

O CONTROLE EXTERNO COMO INDUTOR DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

DANIEL EUSTÁQUIO DA SILVEIRA

*Bacharel em Administração; Mestre em Gestão e Políticas Públicas;
Chefe Técnico da Fiscalização no TCESP
dsilveira@tce.sp.gov.br*

RESUMO

Este artigo analisa o papel do controle externo na melhoria da qualidade do planejamento municipal, com foco na atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). O estudo tem como objetivos compreender como o controle externo pode atuar como indutor e agente pedagógico na administração pública local, identificar fragilidades recorrentes no processo de planejamento e apresentar boas práticas que possam ser replicadas. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica sobre os desafios do planejamento municipal e as atribuições do controle externo, além da análise de dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com destaque para a dimensão i-Plan, e da consulta a fontes externas para identificação de práticas exitosas. Os resultados apontam deficiências como falhas na elaboração de diagnósticos prévios, baixa participação social, limitada capacitação técnica das equipes e problemas na construção das peças orçamentárias. A discussão demonstra que o controle externo, quando exercido de forma orientadora e formativa, pode fortalecer significativamente o planejamento público, contribuindo para uma gestão mais eficiente, transparente e sensível às demandas sociais. Por fim, propõe-se o aprimoramento da atuação do TCESP por meio de ações de capacitação, incentivo à adoção de boas práticas e maior articulação com os gestores municipais.

PALAVRAS-CHAVE: i-Plan; Papel Indutor; Papel Pedagógico; Capacitação da Gestão Municipal.

ABSTRACT

This article analyzes the role of external control in improving the quality of municipal planning, with a focus on the performance of the São Paulo State Court of Accounts (TCESP). The study seeks to examine how external control operates as both a motivating factor and an educational tool in local public administration, identify common weaknesses in the planning process, and present best practices that can be replicated. The research is based on a literature review concerning the challenges of municipal planning and the responsibilities of external control, in addition to the analysis of data from the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), with emphasis on the i-Plan dimension, and consultation of external sources to identify successful practices. The results reveal deficiencies such as lack of prior diagnostics, low public participation, limited technical training of staff, and flaws in the preparation of budgetary documents. The discussion highlights that external control, when exercised in a guiding and educational manner, can significantly strengthen public planning, promoting more efficient, transparent, and socially responsive governance. Finally, the study proposes enhancing the role of TCESP through training initiatives, encouragement of best practice adoption, and improved coordination with municipal managers.

KEYWORDS: i-Plan; Inductive Role; Pedagogical Role; Municipal Management Training.



INTRODUÇÃO

Este artigo traz os principais pontos levantados na dissertação para obtenção de título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, de mesmo título, cuja íntegra está disponível para consulta (Silveira, 2024).

A gestão pública municipal compromete-se a integrar o planejamento nas suas medidas de curto, médio e longo prazos, através das peças de planejamento definidas na Constituição Federal, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes



Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. No entanto, os programas e ações definidos nessas peças não derivam de um diagnóstico evidenciado e não contemplam políticas públicas desenhadas de modo a facilitar os controles interno, externo e social, dadas as deficiências de diagnóstico, formulação e implementação, com indicadores frágeis que prejudicam o monitoramento e a transparência. Além disso, notam-se acentuadas alterações na execução, por deficiências na estrutura do setor e de qualificação de pessoal, além da ausência de compreensão de que o orçamento se insere na concretização das demandas sociais (Oliveira; Ferreira, 2017).

Há também outros fatores de destaque como a incipiência de envolvimento popular e do Poder Legislativo, aliado a deficiências nos controles internos e externos, que ainda não trazem apontamentos relevantes ao diagnóstico das demandas e à formulação das peças de planejamento. No decorrer da execução orçamentária ocorrem excessivas alterações, evidenciando que tal planejamento não foi elaborado de forma consistente e criteriosa.

A partir disso, apresenta-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado em 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para medir o desempenho da gestão em sete quesitos: Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Meio Ambiente (i-Amb), Governança de TI (i-Gov TI) e Proteção ao Cidadão (i-Cidade). Esse índice é estabelecido por meio de um modelo matemático que analisa a infraestrutura e os processos dos entes municipais, buscando avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais. Os resultados são demonstrados aos cidadãos e agentes públicos, oferecendo opções de correção de atos de gestão, avaliação de prioridades e consolidação do planejamento, bem como para aperfeiçoar o controle social. Os dados que compõem o índice são coletados de acordo com metodologias determinadas em cada quesito, cujas respostas fornecidas pelos órgãos públicos são validadas pelo corpo técnico do Tribunal de Contas (TCESP, 2024).

Neste estudo, destaca-se o i-Plan, responsável por medir a consistência entre o que foi planejado e o que foi executado (TCESP, 2024). A existência de tal ferramenta de avaliação permite a realização de um diagnóstico da situação dos municípios, inferindo-se na necessidade de melhorias nos quesitos, para elevação das notas e, conseqüentemente, da qualidade da dimensão na prefeitura. O histórico evidenciado pelo TCESP demonstra uma tendência de deslocamento às menores notas, indicando baixa efetividade na qualidade da gestão do planejamento municipal.

Após as fragilidades e mecanismos de medição apontados, surge a pergunta de pesquisa: como o Controle Externo pode influenciar a melhoria da qualidade do Planejamento nos municípios do estado de São Paulo?

Os objetivos consistem em verificar se o papel pedagógico e indutor do Tribunal de Contas pode melhorar a qualidade do planejamento dos municípios paulistas; identificar os principais pontos de fragilidade do planejamento municipal e quais exemplos de boas práticas no papel pedagógico e indutor de políticas públicas podem ser usados.

