, e não cumpridas, tem por objetivo auxiliar o Tribunal na aplicação do disposto no § 1º do art. 209 da Resolução TCU 246/2011 (Regimento Interno do TCU).

4.2. TCESP

Em 1921 a nova revisão da Constituição do Estado de São Paulo, inseriu no artigo 71 a emenda onde “é instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso”; o dispositivo reproduz a redação do art. 89 da Constituição Federal e exigia como esta, que lei ordinária estruturasse o Tribunal, o que só se viabilizou em 1923.

A Lei nº 1995, de 18 de dezembro de 1924 e Decretos nº 3789 (13.01.25) e 3839 (17.04.25), modifica a Lei nº 1961/23 e reorganiza o Tribunal de Contas. Em 1930 é expedido pelo interventor federal, decreto extinguindo o Tribunal de Contas sob a fundamentação de que o Tribunal não cumpria com a finalidade para a qual foi destinada.

Em outubro de 1945 a interventoria em São Paulo é derrubada e em 1947 é instituindo o Tribunal de Contas do Estado, constituído por três corpos distintos: o Deliberativo, o Instrutivo e a Representação da Fazenda, sendo o primeiro o Tribunal propriamente dito.

Sob a jurisdição do Tribunal ficavam os responsáveis por valores e bens de qualquer natureza pertencentes ao Estado, seus herdeiros, fiadores e representantes, além dos órgãos da administração direta, as autarquias e entidades paraestatais.

Em 1952 a Lei nº 1666 reorganizou o Tribunal de Contas que passava a funcionar como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa, cujas decisões tinham força de sentença judicial, conservando os poderes de punição anteriores, ao Executivo não ficava facultada a edição de regulamento, ao contrário dos atos legislativos anteriores. Em 1960 o Tribunal deixa de agir como Corte de Justiça.

Até 1967, competia ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo efetuar o controle da legalidade e regularidade das despesas, com julgamento dos responsáveis. Cabia-lhe o registro prévio da despesa, sem o qual os gastos orçamentários do Estado não se realizavam. Com a Constituição Federal de 1988 vieram mudanças nos procedimentos de fiscalização, por conta dos princípios inseridos no art. 37.

Para o TCESP (2016, p.03):

“O atual cenário indica a necessidade de uma gestão pública votada para resultados, [...]. Os serviços públicos precisam ser continuamente modernizados, eficientes e efetivos, para acompanhar a evolução das necessidades sociais. A Corte de Contas paulista entende que novas tecnologias de controle devem ser utilizadas para um novo modelo de fiscalização, com foco nos princípios da Economia, da Eficiência, da Eficácia e da Efetividade, respeitando suas atribuições constitucionais legais”.

Sendo assim criou um indicador finalístico para avaliar a qualidade dos gastos e das políticas públicas do gestor municipal, denominado IEGM/TCESP - Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

O IEGM abrange todos os municípios do Estado de São Paulo, inclusive a Capital que é fiscalizada pelo TCMSP. O IEGM possibilita um cenário da gestão pública em 07 dimensões para execução do orçamento público: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

Pela sua importância e aplicabilidade, o IEGM foi incorporado aos métodos e procedimentos de controle do Instituto Rui Barbosa (IRB) de modo a promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil, sendo celebrado de Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, entre o IRB, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com objetivo de formação da rede nacional de indicadores públicos.

O índice no Estado de São Paulo é formado pela combinação dos seguintes itens: dados governamentais, Sistema AUDESP, informações levantadas a partir dos questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais. Os dados são consolidados e apresentados conforme a necessidade de cada público alvo.

As seguintes dimensões são contempladas pelo IEGM:

- Educação - Por meio do Portal de Auditoria Eletrônica cada município deve responder uma série de itens próprios da gestão municipal relativos a educação infantil, creches, pré-escolas e Ensino Fundamental I;
- Saúde - Por meio do Portal de Auditoria Eletrônica cada município deve responder uma série de questões específicas da gestão municipal relativas à Saúde, voltadas para a Atenção Básica;
- Meio Ambiente - Por meio do Portal de Auditoria Eletrônica cada município deve responder uma série de itens específicos de Meio Ambiente;
- Cidade - Por meio do Portal de Auditoria Eletrônica cada município deve responder perguntas específicas sobre a proteção realizada em sua cidade.
→ Objetivos: Os indicadores com base nos dados demonstram em números a conclusão das ações de gestão municipal nessas áreas. Ações que impactam na qualidade dos serviços e de vida das pessoas, como o planejamento para a proteção das pessoas frente a possíveis desastres e sinistros, o tratamento de resíduos sólidos, e outros.
- Governo - Por meio do Portal de Auditoria Eletrônica cada município deve responder perguntas específicas sobre TI;
→ Objetivo: Os indicadores com base nos dados demonstram o conhecimento e o uso de recursos de TI em favor da população.
- Planejamento - Para apurar o índice de planejamento são considerados os seguintes indicadores: coerência dos resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações; confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; percentual de alteração do planejamento inicial e percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada.

→ Objetivo: Permite apontar o resultado do que foi planejado e executado em matéria de programas e ações e estabelecer comparações, permite também verificar se há coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos utilizados e os resultados alcançados pelas ações nos indicadores de programas.

- Fiscal - O índice fiscal também é um valor agregado de outros valores, são considerados os seguintes indicadores: análise da receita, análise das despesas, análise da execução orçamentária, análise de restos a pagar, despesa com pessoal (Poderes Executivo e Legislativo), apuração do resultado financeiro, apuração da dívida fundada, apuração dos pagamentos dos precatórios, repasse de duodécimos as Câmaras, transparência: atas de elaboração, avaliação e aprovação, pareceres e publicações realizadas.

→ Objetivo: Permite analisar a execução orçamentária e financeira, a guarda dos limites legais estabelecidos, endividamento, as decisões em relação à aplicação de recursos vinculados e a transparência da gestão municipal.

O IEGM/TCESP resulta da somatória das 07 dimensões apresentadas, cada uma delas com seu respectivo valor ponderado:

i-EDUC/TCESP – 20%

i-SAÚDE/TCESP – 20%

i-AMB/TCESP – 10%

i-CIDADE/TCESP – 5%

i-GOV TI/TCESP – 5%

i-PLANEJAMENTO/TCESP – 20%

i-FISCAL/TCESP – 20%

O indicador do TCESP possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 07 índices setoriais. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios:

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 índices componentes com letra A.
B⁺	Muito efetiva	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima
C⁺	Em fase de adequação	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,99%

Observa-se que, quando não atingido o percentual de 25% aplicado na Educação, naturalmente ocorre a diminuição de um grau na nota geral do IEGM; quando não observar o contido no art. 29-A da Constituição Federal realocação para faixa de resultado de nota C.

O IEGM/TCESP apresenta seus resultados anualmente em 05 faixas para as prefeituras municipais e para a sociedade. Os Conselheiros do Tribunal e a Secretaria-Diretora Geral recebem uma listagem com o ranking juntamente com as matrizes de risco para encaminhamento ao Pessoal da Fiscalização.

4.3. TCMSP

A lei municipal nº 7.213, de 20 de novembro de 1968, dispõe sobre a criação, organização, competência e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

De acordo com o Conselheiro Edson Emanuel Simões, o artigo 179 da Constituição de 1967 tornou possível a criação de um Tribunal de Contas do Município em cidades com mais de 500 mil habitantes e renda tributária superior a 100 milhões de cruzeiros novos. Valendo-se desse artigo, o então prefeito de São Paulo, Brigadeiro Faria Lima, criou o TCM em 1968. TCMSP (2014).

Ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo compete a fiscalização e o controle de toda a Receita e Despesa do Município de São Paulo.

Apesar do TCMSP não contar com um Índice próprio para avaliar a qualidade dos gastos e das políticas públicas do gestor municipal, mensura e fornece os dados

solicitados pelo Instituto Rui Barbosa - Associação Civil de estudos e pesquisas que investiga a organização e os procedimentos de controle externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços de todos os Tribunais de Contas do Brasil.

O Instituto Rui Barbosa gerencia o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal em âmbito nacional. Analisado o exercício de 2015, conforme publicado pelo Instituto em seu sítio eletrônico, o IEGM do Município de São Paulo calculado pelo TCESP resultou na referência “B”, considerada “efetiva”, a partir dos seguintes resultados de cada uma das sete dimensões que compõe o índice:

i-Educação – B⁺

i-Saúde – B

i-Planejamento – C

i-Fiscal – B

i-Ambiente – B

i-Cidade – B⁺

i-Governo-TI – B

4.4. Análise comparativa entre os modelos do TCU, do TCESP e do Ministério do Planejamento

Inicialmente são comparados os modelos propostos pelo MPOG e pelo TCU (instituições federais) para a produção de indicadores. Em seguida é feita uma análise comparativa da metodologia usada pelos três Órgãos.

Em 2009, a Secretaria de Gestão do MPOG elaborou, no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, um Guia Referencial para Medição do Desempenho da Gestão, e Controle para o Gerenciamento dos Indicadores de Eficiência, Eficácia e de Resultados.

O MPOG propõe um modelo para mensuração do desempenho com base numa cadeia de valor composta dos seguintes elementos: insumos (inputs), processos/projetos (ações), produtos/serviços (outputs) e impactos (outcomes).

Tais elementos são mensurados por indicadores relacionados a seis categorias distintas, referentes às dimensões de esforço, economicidade, excelência e execução, e de resultado, eficiência, eficácia e efetividade.

Os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade adotados pelo MPOG são os mesmos preconizados pelo TCU (2011). A dimensão da execução refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos, ao passo que a dimensão da excelência diz respeito à conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos.

O conjunto desses conceitos é denominado de “6Es”.

Os indicadores de resultado têm prioridade sobre os de esforço, obedecendo à seguinte sequência de importância: efetividade > eficácia > eficiência > execução > excelência > economicidade. Essa prioridade deve ser refletida na atribuição de pesos às dimensões, na ordem recomendada de 60% para resultados e 40% para esforços.

Em síntese, na abordagem do MPOG, conforme exposto em tópico precedente, são apresentados dez passos para a construção de indicadores:

- 1) - identificação do nível, da dimensão, da subdimensão e dos objetos de mensuração;
- 2) - estabelecimento dos indicadores de desempenho;
- 3) - validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas;
- 4) - construção de fórmulas e estabelecimento de metas e notas;
- 5) - definição de responsáveis;
- 6) - geração de sistemas de coleta de dados;
- 7) - ponderação e validação final dos indicadores com as partes interessadas;
- 8) - mensuração dos resultados;
- 9) - análise e interpretação dos indicadores;
- 10) - comunicação do desempenho e gerir mudança.

Já o modelo de construção de indicadores proposto pelo TCU é baseado em cinco passos:

- 1) - análise dos objetivos e das ações;
- 2) - mapeamento de produtos;
- 3) - formulação de perguntas sobre desempenho;
- 4) - verificação dos requisitos de qualidade; e
- 5) - seleção dos indicadores.