Espera-se que esse estudo possa auxiliar o gestor público a orientar o planejamento municipal às demandas sociais locais, construindo peças e indicadores que permitam o monitoramento, seja pelo controle interno, externo ou social. A proposta de capacitação, concentrada em pontos de melhoria identificados a partir da análise de fragilidades no planejamento municipal e evidenciadas no Índice de Efetividade da Gestão Municipal, visam à elevação da pontuação nos quesitos, à melhoria da qualidade do planejamento, e à consequente execução para atingimento dos objetivos propostos. A construção dessa capacidade possibilita a otimização da aplicação dos recursos orçamentários que são escassos atualmente, além de enxergar todo o ciclo da política pública.

Para a sociedade, o incentivo à participação na elaboração e acompanhamento do planejamento pode aproximar a população do gestor, de forma a propiciar o engajamento da população em identificar e propor correção aos diversos problemas dentro do município.

Para o Tribunal de Contas do Estado espera-se o fortalecimento da missão institucional, assumindo de vez a figura de controle prévio e concomitante, na busca pela efetividade no controle das políticas públicas. Propõe-se capacitar o capital humano para que esse possa ajudar na criação e aprimoramento da capacidade dos gestores públicos a identificar demandas, desenhar peças de planejamento com métricas físicas e financeiras, cujos indicadores permitam o monitoramento e a possibilidade de se identificar possíveis desvios de curso, de modo que a correção seja efetuada para o atingimento dos objetivos dos programas e ações delineados. Nesse sentido, dentro da identificação de um papel pedagógico e indutor de políticas públicas, poderá atuar de forma mais efetiva na sua missão institucional (TCESP, 2022).

A revisão da literatura buscou demonstrar as principais fragilidades do planejamento dos municípios, bem como identificar experiências da utilização dos dados obtidos através do IEG-M para avaliação de itens específicos da gestão municipal. Além disso, através de pesquisa nas bases de dados relacionados a Tribunais de Contas dos estados brasileiros, foram trazidos à tona indicativos da participação do controle na indução de políticas públicas, bem como na capacitação de gestores e servidores da Administração Pública.

Quanto à metodologia, a abordagem foi a documental, através do levantamento de informações em fontes secundárias de dados, baseados

em documentos oficiais, publicações parlamentares e fontes estatísticas disponibilizadas na página eletrônica do IEG-M (Lakatos; Marconi, 2017). Além disso, caracterizou-se como descritiva e exploratória. Segundo Gil (2010), a pesquisa de cunho descritivo é aquela que busca fazer “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou [...] o estabelecimento de relações entre variáveis”. Conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013) os estudos exploratórios são realizados quando o objetivo é examinar um tema ou um problema de pesquisa pouco estudado, sobre o qual não foi abordado antes. Em relação à natureza da pesquisa, classificou-se como quantitativa e os métodos aplicados referem-se à utilização das respostas atinentes à dimensão i-Plan do IEG-M. Para análise dos dados foi utilizado o Microsoft Excel, como forma de avaliar as frequências dos municípios que responderam afirmativamente ou negativamente os quesitos e para verificação da aderência dos planos orçamentários e as atividades relacionadas.

A amostra somou os 644 municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sendo coletadas as respostas e dados relacionados ao i-Plan, referentes aos exercícios de 2018 a 2022, que engloba o ciclo orçamentário do Plano Plurianual (2018-2021), bem como o exercício de 2022, como uma forma de afastar os impactos trazidos pela pandemia do covid-19 e que englobe o período da elaboração e implementação do Plano Plurianual para o ciclo orçamentário 2022-2025. Devido a mudanças na estrutura dos questionários ao longo dos exercícios avaliados, algumas análises tiveram espaço de tempo reduzidos, mas o fato não comprometeu a análise evolutiva e de tendência verificada nos resultados.

1. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M)

A contribuição do IEG-M para a fiscalização e melhoria da gestão municipal é multifacetada. Primeiramente, ele oferece uma avaliação detalhada e sistemática da qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas implementadas pelos gestores municipais. Essa avaliação é baseada em dados multivariados, coletados de fontes governamentais e outras fontes oficiais de informação, sistemas automatizados de apoio à fiscalização e questionários preenchidos pelas prefeituras municipais. É uma ferramenta dinâmica e flexível, que pode ser adaptada ano a ano para se manter relevante

e ajustada às mudanças nas necessidades e prioridades dos municípios. Essa flexibilidade permite que o índice continue a ser uma ferramenta eficaz para medir e comparar a efetividade da gestão municipal ao longo do tempo (Passos; Amorim, 2018).

O índice também desempenha um papel pedagógico de modo a orientar os gestores municipais na correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento. Ao identificar áreas de baixa efetividade, o IEG-M fornece informações que ajudam os gestores a melhorarem a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população (TCESP, 2024).

Além disso, o IEG-M promove a transparência e o controle social ao divulgar publicamente os resultados das avaliações. Os cidadãos têm acesso a informações detalhadas sobre a gestão municipal por meio do site infográfico do TCESP e do aplicativo IEG-M Mobile, o que lhes permite avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e exigir a correspondente prestação de contas (TCESP, 2024).

Amorim (2017) relata que, com o IEG-M, as auditorias vão além da conformidade legal e passam a avaliar os resultados práticos das políticas públicas. Em um Estado Democrático de Direito, a fiscalização deve ser mais que punitiva; deve buscar a eficiência na gestão, colaborando ativamente para o interesse público e o bem comum.

2. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL E NO I-PLAN

A qualidade do planejamento orçamentário municipal é influenciada por diversos fatores que podem prejudicar sua eficácia, também garantida pela transparência na gestão fiscal, pois a ausência de mecanismos e instrumentos para controlar a implementação de programas e projetos pode comprometer a credibilidade do planejamento. Ela é essencial para uma boa governança, e sua falta pode dificultar a disciplina fiscal e a melhoria na alocação de recursos (Diamond, 2003; Rezende, 2011).

A falta de profissionais capacitados para desempenhar funções que exigem conhecimentos específicos em legislação, contabilidade e

administração pode resultar em imprecisões na elaboração do orçamento. A ausência de uma estrutura de planejamento adequada pode ser uma das causas dessas imprecisões, uma vez que profissionais despreparados não conseguem realizar eficazmente a tarefa de planejamento orçamentário (Diamond, 2003; Santos, 2011).

A ausência ou o fraco desempenho de instâncias de controle interno e externo também afeta negativamente o planejamento e as finanças municipais. Instituições de controle externo são essenciais para a modernização do setor público, estabelecendo padrões de formalidade e serviços nas organizações. O controle interno é considerado a base para os modelos orçamentários modernos, e sua ausência pode comprometer a qualidade do planejamento (Schick, 1998; Diamond, 2003).

Esses fatores combinados apontam para a necessidade de maior detalhamento das variáveis e uma análise mais aprofundada dos dados para melhorar a qualidade do planejamento orçamentário nos municípios brasileiros.

No âmbito do TCESP, sobretudo no IEG-M, o i-Plan compõe 20% da nota final, ocupando o eixo principal formado por quatro dimensões que compõem 80% da nota, acompanhado de i-Fiscal, i-Educ e i-Saúde.

O indicador permite que se ordenem os municípios com base no que foi planejado e realizado em termos de programas e ações, proporcionando ao usuário da informação uma compreensão ampla desse processo e apontando para os possíveis resultados. Através desse comparativo, visualizam-se os reflexos na qualidade de vida dos munícipes, sejam diretos ou indiretos (TCESP, 2024).

São considerados os seguintes indicadores detalhados conforme suas respectivas avaliações (TCESP, 2024):

- Coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e as metas das ações;
- Comparação entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros empregados;
- Percentual de variação do planejamento inicial; e
- Pontualidade na entrega de documentos relativos às peças de planejamento.

Essas análises são efetuadas pelo Sistema de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo (AUDESP), além da aplicação de um questionário à

prefeitura jurisdicionada, em que parte das questões é validada pelos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas. Os questionários trazem quesitos, cujas respostas atingem pontuação para a obtenção do índice, e outras questões que servem para balizar a fiscalização de diagnóstico da situação do ente, porém não contam pontos para atribuição de nota.

Em razão do complemento à análise deste estudo, verificou-se a observância das respostas às questões relacionadas:

- à participação popular na elaboração das peças de planejamento;
- à elaboração das peças de planejamento, quanto a existência de estudos prévios, levantamentos de demandas, construção de métricas de monitoramento;
- ao acompanhamento da execução e controle interno.

2.1 Estrutura de planejamento

A análise dos dados indicou uma tendência de aumento na criação de departamentos específicos ao Planejamento, no entanto 43% dos municípios ainda não possuem estrutura administrativa para o planejamento, conforme dados da Tabela 1:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Sim	233	319	316	326	367
	36,18%	49,53%	49,07%	50,62%	56,99%
Não	411	325	328	318	277
	63,82%	50,47%	50,93%	49,38%	43,01%

Tabela 1 – Existência de estrutura administrativa para o planejamento
Fonte: Silveira (2024, p. 38)

Quanto à existência de capital humano para as funções de planejamento, a maior parte dos municípios não possui profissionais com dedicação exclusiva para a matéria (Tabela 2), sobretudo em razão da existência da maior parte de municípios com estrutura ausente ou organizada de forma enxuta. Ressalte-se

que, a partir de 2019, as respostas a esse quesito dependiam de alternativa afirmativa para a questão relacionada à existência de recursos humanos para operacionalização das atividades de planejamento, motivo pelo qual a quantidade total de servidores declarados é menor que em 2018. Considerando todos os municípios do estado, verifica-se que ainda há um percentual de 78,73% que não possui recursos humanos destacados ao planejamento ou servidores com dedicação exclusiva:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Não	553	199	211	208	219
	85,87%	66,33%	71,04%	65,82%	61,52%
Sim	91	101	86	108	137
	14,13%	33,67%	28,96%	34,18%	38,48%

Tabela 2 – Municípios que possuem servidores com dedicação exclusiva para o Planejamento
Fonte: Silveira (2024, p. 40)

Por fim, a análise quanto à oferta de treinamentos identificou, na Tabela 3, que 71,63% dos municípios que possuem capital humano para planejamento realizaram capacitações. No entanto, tais respostas, assim como na análise anterior, restringiram-se aos municípios que afirmaram possuir disponibilidade desses recursos para o planejamento. Considerando todos os municípios, essa oferta cai para 39,60%:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Não	308	87	87	91	101
	47,83%	29,00%	29,29%	28,80%	28,37%
Sim	336	213	210	225	255
	52,17%	71,00%	70,71%	71,20%	71,63%

Tabela 3 – Municípios que possuem servidores com treinamento específico para o Planejamento
Fonte: Silveira (2024, p. 41)

Infer-se que as deficiências verificadas na estrutura de planejamento, tais como a falta de profissionais capacitados para desempenhar funções que exigem conhecimentos específicos em legislação, contabilidade e administração pode resultar em imprecisões na elaboração do orçamento. Tal fato pode encontrar agravante por esses servidores em grande parte acumularem as

funções de planejamento com outras funções no órgão público. Em que pese evidenciado o aumento do número de municípios a contar com uma estrutura administrativa voltada ao planejamento, as deficiências na gestão de recursos humanos não garantem que o fato de existir uma estrutura administrativa corrija essas imprecisões, corroborando com o verificado na literatura. Além disso, a fatia de municípios que não detém estrutura para o planejamento ainda é relevante (Diamond, 2003; Santos, 2011).