Na análise, deve-se responder a perguntas básicas de planejamento, correspondentes à ferramenta 5W2H, utilizada pelas empresas para elaboração de um plano de qualidade. A sigla traz palavras em inglês, que são e representam respectivamente: **What** – o que será feito? **Why** – por que será feito?(objetivo); **Where** – onde será feito? (local), **When** – quando será feito (prazo); **Who** – por quem será feito (pessoa responsável); **How** – como será feito? (qual a metodologia ou ferramenta aplicada) e **How Much** – quanto custará? (investimento financeiro).

O método atua como uma espécie de check-list das demandas, apoiando o profissional a ser bem mais assertivo no desenvolvimento do seu trabalho e um de seus diferenciais é ajudar a formatar melhor as ideias e os projetos por meio da definição clara de cada uma de suas etapas e responsabilidades.

O TCU sugere a realização de oficinas de trabalho para mapeamento dos produtos, com a utilização da técnica de brainstorming para identificação dos elementos do mapa.

De acordo com o TCU devem-se formular perguntas sobre o desempenho do programa ou da ação, de modo que as respostas sejam as informações requeridas pelos gestores ou pelo cidadão interessado.

Deve-se restringir a formulação de perguntas somente aos produtos chave elencados no mapa do, para que os indicadores a serem elaborados forneçam informação sobre os aspectos mais importantes do desempenho a ser mensurados, sem que haja um número excessivo de medições para isso.

Os critérios de qualidade verificados pelo TCU são: validade, comparabilidade, estabilidade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, entre outros.

A seleção dos indicadores se dá com base em regra previamente criada. Para o TCU, essa regra pode ser o grau de aderência a alguns critérios de qualidade escolhidos, deve-se escolher o menor número possível de indicadores, para não provocar excessivo trabalho em relação aos benefícios proporcionados ou falta de uso pelos gestores quando da tomada de decisão.

O TCU indica a utilização de duas matrizes de indicadores. A primeira matriz combina as dimensões do desempenho - efetividade, eficácia, eficiência, economicidade, equidade, a outros aspectos como custo, ou seja, o que foi despendido para aquisição ou produção de insumos e produtos, como tempo, relacionado a duração da execução da atividade, como quantidade, relacionado ao número de unidades produzidas ou demanda atendida e como qualidade, ou seja, a satisfação do cliente ou atendimento da norma técnica e da norma legal.

A segunda matriz combina as dimensões do desempenho às 04 perspectivas do BSC - Balanced Scorecard - Financeira, Processo Interno, Aprendizagem e Perspectiva de Crescimento, e Cliente - definidas da seguinte forma:

- resultado: cumprimento da missão da organização, alcance de sua visão do futuro ou do objetivo do programa; está no topo das prioridades e relaciona-se com resultado de longo prazo ou impacto; relaciona-se com a dimensão efetividade;
- criação de valor: objetivos imediatos da organização, programa ou política de governo; benefícios diretos à população; relaciona-se com a dimensão efetividade;
- custo: capacidade de organização dos meios da melhor forma possível para produzir bens e serviços com ônus mínimo; relaciona-se com as dimensões de eficiência e economicidade;
- legitimidade: capacidade de obter apoio político e financeiro (cidadãos, organizações, Poder Legislativo, entre outros) para sustentar suas atividades;

- processos internos: processos chave que resultam em bens e serviços finais; relaciona-se com as dimensões eficiência e eficácia;
- aprendizagem e crescimento: capital humano (desenvolvimento de competências e clima organizacional), práticas gerenciais, cultura organizacional e procedimentos de gestão da informação.

De acordo com o TCU após a realização desses passos, devem-se fixar metas para os indicadores, com base no conceito de metas SMART, que enumera as características necessárias: específica (sem ambiguidades), mensurável, apropriada (estar alinhada com objetivos gerais ou estratégicos), realista (embora desafiadora, pode ser alcançada no período previsto, a custo razoável e considerando as restrições existentes) e prazo determinado.

Assim, procedida a análise comparativa das metodologias adotadas pelo TCU, pelo MPOG e pelo TCESP, observa-se em síntese o que segue:

- **Quanto ao Objeto de Estudo**

TCU - Planejamento Estratégico da organização com técnica do 5W2H.

MPOG - Cadeia de valor da instituição (processos, projetos, ações, poder, ética, cultura).

TCESP - Funções administrativas auditadas pelo TCESP.

- **Quanto ao Público Alvo**

TCU - Em função do mapa de produtos da organização.

MPOG - Governo, Setor de Governo, Política Pública, organizações, unidade de organização.

TCESP - Governos Municipais.

- **Quanto á Busca de Informações**

TCU - Análise dos objetivos e ações; 5W2H; mapeamento de produtos; formulação de perguntas sobre desempenho, recomendações de aplicação de critérios da GESPUBLICA e IAGP; verificação dos requisitos de qualidade.

MPOG - Coleta de dados, análise documental, oficinas, reuniões em equipe, experimentação, dedução e estatísticas (SEN/IBGE), análise dos ambientes.

TCESP - Coleta de dados apoiados pelo sistema AUDESP – Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos.

- **Quanto a Seleção do Indicador**

TCU - Utilização de duas matrizes: (1) que combina as dimensões de desempenho dos 4'S + custo, tempo, qualidade e quantidade; (2) perspectivas da metodologia BSC (Balanced Scorecard), para planejamentos de longo prazo – cada objetivo com um indicador; indicadores desenvolvidos pela auditoria ou pré-existentes.

MPOG - Criação de critérios específicos a realidade avaliada, com análise de programas análogos e indicações de instituições nacionais e internacionais, apreciação através dos 6E's.

TCESP - Determinação do indicador de cada função administrativa para cálculo do resultado final denominado IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

- **Quanto ao Estabelecimento de Metas**

TCU - Utilização do conceito de metas SMART – ferramenta para definição de objetivos que amparam as fases do planejamento à aplicação: específico, mensurável, atingível, relevante e temporizável; Matriz de Risco (Tribunal de Contas Europeu).

MPOG - Fundamentação em séries históricas, tendências e/ou benchmarking.

TCESP - Indicador finalístico que representa instrumento de aferição de resultados, para correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, tornando-se elemento de apoio a determinação de metas.

- **Quanto às Dimensões de Análise - O que importa medir**

TCU - 4'S - eficiência, efetividade, eficácia, economicidade, e dimensões de desempenho focadas no Balanced Scorecard.

MPOG - 6E's - efetividade, eficiência, eficácia, execução, excelência, economicidade.

TCESP - Relação entre os meios utilizados e resultados obtidos de modo a comparar com os objetivos do planejamento público (efetividade).

- **Quanto aos Indicadores Disponíveis**

TCU - 30

MPOG - 00

TCESP - 01

5. INDICADOR DE RESULTADO DA GESTÃO PÚBLICA DO TCMSP - IRGP

O IRGP terá como base o modelo de construção do MPOG, pois foca os 6E's, atribuiu um peso maior para as dimensões de resultado em relação as de esforço, inclui custo, gastos, matriz de risco e critérios de gestão do IAGP na aplicação de nota dos indicadores.

No entanto o objeto de estudo e a seleção do indicador segue o modelo do TCESP, que não foi adotado, pois são os auditados (municípios) que fornecem as informações para base de formação do indicador e que são validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização do TCESP, sujeitas, portanto, a alterações decorrentes das ações da fiscalização, tornando-se definitiva com o trânsito em julgado do Parecer emitido.

O IRGP segue um modelo lógico-dedutivo, que inclui variáveis sugeridas pela literatura e estabelece uma ordem de causalidade entre elas. O desempenho passa a compreender tanto aspectos relativos aos esforços quanto aspectos relativos aos resultados; ou seja, um conjunto de esforços que geram um conjunto de resultados.

Baseado no modelo de construção do MPOG, a proposta é que o IRGP possua os seguintes atributos:

- Utilidades - comunica a intenção do objetivo e é útil para identificar bom ou mau desempenho das funções administrativas;

- Representatividade - representa o que deseja medir, abrange o que deseja medir (desempenho da gestão municipal);
- Confiabilidade - o método de coleta e a fonte de dados são confiáveis e exatos;
- Disponibilidade - facilidade de coleta de dados para cálculo do indicador;
- Economicidade - custo acessível para sua elaboração pois envolve o corpo técnico do TCMSP; conta com fonte de coleta de dados própria via sistema de informação interno e com divulgação no sítio eletrônico da instituição;
- Simplicidade de comunicação - dotado de conceitos simples, o indicador será de fácil compreensão pelo cidadão ;
- Estabilidade - sem interferência de variáveis externas, e com possibilidade de gerar série histórica e propiciar comparações objetivas e coerentes;
- Tempestividade - o indicador é obtido de informações atuais.

Cabe ressaltar que o IRGP foi idealizado para a aferição do desempenho da gestão municipal em cada uma das suas funções administrativas. Não tem como objetivo aferir se as metas estão sendo cumpridas.

Dentre os critérios para o desenvolvimento do IRPG foi considerado atendimento de:

- Norma legal;
- Norma técnica;
- Elementos para a avaliação formal e especialmente gerencial para planejamento e monitoramento da gestão, associados a geração de valor;
- Aspectos que influenciam a gestão e não estão no sistema, relacionados à governança de riscos e;
- Resultado como elemento principal da análise crítica (Review), tendo o cidadão e a sociedade como vetores principais, sem a interferência de interesses pessoais ou políticos no resultado.

A proposta busca a implementação de um indicador de avaliação da gestão pública no município de São Paulo com objetivo de preencher a lacuna de um elemento representativo do comportamento da gestão municipal em relação aos princípios fundamentais de desempenho associados à eficácia, eficiência, efetividade, execução, excelência e economicidade, avaliando as ações do governo e os resultados obtido, atendidas as questões constitucionais e legais.

Ressalta-se que as dimensões de Efetividade e Economicidade estão também inseridas no conceito de Governança, que compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vista á condução de políticas públicas e á prestação de serviços de interesse da sociedade.

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

O IRGP terá periodicidade anual, tendo sua compilação determinada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle - SFC do TCM/SP que elabora anualmente o Relatório Anual da Fiscalização - RAF, “produto” final da área técnica.

Os dados são levantados pelo Corpo Técnico da Auditoria, que reúne, avalia e demonstra o desenvolvimento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e o desempenho operacional, servindo de subsídio para emissão do parecer prévio à análise das Contas do Executivo. As atuais funções administrativas apreciadas no RAF, também denominadas “Funções de Governo”, são:

- 1 - Educação
- 2 - Saúde
- 3 - Assistência Social
- 4 - Transportes
- 5 - Gestão Ambiental
- 6 - Urbanismo
- 7 - Habitação

Assim, o IRGP agregará uma nova perspectiva à sistemática de análise das “Funções de Governo” pela SFC, que atualmente compreende a apresentação dos resultados dos principais programas governamentais, de indicadores de qualidade e de produção de serviços alcançados em cada função.

O desempenho de cada indicador é qualificado em 06 (seis) dimensões - efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência e economicidade, possibilitando a identificação, em cada dimensão, de distintos objetos de mensuração, considerados as principais variáveis associadas ao cumprimento dos objetivos do programa da gestão municipal: quantos e quais insumos são requeridos, quais ações são executadas, quantos e quais produtos/serviços são entregues e quais são os impactos finais alcançados.

O IRGP final resultará da média somatória da pontuação dos 07 (sete) indicadores. Isoladamente, o resultado de cada função de governo também é considerado um indicador de nível de gestão.

O peso atribuído a cada indicador é igual para todos, pois entende-se que todos são igualmente importantes. Já as dimensões possuem pesos distintos.

A efetividade foi privilegiada por entender-se que a avaliação sobre as mudanças decorrentes da política pública na sociedade devem ser mais importantes, do que somente a aferição de sua execução.

5.1 Modelagem do IRGP

A modelagem do IRGP envolve dimensões, fontes de consultas e notas.

5.1.1 Dimensões

Dimensão Efetividade (E1) - Medida do grau de transformação produzida, o resultado dos efeitos da ação sobre seu beneficiário direto.

- Objeto de mensuração - Programas de Governo
Impactos: população atendida; desempenho do serviço prestado.
Gerenciamento de riscos
- Fonte de dados – RAF
- Peso da dimensão = 2,5

Dimensão Eficácia (E2) - Medida de alcance dos resultados. É a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário, beneficiário direto.

- Objeto de mensuração - Pontualidade no atendimento em geral
 - Produto real X Produto planejado
 - Qualidade dos produtos/serviços oferecidos
 - Quantidade dos produtos/serviços oferecidos
 - Avaliação do cidadão
- Fonte de dados - RAF
 - Relatório da Ouvidoria
 - Relatório da Controladoria
- Peso da dimensão = 2,0

Dimensão Eficiência (E3) - Medida de recursos utilizados em relação ao produto/serviço ofertado. Relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade.

- Objeto de mensuração - Volume de gasto público em relação ao orçamento
 - Custo real X Custo planejado
 - A relação entre as resoluções de demandas (solicitações/reivindicações feitas pelo usuário) do ano avaliado comparadas com o ano anterior, Ex. Acesso a transporte, poda de árvores, tapa buracos, qualquer tipo de solicitação a administração pública;
 - Gerenciamento de riscos;
 - Gestão de custos.
- Fonte de dados – RAF
 - Relatório da Ouvidoria
 - Relatório da Controladoria
 - Relatório Técnico do Balanço
 - Observatório Social Br
- Peso da dimensão = 1,5

Dimensão Execução (E4) - Medida de realização dos processos e projetos dentro do determinado.

- Objeto mensurado - Grau de implementação dos programas estabelecidos na LOA – Aquilo que foi estabelecido na LOA e foi cumprido.
 - Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada - Deve ser levado em conta o calendário do projeto, ou seja, aquilo que foi executado dentro do cronograma;
 - Taxa de empenho – Percentual destinado do orçamento para pagamento das ações planejadas;
 - Taxa de liquidação – Percentual do que foi executado para pagamento das ações planeja;
 - Taxa de execução orçamentária – Percentual entre o que foi liquidado e o que foi aprovado na LOA;
 - Taxa de execução físico-financeira – Considera as metas físicas e financeiras estabelecidas no PPA e os recursos empenhados. A taxa será o percentual entre o planejado e o executado;
 - Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento. – Percentual entre o que foi previsto na LOA e o que foi realizado;
 - Gerenciamento de riscos.

Obs.: Programa – é um conjunto de projetos, ou de ações e projetos que geram benefícios que não existiriam caso os projetos não fossem administrados conjuntamente. Ex.: Programa de Acesso a Moradia.

Projeto – é um conjunto de atividades empreendidas para atingir um objetivo específico, quase sempre, os projetos geram resultados mensuráveis.

Ex.: Construção de Unidades Habitacionais

- Fonte de Dados – RAF
 - Peso da dimensão = 1,5
-



Dimensão Excelência (E5) - Medida da conformidade a critérios e padrões de qualidade na realização dos processos. Busca da melhor execução e economicidade.

- Objeto mensurado - Taxa de registro de ocorrências em Auditorias – Número de Infringências ocorridas nos órgãos da função relativa ao indicador e nº de determinações.
 - Atendimento as determinações do TCM – nº de decisões acatadas;
 - Transparência – Disponibilizar informações sobre seus atos de forma clara, atual e confiável, que permite que os cidadãos verifiquem se tais atos estão atendendo as necessidades da coletividade;
 - Inovação em Gestão Pública – desenvolvimento e implementação de metodologias e ferramentas capazes de aumentar a efetividade da gestão pública;
 - Acessibilidade – condições que possibilitam a pessoa com deficiência ter acesso aos serviços em condições de igualdade com as demais. Deve estar presente nos espaços físicos, no transporte, inclusive nos sistemas e tecnologias da informação e comunicação.
A acessibilidade é fundamental à participação na cidadania em geral
- Fonte de dados – RAF
 - Portal da Transparência
 - Infocidade
- Peso da dimensão = 1,5

Dimensão Economicidade (E6) - Medida de apuração dos custos para uma melhor gestão, com o menor ônus possível, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

- Objeto mensurado - Uso da matriz de risco nos processos de licitação e na escolha de programas;
 - Gasto público per capita com a função administrativa - percentual médio gasto por pessoa com a função;

- Gasto total de compras com a função administrativa - percentual entre o volume de compras e o orçamento da função;
 - Gestão de Custos
- Fonte de dados – Relatório Técnico do Balanço
Relatório da Controladoria
Observatório Social Brasileiro
Infocidade
- Peso da dimensão = 1,0.
-

5.1.2 Fontes de coleta de informações

As fontes de coleta de informações que subsidiaram a construção deste Modelo de Avaliação de Desempenho para apuração do Indicador de Resultado da Gestão Pública foram:

- Relatório Anual de Fiscalização – RAF 2016;
- Infocidade – é o endereço para consultas de dados sobre a cidade de São Paulo, que coloca à disposição do público uma extensa compilação de indicadores e informações que compõem o rico acervo de seu banco de dados;
- Observatório Social do Brasil – OSB atua na construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte. E a cada quatro meses realiza a prestação de contas do seu trabalho à sociedade;
- Portal da Transparência – é uma plataforma agregadora de diferentes dados e informações sobre a administração municipal de São Paulo;
- Relatório de manifestações da Ouvidoria Geral do Município de São Paulo – 3º trimestre, 2016. Periodicamente, a Ouvidoria Geral do Município de São Paulo (OGM-SP) produz e disponibiliza relatórios com dados referentes às manifestações que recebe. Feitos em versões mensais, trimestrais e anuais, seu objetivo é oferecer um panorama da avaliação dos serviços prestados pela Administração Pública Municipal;

- Relatório Técnico do Balanço Geral de 2016 – O Departamento de Contadoria, da Subsecretaria do Tesouro Municipal pertencente à Secretaria Municipal da Fazenda, na qualidade de órgão central de contabilidade, apresenta à sociedade e demais interessados a prestação de contas da Prefeitura do Município de São Paulo, na forma de Balanço Geral em cumprimento ao inciso XI do artigo 69 da Lei Orgânica Municipal;
- Controladoria Geral do Município (CGM) atua para prevenir e combater a corrupção na gestão municipal, garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

5.1.3 Notas a serem atribuídas

As notas de cada objeto mensurado, variável de 0 (zero) a 5 (cinco) serão atribuídas por um grupo de auditores ligados a cada uma das funções administrativas que formam o indicador, devidamente habilitados e treinados, responsáveis pela análise dos Relatórios realizados ao longo do exercício anterior pelas várias equipes de Auditoria da Subsecretaria de Fiscalização e Controle:

Nota Atribuída	Resultado associado
05	excelente
04	bom
03	satisfatório
01 e 02	insatisfatório
zero	ruim

Um excelente desempenho é aquele que é efetivo, eficaz, eficiente, econômico e quando a realização e cumprimento de ações e atividades se sucedem em conformidade com requisitos e prazos definidos. Embora haja precedência da dimensão efetividade e sucessivamente, eficácia e eficiência, excelência, execução e economicidade, eventuais problemas em qualquer uma das dimensões acarretarão padrões de desempenho abaixo do esperado.

(p) - peso da dimensão

(n) - nota média da dimensão

(p*n) - nota ponderada da dimensão

Cada dimensão terá uma nota ponderada que é o resultado do produto da nota média da dimensão pelo peso da dimensão.

A soma das notas das seis dimensões indicará o resultado final do desempenho de cada função administrativa, que receberá o nome de Nota de desempenho agregado, e será considerado o indicador de resultado parcial da gestão.

A nota atribuída ao desempenho da gestão pública municipal será a média do resultado da soma das notas de desempenho agregado de cada indicador sugerido, ou seja:

$$(i_{\text{Edu}} + i_{\text{Saúde}} + i_{\text{AS}} + i_{\text{Trans}} + i_{\text{GesAmb}} + i_{\text{Urb}} + i_{\text{Hab}}) / 7 = \text{IRGP}$$

De acordo com o resultado alcançado será atribuído uma nota que corresponderá ao nível de desempenho da gestão pública municipal, podendo ser: Muito Alto; Alto; Médio; Baixo ou Muito Baixo, conforme tabela abaixo:

Resultado Alcançado	Nota Atribuída	Nível de Gestão
45 a 50	05	Muito Alto
35 a 44,995	04	Alto
25 a 34,995	03	Médio
20 a 24,99	02	Baixo
19,99 ou menos	zero	Muito Baixo

A seguir foi elaborado um modelo de Indicador de avaliação de desempenho de acordo com as seis dimensões com aplicação para cada função administrativa.

5.2 Resultado a partir dos dados do exercício de 2016

No modelo adiante apresentado, o IRGP-17 do município de São Paulo, calculado a partir da média das notas de cada um dos sete indicadores de cada função administrativa resultou em 23,78, de modo que o Desempenho da Gestão Pública Municipal do exercício de 2016 foi considerado “Baixo”, com nota final 2,0:

$$(i_{\text{Edu}} + i_{\text{Saúde}} + i_{\text{AS}} + i_{\text{Trans}} + i_{\text{GesAmb}} + i_{\text{Urb}} + i_{\text{Hab}}) / 7 = \text{IRGP}$$

$$(24,87 + 23,79 + 25,18 + 20,96 + 24,50 + 25,82 + 20,75) / 7 = 23,78$$

Observa-se que o Desempenho individual de 06 das 07 “Funções de Governo” foi considerado Baixo, excluindo-se Urbanismo, considerado Médio.

Ao final das Tabelas apresentamos uma ilustração, de cunho pedagógico, representativa do resultado final e, no caso, pelo baixo Desempenho, o “Alerta” quanto á possibilidade de risco de emissão, pelo Plenário do TCM, de Parecer Prévio pela rejeição das Contas.