2.2. Diagnóstico das demandas

De acordo com o Manual de Planejamento Público elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021), o diagnóstico é a primeira etapa do ciclo orçamentário, através do levantamento formal de problemas, necessidades e deficiências que devem ser identificadas anteriormente à realização do planejamento.

A análise evidenciou a quantidade de municípios que realizam tais etapas, de modo que a situação pode ser agravada pelo fato evidenciado no item anterior, quanto aos pontos de melhoria relacionados à estrutura administrativa e profissionais responsáveis por realizarem o planejamento, incluindo-se a etapa em análise. Eis o que dispõe o Manual: “Tendo em vista a complexidade desse levantamento, imprescindível que seja realizado por equipe de profissionais estruturada, dedicada e treinada, a qual deve ser capaz de reunir informações das diversas áreas de atuação do ente.” (TCESP, 2021).

Quanto aos levantamentos formais de problemas observa-se que a maior parte dos municípios ainda não os realiza (Tabela 4), embora o crescimento possa ser atribuído à própria atividade fiscalizatória e às determinações e recomendações do Tribunal.

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Não	422	374	413	336	329
	65,53%	58,07%	64,13%	52,17%	51,09%
Sim	222	270	231	308	315
	34,47%	41,93%	35,87%	47,83%	48,91%

Tabela 4 – Municípios que possuem levantamentos formais de problemas antecedentes ao planejamento – exceto audiências públicas do PPA, LDO e LOA | Fonte: Silveira (2024, p. 42)

Em relação às audiências públicas, cuja exigência legal é trazida no art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que pese o cumprimento da prerrogativa, verifica-se que quase a metade dos municípios ainda as realiza em horário comercial, nos dias úteis e presencialmente, prejudicando a participação da população, sobretudo em municípios que demandam maior deslocamento para o local da sessão, conforme demonstram as Tabelas 5 e 6:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Dias úteis - horário comercial	476	460	471	388	318
	74,26%	64,43%	65,78%	51,73%	42,63%
Dias úteis - após horário comercial	164	246	220	331	399
	25,59%	34,45%	30,73%	44,13%	53,49%
Sábados, domingos e feriados	1	8	25	31	29
	0,16%	1,12%	3,49%	4,13%	3,89%

Tabela 5 – Realização de audiências públicas para elaboração das peças orçamentárias¹
Fonte: Silveira (2024, p. 44)

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Presencialmente	639	643	443	490	596
	97,26%	96,26%	57,91%	58,61%	70,04%
Internet	18	25	322	346	255
	2,74%	3,74%	42,09%	41,39%	29,96%

Tabela 6 – Modo de realização de audiências públicas para elaboração das peças orçamentárias² | Fonte: Silveira (2024, p. 44)

¹ A tabela considera a quantidade de audiências públicas realizadas, quanto à discussão dos três planos orçamentários (PPA, LDO, LOA).

² A tabela considera a quantidade de audiências públicas realizadas, quanto à discussão dos três planos orçamentários (PPA, LDO, LOA).

2.3 Formulação das peças de planejamento

Consoante os dados apresentados no i-Plan, foi possível observar que nem todos os programas, ações, metas e indicadores do PPA foram precedidos de estudos para sua definição. No exercício de 2018, o questionário aplicado propôs colher informações acerca da existência de elementos como a elaboração das metas e indicadores em conformidade à realidade do município e em solução a problemas identificados na sociedade local. A quantidade descrita na Tabela 7 refere-se aos municípios que declararam a existência de tais elementos na formulação do PPA. Nos exercícios de 2019 a 2021, o questionário limitou-se a verificar a existência de estudos para a definição/formulação dos programas, ações e metas. Em 2022, voltou a questionar outros elementos necessários à elaboração do plano:

Sobre programas, ações e metas do PPA:	2018	2022
As metas físicas e financeiras são desafiadoras e pertinentes à realidade do município	214 44,12%	
Há estudo para elaboração/definição dos programas do PPA	302 62,27%	
Os indicadores são mensuráveis e estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas	251 51,75%	
Os programas articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou necessidade da sociedade	291 60,00%	
Desenho, estratégia de implementação e focalização		85 13,22%
Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências		349 54,28%
Estratégia de construção de confiança e suporte		70 10,89%
Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados		357 55,52%
Impacto orçamentário e financeiro		327 50,86%
Monitoramento, Avaliação e Controle		193 30,02%
Total de municípios que responderam	485	643

Tabela 7 – Elementos na elaboração do PPA (Programas, ações e metas)
Fonte: Silveira (2024, p. 46)

Os dados da Tabela 7, quanto à inexistência de estudos e identificação de pontos de melhoria no desenho dos programas, além da ausência de monitoramento e controle, corroboram com os estudos de Santos (2011), no que se refere à inexistência de correlação entre o Plano Plurianual e as demandas da sociedade. Os percentuais referentes ao desenho e monitoramento dos programas e ações indicam a necessidade de melhoria na construção das peças de planejamento.