Neste modelo, conforme indicado na Tabela de cada Função de Governo, foram utilizadas as seguintes fontes de pesquisa de dados, tanto da Subsecretaria de Fiscalização e Controle do TCMSP quanto da Prefeitura Municipal e organizações sociais que exercem o Controle Social:

RAF	*
Ouvidoria	**
Controladoria do Município	***
Portal da Transparência	****
INFOCIDADE	*****
Observatório Social do Brasil	*****
Relatório Técnico do Balanço	*****

Indicador - FUNÇÃO EDUCAÇÃO					
Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão (p)	Objeto de mensuração	Nota	Nota média da Dimensão $n = \sum N / x$	Nota Ponderada da Dimensão (p*n)
EFETIVIDADE (E1)	2,5	PROGRAMA* 1: Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação			
		IMPACTO*			
		• Expansão de vagas na rede conveniada;	04	16 / 06 = 2,7	2,5 x 2,7 = 6,70
		• Construção de Unidades Educacionais;	03		
		• Desempenho dos alunos	02		
		• Demanda atendida em creches	02		
• Demanda atendida em Pré - Escola	03				
• Evolução da demanda reprimida	02				
EFICÁCIA (E2)	2,0	Qualidade total dos serviços oferecidos*/**/**			
		• Qualidade da infraestrutura das unidades escolares	02	11 / 04 = 2,75	2,0 x 2,75 = 5,50
		• Qualidade dos kits escolares	03		
		Avaliação do cidadão**	03		
Quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão*					
		• Previsto - Alcançado → EMEI 15 - 6 = 09	03		
EFICIÊNCIA (E3)	1,5	Resolução de reivindicações/solicitações*/**/**			
		• Demanda reprimida na Ed. Infantil – (2016 – 2015)	01	03 / 02 = 1,5	1,5 x 1,5 = 2,25
Utilização de recursos*					
		• Volume de gasto público em relação ao orçamento (22,4%)	02		

¹ Ou no PPA

EXECUÇÃO (E4)	1,5	Grau de implementação de Programas definidos na LOA*	02	19 / 7 = 2,7	1,5 x 2,7 = 4,05
		Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada* (0)	00		
		Taxa empenho* (% empenhado) - 109,8%	04		
		Taxa liquidação* (96%)	04		
		Taxa execução orçamentária* (Liquidado/Aprovado) = 89,1%	04		
		Taxa de execução físico-financeira* (28,6%)	03		
		Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento* • CEU: 0% + CEI: 17,6% + EMEI: 40%	02		
EXCELÊNCIA (E5)	1,5	Taxa de registro de ocorrências em Auditorias*	02	09 / 04 = 2,25	1,5 x 2,25 = 3,37
		04 Infringências + 10 Determinações			
		Atendimento as determinações do TCM*	02		
		03 atendidas + 20 não atendidas			
		Transparência****/*****	03		
Acessibilidade*/***/*****	02				
Inovação em Gestão Pública***	-				
ECONOMICIDADE (E6)	1,0	Gastos públicos per capita com a Educação***** (817,02)	03	03 / 02 = 03	1,0 x 3,0 = 3,0
		Gasto total de compras do Governo com o setorial de Educação***/*	03		
FUNÇÃO EDUCAÇÃO → NOTA DE DESEMPENHO AGREGADO					24,87
					→ Nível de Gestão BAIXO

Indicador - FUNÇÃO SAÚDE					
Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão (p)	Objeto de mensuração	Nota	Nota média da Dimensão $n = \sum N / x$	Nota Ponderada da Dimensão (p*n)
EFETIVIDADE (E1)	2,5	PROGRAMA* ²: Ações e serviços de saúde			
		IMPACTO* • Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrais de Saúde = 07	02	10 / 04 = 2,50	2,5 x 2,5 = 6,25
		• Instalação de Unidades Rede Hora Certa = 11	03		
		• Tempo médio entre a marcação e realização de consultas	02		
• Proximidade de postos de saúde (UBS/AMAS)	03				
EFICÁCIA (E2)	2,0	Qualidade total dos serviços oferecidos*/**/** • Agendamento de consultas pelo Sistema Siga Saúde • Quantitativo de equipamentos em desacordo com o registrado no SCNES.	02	06 / 03 = 02	2,0 x 2,0 = 4,0
		Avaliação do cidadão**	02		
		Quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão*/*** • 919- Estabelecimento/Serviços	02		

² Ou no PPA

EFICIÊNCIA (E3)	1,5	Resolução de reivindicações /solicitações*/**/**	02		
		• Tempo de espera para agendamentos de consultas (2016 – 2015)		04/02 = 02	1,5 x 2,0 = 3,0
		Utilização de recursos*	02		
		• Volume de gasto público em relação ao orçamento → 21,2%			
EXECUÇÃO (E4)	1,5	Grau de implementação dos Programas estabelecidos na LOA*	04		
		Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada* → 13%	02		
		Taxa de empenho* (% empenhado) → 107,7%	05		
		Taxa de liquidação* → 82,4%	03		
		Taxa de execução orçamentária* (liquidado/aprovado) → 99,6%	04	23 / 07 = 3,29	1,5 x 3,29 = 4,94
		Taxa de execução físico-financeira* → 69,1%	03		
		Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento* → (37,9%)	02		
		• CAPS implantados – 0			
		• Hospitais implantados -0			
		• UBS implantada – 03			
		• UPA instalada – 01			
		• Rede Hora Certa implantada – 11			
		• Hospitais reformados ou recuperados - 04			

EXCELÊNCIA (E5)	1,5	Taxa de registro de ocorrências em Auditorias*	02		
		• 03 infringência + 12 determinações			
		Transparência****/*****	03		
		Acessibilidade*/***/*****	02	$07 / 3,0 = 1,75$	$1,5 \times 1,75 = 2,60$
		Atendimento as determinações do TCM*	00		
• 00 Atendidas + 26 não Atendidas					
		Inovação em Gestão Pública***	-		
ECONOMICIDADE (E6)	1,0	Gastos públicos per capita com a Saúde***** → 718,82	3,0		
		Gasto total de compras do Governo com o setorial de Saúde*/***/*****	-	$3,0 / 1,0 = 3,0$	$1,0 \times 3,0 = 3,0$
FUNÇÃO SAÚDE → NOTA DE DESEMPENHO AGREGADO			23,79 → Nível de Gestão BAIXO		

Indicador - FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão (p)	Objeto de mensuração	Nota	Nota média da Dimensão $n = \sum N / x$	Nota Ponderada da Dimensão (p*n)
EFETIVIDADE (E1)	2,5	PROGRAMA* Prevenção e Proteção às Vítimas da Violência			
		IMPACTO* • nº de Espaços de Convivência • Serviço de Proteção Social a Crianças Vítimas de Violência • nº de Atendimento Psicossocial a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência	00 04 02	6,0 / 3,0 = 2,0	2,5 x 2,0 = 5,0
		Qualidade total dos serviços oferecidos*/**/** • Respeito à diversidade da população	3,0		
EFICÁCIA (E2)	2,0	Quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão*/** (em unidades) • CRAS = 54 + CREAS = 30 + CentrosPop = 05	3,0	9,0 / 3,0 = 3,0	2,0 x 3,0 = 6,0
		Avaliação do cidadão**	3,0		
EFICIÊNCIA (E3)	1,5	Resolução de reivindicações /solicitações*/**/** • Preservação dos direitos dos usuários em toda a operação da rede de serviços e benefícios.	2,0	4,0 / 2,0 = 2,0	1,5 x 2,0 = 3,0
		Utilização de recursos***** • Volume de gasto público em relação ao orçamento → 2,44%	2,0		

EXECUÇÃO (E4)	1,5	Grau de implementação dos Programas definidos na LOA*	3,0		
		Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada* → 8,3% e 60%	3,0		
		Taxa de empenho* (% empenhado) → 82,8%	3,0		
		Taxa de liquidação* → 80%	3,0		
		Taxa de execução orçamentária* (liquidado/aprovado) → 100%	5,0		
		Taxa de execução físico-financeira* → 88,2%	3,0	23 / 07 = 3,28	1,5 x 3,28 = 4,93
		Percentual de projetos completados* dentro do prazo e orçamento → 52,08%	3,0		
EXCELÊNCIA (E5)	1,5	Taxa de registro de ocorrências em Auditorias* • 0 infringência + 05 determinações	3,0		
		Transparência****/*****	2,0	10 / 04 = 2,50	1,5 x 2,5 = 3,75
		Acessibilidade*/**/*	2,0		
		Atendimento as determinações do TCM* • Não atendidas 01	3,0		
		Inovação em Gestão Pública	-		
ECONOMICIDADE (E6)	1,0	Gastos públicos per capita na área social***** → 93,20%	2,0		
		Gasto total de compras do Governo com o setorial de Assistência social */**/*	3,0	5,0/ 2,0 = 2,50	1,0 x 2,50 = 2,50
FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL → NOTA DE DESEMPENHO AGREGADO				25,18	
			→ Nível de Gestão	BAIXO	

Indicador - FUNÇÃO TRANSPORTES					
Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão (p)	Objeto de mensuração	Nota	Nota média da Dimensão $n = \sum N / x$	Nota Ponderada da Dimensão (p*n)
EFETIVIDADE (E1)	2,5	PROGRAMA* Melhoria da Mobilidade Urbana Universal			
		IMPACTO*	2,0		
		• Modernização Semafórica	2,0	8,0 / 4,0 = 2,0	2,5 x 2,0 = 5,0
		• Pontualidade das Partidas	3,0		
		• Cumprimento do nº de viagens	1,0		
		• Modernização do Sistema de Transportes			
EFICÁCIA (E2)	2,0	Qualidade total dos serviços Oferecidos*/**/**	2,0		
		• Nível de limpeza, conservação e manutenção da frota.			
		• Nível médio de pontualidade			
		Quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão*/**		6,0 / 3,0 = 2,0	2,0 x 2,0 = 4,0
		• Transporte coletivo de passageiros.	2,0		
		• Manutenção e Conservação de Vias Cicláveis	2,0		
		Avaliação do cidadão**			
EFICIÊNCIA (E3)	1,5	Resolução de reivindicações /solicitações*/**/**	2,0		
		• Intervalo excessivo da linha			
		• Motorista não atende sinal embarque/desembarque		2,0 / 2,0 = 2,0	1,5 x 2,0 = 3,0
		Utilização de recursos*****	2,0		
		• Volume de gasto público em relação ao orçamento → - 9,2%			

EXECUÇÃO (E4)	1,5	Grau de implementação dos Programas definidos na LOA*	2,0		
		Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada*	2,0		
		Taxa de empenho* → 97,55%	5,0		
		Taxa de liquidação*	3,0	22 / 07 = 3,14	15 x 3,14 = 4,71
		Taxa de execução orçamentária*(liquidado/aprovado) →97,18%	5,0		
		Taxa de execução físico-financeira* → 46%	3,0		
		Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento*	2,0		
EXCELENCIA (E5)	1,5	Taxa de registro de ocorrências em Auditorias* • 14 infringências + 44 determinações	1,0		
		Atendimento as determinações do TCM* • 02 atendidas + 39 não atendidas	1,0		
		Inovação em Gestão Pública***	-	6,0 / 4,0 = 1,5	1,5 x 1,5 = 2,25
		Transparência****/*****	2,0		
		Acessibilidade*/**/****	2,0		
ECONOMICIDADE (E6)	1,0	Gastos públicos per capita nos transportes***** → 325,08	2,0	2,0 / 2,0 = 2,0	1,0 x 2,0 = 2,00
		Gasto total de compras do Governo com o setor de transportes	2,0		
FUNÇÃO TRANSPORTES → NOTA DE DESEMPENHO AGREGADO					20.96
→ Nível de Gestão					BAIXO

Indicador – FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL					
Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão (p)	Objeto de mensuração	Nota	Nota média da Dimensão $n = \sum N / x$	Nota Ponderada da Dimensão (p*n)
EFETIVIDADE (E1)	2,5	PROGRAMA* Reforma e adequação de Parques e Unidades de Conservação Municipais	3,0	3,0 / 1,0 = 3,0	2,5 x 3,0 = 7,5
		IMPACTO* • Melhora nas áreas verdes de lazer			
EFICÁCIA (E2)	2,0	Qualidade total dos serviços Oferecidos*/** • Crescimento de áreas verdes na cidade • Educação Ambiental	3,0	8,0 / 3,0 = 2,70	2,0 X 2,70 = 5,40
		Quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão*/*** • Centro de Manejo da Fauna Silvestre • Fiscalização e Monitoramento Ambiental • Educação Ambiental	3,0		
		• Operação, Manutenção e Conservação de Parques • Manutenção de árvores consolidadas • Operação e Manutenção de Viveiros • Implantação de Projetos Ambientais			
		Avaliação do cidadão**	2,0		
EFICIÊNCIA (E3)	1,5	Resolução de reivindicações /solicitações*/** • Podas de árvores	2,0	2,0 / 2,0 = 2,0	1,5 x 2,0 = 3,0
		Utilização de recursos***** • Volume de gasto público em relação ao orçamento → ,54%	2,0		

EXECUÇÃO (E4)	1,5	Grau de implementação dos Programas definidos na LOA*	2,0	18 / 7,0 = 2,40	1,5 x 2,4 = 3,60
		Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada* → 28%	2,0		
		Taxa de empenho* → 54,9%	3,0		
		Taxa de liquidação* → 89%	3,0		
		Taxa de execução orçamentária* → 87,1%			
		Taxa de execução físico-financeira* → 39,9%	2,0		
		Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento* → 62%	3,0		
EXCELÊNCIA (E5)	1,5	Taxa de registro de ocorrências em Auditorias* • 04 infringências + 10 determinações	2,0	8,0 / 4,0 = 2,0	1,5 x 2,0 = 3,0
		Atendimento as determinações do TCM* • 0 atendidas + 29 Não atendidas	2,0		
		Inovação em Gestão Pública***	2,0		
		Transparência****/*****	2,0		
		Acessibilidade*/***/*****			
ECONOMICIDADE (E6)	1,0	Gastos públicos per capita na Gestão Ambiental***** → 25,37%	2,0	4,0 / 2,0 = 2,0	1,0 x 2,0 = 2,0
		Gasto total de compras do Governo com o setor de gestão ambiental***/*****	2,0		
FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL → NOTA DE DESEMPENHO AGREGADO → Nível de Gestão					24,50 BAIXO

Indicador - FUNÇÃO URBANISMO

Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão (p)	Objeto de mensuração	Nota	Nota média da Dimensão $n = \sum N / x$	Nota Ponderada da Dimensão (p*n)
EFETIVIDADE (E1)	2,5	PROGRAMA* Coleta Seletiva de Resíduos Secos e Orgânicos.			
		IMPACTO*			
		• Serviços de Limpeza e Varrição de Áreas Públicas	3,0	10 / 4,0 = 2,5	2,5 x 2,5 = 6,25
		• População atendida por coleta de lixo Seletiva	3,0		
• Proporção de lixo seletivo coletado	2,0				
• Implantação de Ecopontos	2,0				
EFICÁCIA (E2)	2,0	Qualidade total dos serviços Oferecidos*/**	3,0		
		• Serviços de limpeza Urbana		8,0 / 3 = 2,66	2,0 x 2,66 = 5,32
		Quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão*/*** → 06	3,0		
		Avaliação do cidadão**	2,0		
EFICIÊNCIA (E3)	1,5	Resolução de reivindicações /solicitações*/**/**	2,0	5,0 / 2,0 = 2,5	1,5 x 2,5 = 3,75
		• Limpeza pública/lixo			
		Utilização de recursos*****	3,0		
		• Volume de gasto público em relação orçamento → 10,17%			

EXECUÇÃO (E4)	1,5	Grau de implementação dos Programas definidos na LOA*	2,0	18 / 7,0 = 2,60	1,5 x 2,6 = 3,90
		Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada* → 19,93%	2,0		
		Taxa de empenho* → 81,77%	3,0		
		Taxa de liquidação*	3,0		
		Taxa de execução orçamentária* → 79,43%	3,0		
		Taxa de execução físico-financeira* → 23,87	2,0		
		Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento* → 80,82%	3,0		
EXCELÊNCIA (E5)	1,5	Taxa de registro de ocorrências em Auditorias*	-	11 / 4,0 = 2,75	1,5 x 2,75 = 4,1
		• 04 infringências – 05 determinações	3,0		
		Atendimento as determinações do TCM*			
		• 00 atendidas – 03 Não atendidas	3,0		
		Inovação em Gestão Pública***	3,0		
Transparência*/****/*****	3,0				
Acessibilidade*/***/*****	2,0				
ECONOMICIDADE (E6)	1,0	Gastos públicos per capita em Urbanismo***** → 430,97	3,0	5,0 / 2,0 = 2,5	1,0 x 2,5 = 2,5
		Gasto total de compras do Governo com o setor de urbanismo*****	2,0		
FUNÇÃO URBANISMO → NOTA DE DESEMPENHO AGREGADO					25,82
→ Nível de Gestão					MÉDIO

Indicador – FUNÇÃO HABITAÇÃO

Dimensão do Desempenho	Peso da Dimensão (p)	Objeto de mensuração	Nota	Nota média da Dimensão $n = \sum N / x$	Nota Ponderada da Dimensão (p*n)
EFETIVIDADE (E1)	2,5	PROGRAMA* Programa de Provisão Habitacional – Convênio CDHU		8,0 / 4,0 = 2,0	2,5 x 2,0 = 5,0
		IMPACTO*			
		• nº de favelas	2,0		
		• nº de cortiços	2,0		
		• nº de Unidades habitacionais	2,0		
		• Percentual de demanda	2,0		
EFICÁCIA (E2)	2,0	Qualidade total dos serviços Oferecidos*/**			
		• Qualidade dos conjuntos habitacionais	2,0		
		Quantidade de serviços públicos oferecidos ao cidadão*/*** → (05)	2,0	6,0 / 3,0 = 2,0	2,0 x 2,0 = 4,0
		Avaliação do cidadão**	2,0		
EFICIÊNCIA (E3)	1,5	Resolução de reivindicações/ Solicitações*/**/**			
		• Participação no programa Aluguel Social	2,0		
		• Critérios de seleção e priorização: famílias cadastradas oriundas das áreas de Intervenção		4,0 / 2,0 = 2,0	1,5 x 2,0 = 3,0
		Utilização de recursos*****			
		• Volume de gasto público em relação ao orçamento → 1,86%	2,0		

EXECUÇÃO (E4)	1,5	Grau de implementação dos Programas definidos na LOA*	2,0	14 / 7,0 = 2,0	1,5 x 2,0 = 3,0
		Percentual de Programas com a taxa de execução física adequada* → 31,8%	2,0		
		Taxa de empenho* → 52,35%	2,0		
		Taxa de liquidação*	2,0		
		Taxa de execução orçamentária* → 44,25%	2,0		
		Taxa de execução físico-financeira* → 34,75%	2,0		
		Percentual de projetos completados dentro do prazo e orçamento* → 49,47%	2,0		
EXCELENCIA (E5)	1,5	Taxa de registro de ocorrências em Auditorias*	3,0	10 / 4,0 = 2,5	1,5 x 2,5 = 3,75
		• 02 infringências + 03 determinações	2,0		
		Atendimento as determinações do TCM*	-		
		• 00 atendidas + 07 não atendidas	3,0		
		Inovação em Gestão Pública***	2,0		
Transparência****/*****	2,0				
Acessibilidade*/**/****					
ECONOMICIDADE (E6)	1,0	Gastos públicos per capita em Habitação***** → 71,18	2,0	4,0 / 2,0 = 2,0	1,0 x 2,0 = 2,0
		Gasto total de compras do Governo com o setor de habitação*****	2,0		
FUNÇÃO HABITAÇÃO → NOTA DE DESEMPENHO AGREGADO					20,75
→ Nível de Gestão					

BAIXO

TCM-SP DIVULGA IRGP-17

NOTA ALCANÇADA: 23,78

NÍVEL DE
GESTÃO
PÚBLICA:
BAIXA



ATENÇÃO:
RISCO DE PARECER
PRÉVIO DO TCM-SP
PELA REJEIÇÃO DAS
CONTAS DE 2017

TCM À SERVIÇO DA SOCIEDADE





CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo avaliar a viabilidade do TCM/SP criar um indicador de desempenho da gestão pública municipal, utilizando o Relatório Anual de Fiscalização – RAF, “produto” final da Subsecretaria de Fiscalização e Controle do Tribunal de Contas do Município de São Paulo como principal fonte de dados e fontes suplementares da Prefeitura do Município e de órgãos da Sociedade Civil organizada.

Para o alcance desse objetivo, foram definidas algumas questões:

- A possibilidade da incorporação de novos critérios de avaliação pelo TCMSP;
- Como e quais indicadores são usados pelo TCU e TCE/SP;
- Se a utilização de um indicador de desempenho poderia dar maior visibilidade das ações do TCMSP para o controle social e exprimir a qualidade da gestão do administrador público.

Inicialmente foi efetuada uma pesquisa bibliográfica e em páginas da internet do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG, Tribunal de Contas da União - TCU, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo- TCE/SP e posteriormente, foi feita uma pesquisa documental no Relatório Anual de Fiscalização do TCM/SP.

Tomando-se por base todo o material analisado neste estudo, concluímos que a nova proposta de gestão gerencial do setor público está voltada para o alcance de resultados, na procura para obter melhores níveis de desempenho e de eficiência da administração pública e tem buscado o desenvolvimento de indicadores para aferir à qualidade e eficiência da gestão pública.

Os Tribunais de Contas, assim, devem voltar sua atenção e ação de controle não somente com a análise de regularidade das contas públicas, compreendendo apenas os aspectos legal, orçamentário, contábil, financeiro e patrimonial, mas também comparar a execução dos planos, normas e métodos com os objetivos do órgão auditado, objetivando a análise do seu desempenho e a avaliação dos resultados obtidos.

O TCU foi o pioneiro na realização de trabalhos com enfoque nos resultados da gestão pública e é relevante referencial para as ações de controle.

Embora seja importante mensurar todas as dimensões da atividade administrativa, aspectos ligados aos conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade devem ser abordados pelos Tribunais. O conceito de efetividade produz a ideia de que a principal tarefa do governo é prestar serviços de qualidade, ou seja, é a preocupação com a qualidade incorporada ao modelo gerencial.

Avaliar a efetividade significa verificar o grau em que se atingiu o resultado esperado, não tendo cunho econômico, mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos, portanto não é somente gastar menos, gastar bem e cumprir as metas.