Já a Tabela 8 evidenciou um aumento de 73,39% na quantidade de municípios que não realizou estudos para elaboração ou definição dos programas, ações, metas e indicadores do PPA, alcançando quase um terço dos municípios respondentes:

Hipótese/ Exercício	2019	2020	2021	2022
Não realiza estudo	113	117	112	196
	17,55%	18,17%	17,39%	30,43%
Sim, para a maior parte dos programas	196	205	197	148
	30,43%	31,83%	30,59%	22,98%
Sim, para a menor parte dos programas	66	70	54	75
	10,25%	10,87%	8,39%	11,65%
Sim, para todos os programas do PPA	269	252	281	225
	41,77%	39,13%	43,63%	34,94%

Tabela 8 – Realização de estudos para elaboração/definição dos programas, ações, metas e indicadores do PPA | Fonte: Silveira (2024, p. 46)

2.4 Controle interno e relatórios de acompanhamento

O teor das avaliações formais (relatórios), necessários ao acompanhamento da execução do planejamento constou dos questionários do IEG-M somente até o exercício de 2020, sendo que, posteriormente, questionou-se a existência de acompanhamento do planejamento, com a respectiva emissão de relatórios periódicos ao prefeito municipal, e quais eram as instâncias responsáveis por este acompanhamento.

Quanto à análise do capital humano, trazida na Tabela 9, no que se refere aos responsáveis pelo monitoramento e avaliação dentro dos órgãos, evidenciou-se que os principais pontos de melhoria remetem à falta de exclusividade nas funções de controle, identificado em 46,25% dos municípios no último exercício avaliado (2022).

Resposta/ Exercício	2019	2020	2021	2022
Exclusiva	236	249	273	301
	47,97%	48,82%	50,37%	53,75%
Não exclusiva	256	261	269	259
	52,03%	51,18%	49,63%	46,25%

Tabela 9 – Servidor respondendo pelo Controle Interno de forma exclusiva ou não exclusiva³
Fonte: Silveira (2024, p. 49)

Os pontos de melhoria verificados nas instâncias de controle interno e que afetam negativamente o planejamento foram citados por Schick (1998) e Diamond (2003) e evidenciados neste estudo quanto a quase metade dos municípios informados com servidores atuando de forma não exclusiva. A limitação deste estudo refere-se à avaliação da efetividade do controle interno, no sentido de avaliação e reporte de irregularidades ou recomendações ao gestor público.

A Tabela 10 evidencia a quantidade de municípios que declararam a realização das avaliações da execução do planejamento, e não houve o alcance de 60% dos municípios em nenhuma das ações em todos os exercícios examinados:

³ Percentuais em relação ao total de municípios que contam com servidor respondendo pelo controle interno.



Dados/Exercício	2018	2019	2020
Análise quanto a se programas, metas e ações são mensuradas por um ou mais indicadores próprios e adequados, e que permitam aferir a situação atual (aquela que se pretende modificar) e os avanços obtidos ao longo da execução do programa (em direção àquela mudança pretendida)	259	231	245
	53,40%	48,94%	55,94%
Avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do município	213	224	221
	43,92%	47,46%	50,46%
Percepção de coerência, em todos os programas, do necessário encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos/ações que gera, os resultados que provoca e os impactos esperados pela sociedade	143	179	184
	29,48/%	37,92%	42,01%
Total de municípios que realizam acompanhamento	485	472	438

Tabela 10 – Existência de avaliações formais (relatórios) | Fonte: Silveira (2024, p. 48)

Cabe destacar que os pontos de melhoria evidenciados no diagnóstico e desenho das peças de planejamento podem ter desfigurado as ações de acompanhamento, monitoramento e controle.

2.5 Alterações orçamentárias e resultados dos programas/ações

Preliminarmente, avaliou-se a coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações. Os cálculos são efetuados pelo sistema AUDESP a partir da seguinte metodologia (TCESP, 2024):

Média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa comparada com a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa, com base nas informações constantes do Relatório de Atividades, por meio do seguinte cálculo:

Cálculo de cada programa:

$$(B/A) = E1$$

$$(D/C) = E2$$

$$|(\mu E1 - \mu E2)| = E$$

Para cada indicador:

$$\text{Se } A = 0 \rightarrow E1 = 0$$

$$\text{Se } C = 0 \rightarrow E2 = 0$$

Para cada programa:

$$\text{Se } \sum A = 0 \rightarrow E = 1$$

$$\text{Se } \sum C = 0 \rightarrow E = 1$$

$$\text{Se } A = \text{branco (não informado)} \rightarrow E = 1$$

$$\text{Se } C = \text{branco (não informado)} \rightarrow E = 1$$

Cálculo de todos os programas:

$$\mu E = Ef$$

$$\text{Se } \sum A = 0 \rightarrow Ef = 1$$

$$\text{Se } \sum C = 0 \rightarrow Ef = 1$$

Seja "A" o valor do indicador do programa previsto inicialmente;

Seja "B" o resultado do indicador do programa realizado;

Seja "C" o valor da meta para a ação do programa;

Seja "D" o resultado da meta realizado;

Seja "E1" o percentual alcançado do indicador de um programa

Seja "E2" o percentual alcançado da meta de uma ação

Seja "E" o resultado do indicador procurado para cada programa;

Seja "Ef" o resultado do indicador procurado de todos os programas;

Conforme o resultado que o "Ef" assumir, receberá a pontuação a seguir:

Resultado	Pontuação
Menor ou igual a 0,2	250
Maior que 0,2 e menor que 0,4	Graduação entre 250 e 0
Maior ou igual a 0,4	0

Para resultados maiores que 0,2 e menores que 0,4, a graduação será distribuída igualmente no intervalo. Matematicamente, isso pode ser demonstrado da seguinte forma:

$$((0,4 - Ef)/0,2) * 250$$

Por exemplo, se $Ef = 0,25$, a nota do indicador será 187,5 pontos.