Os indicadores têm se mostrado como ferramenta útil para a gestão pública e o uso de indicadores que reflitam a qualidade e a efetividade dos serviços públicos prestados deve ser priorizado.

O TCU determina que a efetividade deva guiar todas as ações da organização ou do programa, indica a utilização de duas matrizes de indicadores.

A primeira combina as dimensões do desempenho (efetividade, eficácia, eficiência, economicidade, equidade, entre outros) aos aspectos custo, tempo, quantidade e qualidade.

A segunda combina as dimensões do desempenho às perspectivas do Balanced Scorecard (BSC), definidas da seguinte forma:

- Resultado – relaciona-se com a dimensão efetividade;
- Criação de valor – objetivos imediatos da organização, programa ou política de governo, benefícios diretos à população, relaciona-se com a dimensão efetividade;
- Custo – relaciona-se com as dimensões de eficiência e economicidade;
- Processos internos – processos chave que resultam em bens e serviços finais, relaciona-se com as dimensões eficiência e eficácia e;
- Legitimidade.

A busca pela efetividade, com vista à perspectiva do resultado, deve guiar todas as ações da organização ou do programa e ser suportada por todas as outras perspectivas do BSC.

O TCE/SP criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, que afere os níveis de desempenho das atividades públicas desenvolvidas pelos gestores dos municípios de São Paulo, nos seguintes setores: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático.

O Índice é formado pela combinação das seguintes fontes:

- Dados Governamentais;
- Sistema AUDESP;
- Informações levantadas a partir de questionários respondidos pelas Prefeituras Municipais.

O IEGM/TCESP mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal. É mais um instrumento técnico na análise das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão recomenda que os indicadores de resultado tenham prioridade sobre os de esforço, respeitando à seguinte ordem de importância: efetividade > eficácia > eficiência > execução > excelência > economicidade. Os conceitos adotados, de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, são os mesmos recomendados pelo TCU.

A dimensão da execução refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos, ao passo que a excelência diz respeito à conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos. A reunião desses conceitos é chamada de “6E’s”.

Este foi o modelo utilizado para a elaboração do IRGP do TCM/SP, após levantarmos: Como e quais indicadores são usados pelo TCU e TCESP.

Finalizados os estudos, conclui-se que elaboração de um indicador de desempenho no âmbito do TCM/SP verificou-se perfeitamente factível e concretizável a partir dos dados do Relatório Anual de Fiscalização – RAF produzido pela área técnica do TCMSP, sendo necessário porém o uso de outras fontes de informações tais como os relatórios da Ouvidoria e da Controladoria Municipal, dentre outras.

A possibilidade da incorporação de novos critérios de avaliação pelo TCMSP, também se mostrou viável. Revelou-se possível:

- Acrescentar a dimensão efetividade, nas avaliações dos técnicos do TCM/SP, fazer análise do resultado dos efeitos das ações do programa em seu beneficiário direto;
- Considerar a qualidade dos serviços prestados de modo que se possa melhor ligá-los aos impactos;
- Levar em consideração a avaliação do cidadão, transparência e acessibilidade em todas as funções administrativas fiscalizadas pelo TCM/SP;
- Recomendar e apoiar a implementação de práticas de excelência em gestão e inovação em Gestão Pública;
- Determinar a implementação de um sistema de gestão de riscos principalmente nos processos de licitação, em todas as funções administrativas auditadas pelo TCM/SP, visando identificar os riscos inerentes ao processo de contratação: riscos do objeto, riscos do procedimento de seleção do fornecedor nas licitações, riscos da execução do contrato. De acordo com o TCU a gestão de riscos é um componente essencial para a boa governança no setor público e também esclarece que esse processo é “um instrumento de tomada de decisão da alta administração que visa a melhorar o desempenho da organização pela identificação de oportunidades de ganhos e de redução de probabilidade e/ou impacto de perdas, indo além do cumprimento de demandas regulatórias”. Vale citar a Instrução Normativa Conjunta n. 01/16 MP-CGUO, que trata sobre controles internos, gestão de riscos e governança e deverá ser implementada e adotada por todos os órgãos do executivo, e fortemente recomendada aos demais órgãos;
- Determinar a adoção da gestão de custos para todas as funções administrativas auditadas pelo TCM/SP vale lembrar que a Lei 101/2000, em seu artigo 50, parágrafo 3º determina as entidades públicas a manterem um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A apuração dos custos de serviços executados pelo poder público, bem como sua gestão, é de grande importância no gerenciamento estratégico das políticas públicas, uma vez que permite ao

setor público um tratamento racional ao orçamento, e concomitantemente um acompanhamento adequado à execução dos serviços, de modo a atender um número maior de beneficiários com qualidade com uma estrutura de custos competitivos, além de atuar como forma de mensuração do “Accountability”.

Verificamos que cada função administrativa auditada pelo TCM/SP possui vários programas, que conseqüentemente geram diversos resultados (impactos), por esta razão os impactos dos programas devem ser observados de forma específica para cada função e serviço. Observamos também que grande quantidade de variáveis pode influenciar na efetividade de um serviço público. Por exemplo: a complexidade, a quantidade de usuários na fila de espera, a urgência, entre outras variáveis podem influenciar na mensuração da efetividade dos serviços médico-hospitalares.

Consideramos a possibilidade de se apresentar algumas limitações ou dificuldades de avaliação no objeto de mensuração: Inovação em Gestão Pública, contudo ressaltamos a importância de se mensurar esse objeto, pois possibilita avaliar os avanços da administração pública em termos de qualidade de gestão e de melhoria dos seus resultados; a inovação provoca mudanças gradativas da eficiência, eficácia e efetividade da gestão, com reflexos positivos na qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos-usuários.

Entendemos que é fundamental o cumprimento às recomendações proferidas pelo TCM/SP, tendo em vista que, se negligenciada, as impropriedades apuradas no exercício da fiscalização tenderão a se repetir indefinidamente.

Por fim, concluímos que a criação, utilização e publicidade de um indicador de desempenho dará maior visibilidade das ações do TCMSP, contribuirá para a transparência, controle social, *accountability* e excelência do serviço público.

Todos os municípios tem direito ao acesso e conhecimento dos resultados das ações de controle para que percebam e reconheçam a sua importância.

O IRGP produzido anualmente pelo TCMSP será para a sociedade uma fonte de esclarecimento de grande valor quanto ao real desempenho da administração pública municipal.

O aperfeiçoamento do processo democrático impõe que a sociedade possua amplas possibilidades de fiscalizar e controlar a eficiência e a eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e, da mesma forma, do desempenho da administração pública na execução de suas ações.

A criação e o uso de um indicador pelo TCM/SP permitirá que a sociedade não só acompanhe o desempenho da gestão pública do município, mas possibilitará também a avaliação do desempenho de cada uma das suas funções administrativas. Assegura ao cidadão o direito de acesso à informação, previsto no art.3º, inc. II e art. 7º, inc. VI da Lei 12.527/2011, garante a oportunidade de fiscalizar e controlar as ações da administração pública, exercendo assim, sua cidadania. Em resumo, será um mecanismo de controle social.

Propomos ainda, para estudos futuros, a viabilidade do TCMSP criar um aplicativo que permita a participação da sociedade civil em parâmetros pré-determinados de interesse do cidadão demonstrando assim os trabalhos de relevância desenvolvidos pelo órgão.

Através deste aplicativo, que visa aproximar o TCMSP da sociedade, qualquer munícipe, individualmente ou via Conselhos de Participação, poderá receber em tempo real o resultado do IRGP assim como encaminhar informações relevantes acerca das funções de governo examinadas pela área técnica.

Para finalizar, foram elaboradas minutas de um “Projeto de Lei”, de uma “Resolução Interna” e de uma “Instrução Interna” para a criação do Índice de Resultado da Governança Pública do Tribunal de Contas do Município de São Paulo - IRPG/TCMSP, seja através de Lei aprovada pela Câmara Municipal, seja através de procedimentos internos, caminho considerado possível e de imediata adoção.

Esperamos que esta Monografia possa desencadear interesse dos Auditores do TCMSP, a quem caberá instrumentaliza-la, para aperfeiçoamento da ferramenta proposta e, sobretudo, o interesse do órgão em adota-la.

Todos ganharão. Em especial, a sociedade, real “cliente” do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.!!!

Referências Bibliográficas

ARAUJO, Fernando C. & LOUREIRO, Maria Rita. Por uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 39 (6), p.123-152, nov. /dez. 2005.

ARRETECH, Marta T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BATISTA, Fábio Ferreira. **A Avaliação da Gestão Pública no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 1999, p.105. Disponível em: < http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0644.pdf> Acesso em: 05 mar. 2017.

BASTOS, Glória Maria Merola da Costa. A Experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais. In: **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma Visão Comparativa**. Brasília, 2002, p. 7-23.

BEZERRA, Walter Facó (org.). O Tribunal de Contas da União e a Avaliação de Programas Públicos: Considerações Acerca da Construção de Modelos Avaliativos. In: SOUZA JR, José Geraldo. **Sociedade Democrática, Direito Público e Controle Externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge B.; FUNARI, Marcos H. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em: < <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/12/governanca.pdf>> Acesso em: 22 fev. 2017.

BONNEFOY, Juan Cristóbal; ARMIJO, Marianela. **Indicadores de desempenho en el sector público**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005. Disponível em: < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL, **Resolução CFC 1.366 de 2011 - NBC T 16.11 – Sistema de Informação de Custos do Setor Público**. Disponível em < www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1366.doc > Acesso em 12 dez. 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo. Brasília, 2012. 47p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controlesocial/arquivos/controlesocial2012.pdf>> Acesso em: 05 mar.2017.

_____. Controladoria Geral da União – CGU. **Princípio da Publicidade x Transparência**. VIII Encontro de Gestores e Auditores do Sistema S Nov. - 2013. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W6zHINFrjkQJ:www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/viii-encontro-de-gestores-e-auditores-do-sistema-201cs201d/arquivos/palestra-10-marlene-alves-de-albuquerque.ppt+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em 15 dez.2017.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública** / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 4)

_____. Ministério da Fazenda. **Sistema de Custos no Governo Federal: O que é? Para que serve? E como isso afeta meu dia a dia?** Brasília: MF, STN, 2012. 64p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assessoria Especial de Controle Interno. **Matriz de Riscos - Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**, Brasília: MP, AECI, 2017. 15p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 Pontos**, Brasília; MP, SEGEP, 2016. 49 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília: MP, 2010. 128p. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/688/Indicadores_programas-guia_metodologico.pdf?sequence=1> Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**, Brasília; MP, 2009. 113p. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf> Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos**, Brasília; MP, SEGEP, 2013. 42 p. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_oportunidade.pdf> Acesso em: 02 dez. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, **Modelo de Excelência em Gestão Pública**, Brasília; MP, SEGEP, 2014. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemg-estaopublica2014.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União.** – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional** - Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2010. 114p. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2063028.PDF>> Acesso em: 05 abr.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Indicadores de Desempenho.** - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2009. 28p. Disponível em: <<http://www.controlepublico.org.br/biblioteca/documentos/grupos-tematicos-promoex/grupo-planejamento/indicadores-de-desempenho/834-tcu-indicadores-de-desempenho-2009/file>> Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias / Tribunal de Contas da União.** – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011. 37 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Planejamento estratégico 2015-2021. Objetivos estratégicos e Indicadores de desempenho.** Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2015. 40p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília: MARE/ENAP, 1996. 28p.

_____. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, jun./jul./ago., 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>> Acesso em 22 fev. 2017.

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). **A responsabilização na nova gestão pública latino-americana.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, Avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. **Anais do EnANPG**,2006. São Paulo. Nov. de 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. In. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 58, n. 2, p. 129-150, abr.-jun. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37 n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CUNHA, Carla Giane S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. In Programa Minerva: **“The Theory and Operation of a Modern National Economy”**. George Washington University. 2006. Disponível em < <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper29.pdf>> Acesso em: 25 fev.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas: Desafios Conceituais e Metodológicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n.º 99, 2005.

FARIA, Regina. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 40-49.

FARIAS, Márcia. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. v. 67. n. 2, 2008. Disponível em: < http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/02/-sumario?next=3> Acesso em: 29 abr. 2017.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. 47p. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf> Acesso em: 11 fev. 2017.

FERRAZ, Luciano. **Controle pelos Tribunais de Contas da eficiência e eficácia dos serviços concedidos**. In: 3º Seminário de Direito Administrativo — Controle das Políticas Públicas — Proteção do Usuário, 2004. Disponível em:<http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/27_10_04/luciano_ferraz1.htm>. Acesso em: 01 mai. 2017.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4370>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

FRANCEZ, Zaqueu Rogério. **Sistema de Custos para Administração Pública**. Portal da Classe Contábil. 2006. Disponível em: <<https://www.classecontabil.com.br/artigos/sistema-de-custos-para-administracao-publica>> Acesso em 12 de. 2017.

GALVÃO, Paulo Roberto. **Gestão pública municipal de alto desempenho: governança e controladoria municipal**. Curitiba: Juruá, 2016. 154p.

GAO. United States General Accounting Office. Government Auditing Standards 2003 Revision. GAO-03-673G. In: ROCHA. Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. **Anais do EnANPAD**, 2009. São Paulo, 19. set. 2009. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>> Acesso em 17 dez.2017.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

INFOCIDADES. **Finanças Municipais. 2016**. Disponível em:< <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=14&titulo=Finan%E7as%20Municipais>> Acesso em: 02 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. - São Paulo, SP: IBGC, 2015. 108p. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf>> Acesso em 01. mar. 2017.

_____. **Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos**. Coordenação: Eduarda La Rocque. São Paulo, SP: IBGC, 2007 (série de cadernos de governança corporativa, 3). 48p Disponível em: < <http://www.ibgc.org.br/userfiles/3.pdf> >. Acesso em: 20/11/2017.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO, **Curso de Desenvolvimento Gerencial**, 2006.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **IEGM Brasil.2015**. Disponível em: < <http://iegm.irbcontas.org.br/>> Acesso em 28 abr. 2017.

JANNUZZI, Paulo M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, jan./jul., 2011.

_____, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 56 n.2, abr./jun. 2005.

KISSLER Leo, HELDEMANN Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3, mai./jun., 2006.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: Diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. Brasília: ENAP. 2005

MACHADO, Nelson. HOLANDA, Victor Branco. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010.

MARQUES, Maria Conceição C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba. vol. 11 n.2, abr./jun. 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOORE, Mark H. **Criando Valor Público: Gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: ENAP, 2002.

NAKAGAWA, Masayuki, DIAS FILHO, José Maria. Análise do processo da comunicação contábil: uma contribuição para a solução de problemas semânticos, utilizando conceitos da teoria da comunicação. **Revista de Contabilidade e Finanças**, FIECAFI, FEA/USP, ano XII, v.15, n. 26, p. 42-57, maio/ago.2001. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34055/3678> > Acesso em: 15 dez. 2017.

NAKAGAWA, Masayuki. **ABC – Custeio Baseado em Atividades**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NUNES, Marcos Alonso. **Custos no serviço público**. Brasília: ENAP, 1998. 34f. (Texto para discussão, 31).

OBSERVASAMPA. **Indicadores**. Disponível em: <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/indicadores/indicadores-por-tema/> Acesso em 02 ago.2017.

OBSERVATORIO SOCIAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Indicadores de Gestão Pública. 2015**. Disponível em: <http://www.osbdados.org.br/IniBase.htm> Acesso em: 20 jul. 2017.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira**. Contabilidade Vista & Revista, Vol. 18, No 1 (2007). Disponível em < www.congress USP.fipecafi.org/artigos52005/89.pdf > Acesso em: 15 dez.2017.

RAMIS, Diogo Dias. Controle da administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12667>. Acesso em fev. 2017.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Auditoria de Gestão – Uma Forma Eficaz de Promoção de Accountability. **Anais do Encontro Nacional da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2007.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

RUA, Maria das Graças. **Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores**. Texto apresentado na oficina temática do PROMOEX – Avaliação de Resultados no Ciclo da Gestão Pública. Brasília/DF. 2004. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAMMariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2017.

SANTANA, Herick Santos. O controle externo da administração pública no Brasil, in: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3894, 28 fev. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26798>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SANTOS, José Luiz Lins dos. **Transparência regulatória e controle social: experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Ed. Alia Opera, 2012.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Criação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Edição Histórica nº 123 de 2009. p.12 a 15. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloadadas/rtce-123pdf>> Acesso em: 01.mai.2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**, 2015. 78p. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual_iegm_exercicio_2015_-_apuracao_2016.pdf> Acesso em: 28 abr.2017.

SÃO PAULO (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo. **Relatório Técnico do Balanço Geral de 2016**. Secretaria Municipal da Fazenda. Departamento de Contadoria – DECON. 2017.p.147. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/01-Consolidado-2016-RelatorioBalancoGeral_1490287450.pdf> Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Prefeitura do Município de São Paulo. Controladoria Geral do Município de São Paulo. Ouvidoria Geral do Município de São Paulo. **Relatório de Manifestações da Ouvidoria Geral do Município de São Paulo- 3º trimestre**. 2016. p.85. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/ouvidoria/trimestre3.pdf>> Acesso em: 01 ago.2017.

_____. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Relatório Anual de Fiscalização. 2016. p.591. Disponível em:< <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/4002>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Presidentes do TCU e do TCM assinam acordo de cooperação técnica.** Disponível em: < https://www.tcm.sp.gov.br/painelnoticias/principal/2014/45_14TCU.html> Acesso em: 20jul.2017

SLOMSKI, Valmor. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

UCHO, Carlos Eduardo. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional /** Carlos Eduardo Uchoa; desenho e elaboração Coordenação Geral de Programas de Capacitação /DDG. _ Brasília: ENAP/DDG, 2013. 36p Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/785/Elabora%E7%E3o%20de%20Indicadores.pdf?sequence=1>> Acesso em 22 fev. 2017.

ZUCATTO, Luís C. *et al.* Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública. **ConTexto**, Porto Alegre, v.9, n.16, 2º semestre de 2009.

APÊNDICE A – Elaboração de Projeto de Lei para criação do Índice

PROJETO DE LEI 01-xxxx/2018 do Vereador – *-*-* (xxx)

“Estabelece a criação de um índice de resultado do desempenho relativo à gestão pública do Município de São Paulo pelo Tribunal de Contas do Município e dá outras providências.”

A Câmara Municipal decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Dos Objetivos

Art. 1º Esta lei estabelece a criação de um Índice de resultado do desempenho da gestão pública do Município de São Paulo pelo Tribunal de Contas do Município, objetivando a transparência, a promoção da accountability, em consonância com o inciso XIV do art. 5º da Constituição Federal, artigo 3º da lei 12.527, de 2011 e com a Lei Complementar nº 101, de 2000 visando:

- I- a eficiência, a eficácia, a efetividade e economicidade dos serviços públicos;
- II- o fortalecimento do controle social;
- III- prestar contas dos resultados obtidos.

Art. 2º. O resultado do desempenho da gestão pública municipal será aferido por indicadores de desempenho das funções administrativas auditadas pelo Tribunal de Contas do Município, que têm por objetivos possibilitar:

- I- a melhoria da qualidade dos serviços/produtos públicos;
- II- a sociedade acompanhar a execução e resultado das ações de governo;
- III- o aperfeiçoamento das ações, identificar e avaliar o impacto das mesmas.

IV- a introdução e o aperfeiçoamento da gestão de riscos e de gestão de custos;

V- o aperfeiçoamento do controle interno da Administração Pública municipal;

VI- o aperfeiçoamento da comunicação do Tribunal de Contas com a sociedade.

Art. 3º. Os indicadores de desempenho, previstos nesta Lei, referem-se às seguintes funções administrativas auditadas pelo Tribunal de Contas do Município:

I- educação;

II- saúde;

III- assistência social;

IV- transportes;

V- gestão ambiental;

VI- urbanismo;

VII- habitação

Parágrafo único. Os órgãos da Administração Pública direta e indireta fornecerão ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nos prazos por ele determinados, os dados anuais necessários para a apuração dos indicadores de desempenho.

Seção II

Das Definições

Art. 4º Para os efeitos desta lei são adotadas as seguintes definições:

I - indicador de desempenho: é o instrumento utilizado para aferir os resultados alcançados pelo administrador público, é uma técnica relacionada com o conceito de accountability (responsabilização) de desempenho;

II - serviços públicos: são aqueles assim definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil e pela Constituição do Estado de São Paulo e Lei Orgânica do Município de São Paulo;

III - qualidade dos serviços públicos: consiste na adequação dos serviços ao uso e à satisfação dos consumidores e usuários, observadas as necessidades de sua universalização e a racionalização dos custos decorrentes.

CAPÍTULO II

DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Art. 5º. Cada indicador terá o objeto mensurado (subdimensões), que corresponde à prática das ações, que resultam no desempenho da governança pública.

Art. 6º. O desempenho será qualificado em seis dimensões:

- I- efetividade;
- II- eficácia;
- III- eficiência;
- IV- execução;
- V- excelência;
- VI- economicidade.

Art. 7º O índice de resultado da Governança Pública resultará da média somatória da pontuação dos sete indicadores.

Seção I

Das Fórmulas que Expressam os Indicadores de Desempenho

Art. 8º As fórmulas matemáticas que expressarão os indicadores de desempenho previstos neste Capítulo serão definidas por Resolução do Tribunal de Contas do Município.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 9º. Para fins de elaboração dos indicadores de desempenho deverão ser considerados os dados apurados no Relatório Anual de Fiscalização do Tribunal de Contas do Município, os dados obtidos pela Ouvidoria Geral do Município e Ouvidorias dos órgãos e prestadores de serviços, bem como os dados da Contadoria e Controladoria do Município.