Assim, quanto menor o coeficiente, maior é a coerência apontada. A Tabela 11 indica que houve uma diminuição no número de municípios que atingiram nota máxima no item. Em contrapartida, houve um aumento de 35,17% no percentual de municípios que atingiram o índice maior ou igual a 0,4, no período de 2018 a 2022, a indicar falta de coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações.

Resultado/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Menor ou igual a 0,2	248	238	226	112	124
	39,12%	37,01%	35,15%	17,42%	19,41%
Maior que 0,2 e menor que 0,4	110	111	122	129	139
	17,35%	17,26%	18,97%	20,06%	21,75%
Maior ou igual a 0,4	276	294	295	402	376
	43,53%	45,72%	45,88%	62,52%	58,84%

Tabela 11 – Coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações⁴ | Fonte: Silveira (2024, p. 50)

Outra análise trata do confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados, cuja metodologia de cálculo do sistema AUDESP é demonstrada como segue (TCESP, 2024):

Apresenta o valor alcançado de cada uma das ações, dividindo-se o valor da meta física realizada pelo valor estipulado inicialmente no planejamento; e o quanto dos recursos disponibilizados foram utilizados, dividindo-se o valor liquidado pelo valor fixado atualizado, a partir dos dados constantes da Lei Orçamentária Anual, por meio do seguinte cálculo:

Cálculo de cada ação:

$$(D/C) = H1$$

$$(G/F) = H2$$

$$|(\mu H1 - \mu H2)| = H$$

Para cada ação:

$$\text{Se } C = 0 \rightarrow H1 = 0$$

$$\text{Se } F = 0 \rightarrow H2 = 0$$

$$\text{Se } \sum C = 0 \rightarrow H = 1$$

$$\text{Se } \sum F = 0 \rightarrow H = 1$$

⁴ Municípios que não informaram dados tempestivamente não estão considerados nesta tabela.

Se C = branco (não informado) $\rightarrow H = 1$

Se F = branco (não informado) $\rightarrow H = 1$

Cálculo de todas as ações:

$\mu H = H_f$

Se $\sum C = 0 \rightarrow H_f = 1$

Se $\sum F = 0 \rightarrow H_f = 1$

Seja "C" o valor da meta para a ação do programa;

Seja "D" o resultado da meta realizado;

Seja "F" o valor orçamentário fixado final para a ação;

Seja "G" o valor liquidado para a ação;

Seja "H1" o percentual alcançado da meta de uma ação

Seja "H2" o percentual executado do orçamento de uma ação

Seja "H" o resultado das metas físicas e recurso financeiros utilizados para cada ação;

Seja "Hf" o resultado de todas as ações;

Conforme o resultado que "Hf" assumir, receberá a pontuação a seguir:

Resultado	Pontuação
Menor ou igual a 0,2	250
Maior que 0,2 e menor que 0,4	Graduação entre 250 e 0
Maior ou igual a 0,4	0

Para resultados maiores que 0,2 e menores que 0,4, a graduação será distribuída igualmente no intervalo. Matematicamente, isso pode ser demonstrado da seguinte forma:

$$((0,4 - H_f)/0,2) * 250$$

Por exemplo, se $H_f = 0,25$, a nota do indicador será 187,5 pontos.

A Tabela 12 indica que houve aumento de 58,34% no número de municípios que alcançaram resultado que não estabelece pontuação no item, no período de 2018 a 2022, a indicar inconsistências entre os recursos financeiros previstos e empregados para o atingimento das metas das ações.

Resultado/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Menor ou igual a 0,2	222	219	163	40	48
	35,02%	34,06%	25,35%	6,21%	7,45%
Maior que 0,2 e menor que 0,4	149	138	169	157	173
	23,50%	21,46%	26,28%	24,38%	26,86%
Maior ou igual a 0,4	263	286	311	447	423
	41,48%	44,48%	48,37%	69,41%	65,68%

Tabela 12 – Confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados⁵ | Fonte: Silveira (2024, p. 50)

Esses fatos evidenciam que as peças orçamentárias possuem caráter meramente burocrático, a indicar o atendimento a uma exigência legal, não se revestindo de critérios de planejamento, indicadores e metas que possibilitam o controle externo e social.

Por fim, passou-se à análise das alterações orçamentárias do período, pautando-se pelas informações enviadas pelos órgãos jurisdicionados ao Sistema AUDESP, cujos dados são representados de forma decimal, com os valores acima ou abaixo de 1, concernentes à variação do orçamento no período. Consolidados os dados, a análise foi realizada pela opção “Estatística Descritiva”, que trouxe os seguintes resultados, constantes da Tabela 13, os quais demonstraram que houve um crescimento nas variáveis média e mediana, indicando uma tendência de aumento no percentual de alterações do planejamento ao longo dos anos.

⁵ Municípios que não informaram dados tempestivamente não estão considerados nesta tabela.

Variável/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Média	1,137	1,124	1,168	1,233	1,397
Erro padrão	0,004	0,004	0,013	0,014	0,007
Mediana	1,122	1,107	1,143	1,203	1,379
Modo	1,000	1,000	1,000	1,000	1,478
Desvio padrão	0,094	0,090	0,325	0,348	0,182
Variância da amostra	0,009	0,008	0,106	0,121	0,033
Curtose	3,184	3,938	546,715	487,847	0,411
Assimetria	1,101	1,438	22,481	20,697	0,621
Intervalo	0,904	0,700	8,075	8,471	1,134
Mínimo	0,722	1,000	1,000	1,000	1,050
Máximo	1,626	1,700	9,075	9,471	2,184
Soma	720,670	723,937	752,496	794,298	899,799
Contagem	634,000	644,000	644,000	644,000	644,000

Tabela 13 – Estatística Descritiva – Alterações Orçamentárias | Fonte: Silveira (2024, p. 51)

A Tabela 14 indica a quantidade de municípios em que as alterações orçamentárias superaram as inflações medidas nos períodos (IBGE, 2024).

Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Inflação Medida	3,75%	4,31%	4,52%	10,06%	5,79%
Municípios Acima	568	543	605	554	640
	88,20%	84,32%	93,94%	86,02%	99,38%
Municípios Abaixo ou Igual	76	101	39	90	4
	11,80%	15,68%	6,06%	13,98%	0,62%

Tabela 14 – Comparativo – Alterações Orçamentárias x Inflação (IPCA)
Fonte: Silveira (2024, p. 54)

Observa-se a ocorrência de muitos municípios que superaram em alterações orçamentárias os índices de inflação medidos no período, corroborando

a afirmação trazida nos estudos de Yonamine (2024), no sentido de que alterações orçamentárias ocorridas em excesso descaracterizam o planejamento e indicam fragilidades neste.

3. PAPEL PEDAGÓGICO E INDUTOR DO CONTROLE EXTERNO

A evolução das competências dos Tribunais de Contas tem provocado impactos significativos na gestão dos recursos públicos. Com o aumento de suas atribuições, essas instituições passaram a exercer um controle externo que vai além da análise posterior das contas, incorporando ações preventivas e concomitantes. Essa abordagem possibilita a identificação e correção de irregularidades em tempo real, prevenindo o desperdício e o uso indevido dos recursos públicos. Ademais, os Tribunais possuem autonomia para proferir decisões com caráter quase judicial, julgando diretamente as contas dos gestores públicos. Outro ponto relevante é o papel educacional que exercem, ao emitir recomendações e alertas que estimulam melhorias na gestão (Camargo, 2020).

A análise qualitativa das contas públicas, que considera aspectos além dos dados numéricos, permite uma avaliação mais ampla da administração, contemplando a efetividade e a transparência na gestão. A aplicação da Lei da Ficha Limpa, que torna inelegíveis gestores com contas rejeitadas, é exemplo de como a atuação dessas Cortes impacta diretamente a política e a responsabilidade fiscal (Camargo, 2020).

Para o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) Dimas Ramalho, o controle externo deve gerar efeitos positivos na vida dos cidadãos. Ele destaca o papel indutor do Tribunal na formulação de políticas públicas, respeitando a autonomia dos gestores e exercendo o controle da legalidade, exigindo o cumprimento e o aprimoramento das ações públicas estabelecidas por lei. A transparência é apontada como essencial, especialmente por meio da Lei de Acesso à Informação, que possibilita identificar deficiências e orientar melhorias nas políticas. Ramalho também valoriza a função pedagógica do TCESP, que orienta, alerta e recomenda boas práticas, aplicando sanções apenas quando necessário, sobretudo diante de má-fé ou negligência no uso dos recursos públicos. O objetivo é alinhar a atuação

constitucional da Corte à transformação social e ao fortalecimento de sua identidade institucional (Ramalho, 2024).

Nesse contexto, o controle externo contribui para a efetividade das políticas públicas ao exercer uma função pedagógica junto aos órgãos jurisdicionados, oferecendo oportunidades de qualificação em diversas áreas da administração. Mais do que punir, os Tribunais orientam os gestores com cursos, eventos, publicações e debates promovidos por suas Escolas de Contas. A Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP e o Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União (TCU), são exemplos de instituições que promovem a disseminação do conhecimento e o aperfeiçoamento da gestão pública (Dall'Olio, 2019).

O controle externo também atua como indutor de políticas públicas, como exemplificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO). Nas auditorias operacionais, avaliam-se os resultados das políticas públicas, exigindo dos entes informações adequadas para a análise. Um caso emblemático foi a atuação no Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), em que se identificaram deficiências na alfabetização nas séries iniciais do ensino fundamental. A falta de habilidades básicas comprometia o desenvolvimento dos alunos e gerava prejuízos sociais e financeiros. A partir disso, o TCERO atuou como cooperador técnico, oferecendo apoio gratuito aos municípios com especialistas, materiais pedagógicos, capacitações e ferramentas de avaliação. Além de induzir boas práticas, o Tribunal também fiscaliza e determina ações corretivas para assegurar que os objetivos de aprendizado sejam alcançados. O sucesso do PAIC tem se refletido em melhorias concretas na alfabetização, conforme verificado em visitas a escolas municipais (Dias, 2024).

4. PROPOSTA DE AÇÃO

A proposta do estudo é o desenvolvimento de um ciclo de capacitação externa para melhoria da qualidade do planejamento municipal e consequente melhoria da fiscalização.

A capacitação deve abordar o ciclo da política pública, que engloba o diagnóstico, desenho, implementação e controle, com foco nos seguintes pontos, a partir da identificação de fragilidades neste estudo:



- Falta de profissionais capacitados para desempenhar funções que exigem conhecimentos específicos em legislação, contabilidade e administração, o que pode ter resultado em imprecisões na elaboração do orçamento;
- Acúmulo de funções de planejamento com outras funções no órgão público, o que pode influenciar a deficiência das atividades de planejamento, aliado à baixa carga horária de treinamento específico;
- A realização de audiências públicas de forma presencial ainda é a regra, aliada às oportunidades de melhoria relacionadas com a incipiência de levantamentos formais e coletas de sugestões pela Internet;
- Não realização de levantamentos formais de problemas observada na maior parte dos municípios paulistas;
- A inexistência de estudos prévios para elaboração dos programas, ações, metas e indicadores do Plano Plurianual, além da deficiência no desenho dos programas, e ausência de monitoramento e controle, indicando a inexistência de correlação entre o Plano Plurianual e as demandas da sociedade;
- Falta de coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações;
- Inconsistências entre os recursos financeiros previstos e empregados para o atingimento das metas das ações;
- Tendência de aumento no percentual de alterações do planejamento ao longo dos anos, a indicar insuficiente planejamento orçamentário.