Art. 10. Os dados relativos a avaliação do desempenho da governança pública deverão compreender o período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Art. 11. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

APÊNDICE B – RESOLUÇÃO 0x/18

RESOLUÇÃO nº 0x/18

Dispõe sobre a criação do **IRGP-SP - Indicador de Resultado da Gestão Pública do Município de São Paulo** aprova a INSTRUÇÃO nº 0x/2018 e dá outras providências.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e com respaldo, em especial, no disposto no artigo 22, inciso XI, no artigo 39 da Lei Municipal nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980, e no artigo 190, alínea “c”, do Regimento Interno (Resolução nº 03/02), e

Considerando a competência expressa no artigo 68 e ss do Regimento Interno (Resolução nº 03/02), e que o Parecer sobre as Contas do Prefeito poderá conter Determinações e Recomendações aos Órgãos Jurisdicionados;

Considerando os objetivos da qualidade que norteiam a ação do TCMSP e que a produção, o acompanhamento e a verificação do cumprimento desses apontamentos podem ser aprimorados com a geração de um Indicador claro e objetivo do resultado anual do desempenho da gestão municipal;

Considerando que os gestores municipais devem ter a capacidade de assegurar que a execução do Orçamento Público seja mais efetiva e evite desequilíbrios na máquina administrativa;

Considerando que o gestor público deve planejar com mais efetividade a aplicação dos recursos advindos de tributos, em conformidade com os preceitos da responsabilidade fiscal e social;

Considerando que para o gestor público atingir as metas propostas e prestar bons serviços à população é preciso utilizar os instrumentos legais obrigatórios; Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (além do Plano Diretor e do Programa de Metas, quando existentes), através de planejamento de gasto do dinheiro do cidadão/contribuinte com qualidade;

Considerando que é necessário um instrumento avaliativo que exponham de forma sistemática e tempestiva a efetividade das ações governamentais e tenham por base os princípios da governança pública aplicados à materialização das políticas públicas, sejam elas de Estado ou de Governo;

Considerando que Indicadores são instrumentos relevantes para controle da gestão e verificação e medição de eficiência, eficácia e efetividade não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública por permitirem comparar situações e medir determinador fenômenos;

Considerando que Indicadores são uma medida, uma forma de mensuração, um parâmetro que sintetiza um conjunto de informações em um “número”;

Considerando que o Indicador tem por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas e a valorização dos bons gestores, e é uma ferramenta que visa expor a performance da administração de forma transparente e, sobretudo, didática, de fácil compreensão do cidadão comum, disponibilizada à sociedade em publicação na imprensa oficial e em meios de comunicação eletrônicos de acesso público e aos responsáveis pelo controle interno e associações/conselhos representativos;

Considerando que a Lei Municipal nº 14.173/06, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 47.972/06, estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município mas não estabelece indicadores para mensurar a efetividade das políticas públicas;

Considerando que nos últimos RAFs - Relatório Anual de Fiscalização deste Tribunal de Contas foi apontada a necessidade de correção na formulação dos Índices da Prefeitura que abrangem diversas Funções de Governo, assim como de acompanhamento e avaliações sistemáticos;

Considerando que é compromisso do Tribunal de Contas não só fiscalizar e punir quem se desvia das normas, mas também oferecer mecanismos preventivos e proativos de orientação e capacitação para a execução de boas práticas administrativas;

Considerando que os órgãos de controle devem aferir a legalidade da execução orçamentária e regularidade das despesas e atestar se, de fato, o dinheiro dos impostos pagos pelos cidadãos está sendo empregado de maneira adequada e republicana, de modo a verificar a efetividade das políticas públicas implementadas;

Considerando que o Indicador seja utilizado como instrumento de gestão e que seu resultado contribuirá para uma melhora na eficiência do próprio controle externo na medida em que naturalmente serão detectados pontos merecedores de maior vigilância e o escopo da fiscalização será ampliado de simples aferição da legalidade da aplicação dos recursos para uma auditoria de “resultados”;

Considerando que a divulgação do resultado possibilitará à população paulistana monitorar a eficácia da aplicação dos recursos públicos, avaliar os resultados alcançados pelos gestores e cobrar destes o cumprimento de planos de governo e promessas de campanha;

Considerando que a divulgação do resultado possibilitará aos gestores utilizar os dados apurados para correção de “rumos” e;

Considerando finalmente que o TCMSP aderiu às práticas relevantes definidas no MMD/QATC - Marco de Medição do Desempenho - Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, documento referencial para atuação dos Tribunais de Contas Brasileiros, que define que as fiscalizações devem ser realizadas com fundamento nos princípios de eficiência, eficácia e efetividade, na avaliação do risco e no custo/benefício do controle (Resolução ATRICON nº 01/2014)

RESOLVE:

Art. 1º - Fica aprovada a INSTRUÇÃO nº 0x/2018, que dispõe sobre a criação **do IRGP-SP - Indicador de Resultado da Gestão Pública do Município de São Paulo** aperfeiçoando o RAF - Relatório Anual de Fiscalização deste Tribunal de Contas e subsidiando as determinações e recomendações dos pareceres das contas do Prefeito.

Art. 2º - Sem prejuízo da instrução processual regularmente constituída, a forma de apresentação das informações relativas ao cumprimento das determinações e recomendações contidas nos acórdãos referentes aos Pareceres das Contas do Prefeito observará também os termos do estabelecido na Resolução nº 05/14 que trata do Sistema DIÁLOGO.

Art. 3º - Os órgãos do Executivo disponibilizarão as informações referentes ao cumprimento de todas as Determinações e Recomendações dos Pareceres das Contas do Prefeito por meio do sistema DIÁLOGO na forma estabelecida na Instrução nº 01/2014.

Art. 4º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, com aplicação a partir do parecer das contas referente ao exercício de 2017, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Conselheiro “Paulo Planet Buarque”, xx de xxxxxxxxxx de 2018.

- **JOÃO ANTONIO – Conselheiro Presidente;**
- **DOMINGOS DISSEI – Conselheiro Vice-Presidente;**
- **MAURÍCIO FARIA – Conselheiro;**
- **EDSON SIMÕES – Conselheiro;**
- **ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro Corregedor.**

Publicada no DOC de xx/xx/2018, p. xxx

APÊNDICE C – INSTRUÇÃO 0x/18

INSTRUÇÃO nº 0x/18

• Aprovada pela RESOLUÇÃO nº 0x/18

Dispõe sobre a criação do IRGP-SP - **Indicador de Resultado da Gestão Pública do Município de São Paulo** para aperfeiçoar o RAF - Relatório Anual de Fiscalização deste Tribunal de Contas e subsidiar as determinações e recomendações dos pareceres das contas do Prefeito, a ser observada pelas áreas deste Tribunal nos procedimentos para a sua operacionalização.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, expede, com fundamento no art. 22, inciso XI, e art. 39 da Lei Municipal nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980, e artigo 190, alínea “c”, do Regimento Interno (Resolução nº 03/02) a seguinte Instrução, que dispõe sobre a criação do IRGP-SP - Indicador de Resultado da Gestão Pública do Município de São Paulo para aperfeiçoar o RAF - Relatório Anual de Fiscalização deste Tribunal de Contas e subsidiar as determinações e recomendações dos pareceres das contas do Prefeito, a ser observada pelas áreas deste Tribunal nos procedimentos para a sua operacionalização.

Art. 1º - Os órgãos técnicos do Tribunal de Contas do Município de São Paulo sob comando da Subsecretaria de Fiscalização e Controle - SFC passarão a aplicar o **IRGP-SP - Indicador de Resultado da Gestão Pública do Município de São Paulo** nos Relatórios de Função de Governo que resultam no RAF - Relatório Anual de Fiscalização deste Tribunal de Contas de modo a incluir seu resultado nas determinações e recomendações dos pareceres das contas do Prefeito que passará a ser inserido no Sistema DIÁLOGO.

Art. 2º - O **IRGP-SP**, calculado anualmente, será composto por 07 (sete) indicadores relacionados às 07 (sete) funções de Governo examinadas pelos órgãos Técnicos do Tribunal que passarão a avaliar a gestão pública municipal em 06 (seis) “dimensões” de desempenho, a saber: efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência e economicidade.

Art. 3º - As 06 (seis) “dimensões” de desempenho são assim definidas:

- a. efetividade: medida do grau de transformação produzida;
- b. eficácia (fins): medida de alcance dos resultados;
- c. eficiência (meios): medida dos recursos utilizados em relação ao serviço ou produto ofertado;
- d. execução: medida de realização dos processos e projetos frente ao determinado;
- e. excelência: medida de conformidade a critérios e padrões de qualidade na realização de processos;
- f. economicidade: medida de apuração dos custos para melhor gestão

Art. 4º - Cada uma das 06 (seis) “dimensões” estão associadas a objetos de análise distintos.

Art. 5º - O peso atribuído a cada indicador é igual mas as “dimensões” avaliadas possuem pesos distintos, com preponderância para a “dimensão” de efetividade.

Art. 6º - A nota média de cada “dimensão” de desempenho é resultante das notas atribuídas à cada objeto de análise mensurado, variável de 0 (zero) a 5 (cinco) como segue, atribuída por técnico especializado da Auditoria:

Situação	“número” atribuído
Excelente	05
Bom	04
Satisfatório	03
Insatisfatório	01 a 02
Ruim	zero

Art. 7º - Para cada Função de Governo, cada “dimensão” de desempenho terá uma nota ponderada resultante da multiplicação da sua Nota média pelo seu Peso e a nota final será a somatória de Notas ponderadas das 06 (seis) dimensões, variável de 0 (zero) a 50 (cinquenta).

Art. 8º - A nota final atribuída ao desempenho da gestão pública municipal em determinado ano será a média do resultado da soma das notas de desempenho agregado de cada indicador dividida por 07 (sete), variável de 0 (zero) a 50 (cinquenta).

Art. 9º - A nota final está associada a uma escala que resulta no “número” que reflete de forma didática o resultado da gestão pública naquele exercício:

Nota alcançada	“número” atribuído
45 a 50	05
35 a 44,99	04
25 a 34,99	03
20 a 24,99	02
19,99 ou menos	zero

Art. 10º - A nota final também está associada a uma escala que reflete didaticamente o nível da gestão pública naquele exercício:

Nível de gestão	Nota alcançada
Muito alto	45 a 50
Alto	35 a 44,99
Médio	25 a 34,99
Baixo	20 a 24,99
Muito baixo	19,99 ou menos

Art. 11º - O “numero” resultante dos cálculos preliminares, relativos a cada Função de Governo e o “numero” final do IRGP-SP do exercício avaliado deve subsidiar a apreciação das contas do Prefeito por parte dos Conselheiros e do Plenário no que se refere à emissão do Parecer Prévio das Contas do Executivo encaminhada à Câmara Municipal.

Art. 12º - O “numero” final e o nível de gestão deve ser disponibilizado à sociedade através de comunicação formal.

Art. 13º - Resultado inferior do IRGP-SP do exercício subsequente ao avaliado, seja de uma Função de Governo seja o final, se não justificado pela Prefeitura, poderá ensejar parecer prévio das contas do Prefeito pela rejeição.

Art. 14º - O cumprimento das determinações e recomendações dos pareceres das contas do Prefeito deverão ser efetuados através do Sistema DIÁLOGO, conforme disposto na RESOLUÇÃO 05/14.

Plenário Conselheiro “Paulo Planet Buarque”, xx de xxxxxxxxxxxx de 2018.

Publicada no DOC de xx/xx/2018, p. xxx