Os pontos de melhoria no planejamento municipal estão ancorados na necessidade de aumento da nota do i-Plan, que é um dos projetos do plano estratégico 2022-2026, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2022), dentro do Objetivo 3 – Contribuir para a Melhoria da Gestão Pública e da Prevenção de Erros e Fraudes, na Iniciativa I10 – Programa de fomento às boas práticas nas gestões municipais.

Embora o IEG-M, consideradas as notas obtidas, em princípio, não retrate situações de boas práticas em gestão do planejamento, propõe-se a utilização da ferramenta como uma forma de identificar possíveis boas práticas isoladas, que possam contribuir para a melhoria da gestão de outros municípios.

Gussoni *et al.* (2024) descrevem o *benchmarking* como uma ferramenta relevante para o aprimoramento da gestão pública municipal, além de instrumento eficaz para a disseminação de casos de sucesso. Esses casos indicam possibilidades concretas de melhoria e adoção de soluções inovadoras por municípios que apresentam baixos índices de efetividade administrativa. Os autores ressaltam ainda a importância da criação de um guia ou manual voltado à identificação, análise e validação das melhores práticas de gestão pública municipal, especialmente com base nos resultados obtidos por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Tais materiais possibilitariam a sistematização e divulgação dessas práticas, servindo como referência para gestores públicos e fomentando uma cultura de aprendizado intermunicipal.

Com base nessas diretrizes, propõe-se a capacitação do Controle Externo para avaliar, de forma estratégica, esses indicadores nas fiscalizações concomitantes previstas para o exercício de 2025 – ano de elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) para o quadriênio 2026-2029. As auditorias devem abranger a análise dos incentivos à participação popular no processo de planejamento, bem como a construção de programas e ações com base em evidências empíricas que expressem as reais demandas da população local. Cumpridas essas premissas, torna-se viável o acompanhamento sistemático da execução do planejamento ao longo de todo o ciclo orçamentário.

Para viabilizar tal atuação, é essencial a capacitação do público interno, a qual pode ocorrer de forma remota, por meio de lives temáticas ou da participação no Ciclo Anual de Aperfeiçoamento ao Pessoal da Fiscalização (CAAPE-FIS), promovido no início de cada exercício pela Escola Paulista de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, constata-se que houve confirmação, na revisão da literatura, das impropriedades recorrentes na gestão do planejamento municipal. A análise de frequência das respostas do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) evidenciou fragilidades em todas as etapas do ciclo de planejamento e formulação de políticas públicas. Os principais achados remetem à ausência de capacitação dos profissionais responsáveis por atividades que demandam conhecimentos técnicos em legislação, contabilidade e administração. Além disso, observou-se o acúmulo de funções relativas ao planejamento com outras



inerentes à gestão pública, muitas vezes decorrente de estruturas administrativas enxutas nos municípios.

Verificou-se, também, a baixa participação popular na elaboração das peças de planejamento, tanto pela escassez de audiências públicas quanto pela limitada realização de levantamentos formais. No tocante à elaboração das peças, constataram-se falhas como a ausência de estudos prévios, inconsistências na definição de programas, ações, metas e indicadores. Esses fatores contribuem para o distanciamento entre os planos orçamentários e as reais demandas sociais.

No momento da execução, observou-se o aumento percentual das alterações do planejamento ao longo dos anos, o que indica fragilidades no planejamento orçamentário inicial, além de extrapolação dos índices inflacionários, que alerta para o descumprimento do planejamento original.

No âmbito do controle, destaca-se a elevada presença de servidores atuando de forma não exclusiva, comprometendo a efetividade da fiscalização. Quanto aos papéis pedagógico e indutor do controle externo, a literatura revisada apresenta exemplos tanto do TCESP quanto de outros Tribunais, que reforçam a atuação educativa e orientadora como instrumento de melhoria do planejamento municipal, conforme medido pelo componente i-Plan do IEG-M.

Diante desse cenário, propõe-se a intensificação das capacitações internas e externas com foco nas fragilidades identificadas. Sugere-se a realização de análises concomitantes durante a formulação das peças de planejamento referentes ao quadriênio 2026–2029. A capacitação do corpo técnico pode ser viabilizada por meio de transmissões remotas, como lives temáticas, ou pela participação no Ciclo Anual de Aperfeiçoamento ao Pessoal da Fiscalização (CAAPEFIS), promovido pela Escola Paulista de Contas Públicas.

O IEG-M demonstrou ser um instrumento eficaz de diagnóstico da realidade municipal, identificando pontos críticos e indicando o potencial de melhoria da qualidade do planejamento. O aumento de respostas positivas ao longo do tempo sugere que a atuação orientadora do controle externo contribui efetivamente para o aprimoramento da gestão. Assim, reforça-se a importância do papel pedagógico e indutor dos Tribunais de Contas, especialmente quando seu corpo técnico está apto a orientar e fortalecer a capacidade institucional dos municípios, confirmando positivamente a hipótese de pesquisa deste estudo.

É relevante destacar que o IEG-M, embora relevante, ainda não é fator determinante para a emissão de pareceres desfavoráveis por parte do TCESP, limitando-se ao campo das recomendações, advertências e determinações, à parte do julgamento das contas anuais do Poder Executivo. Todavia,

vislumbra-se uma tendência de valorização crescente desse índice, o que pode induzir os municípios a investirem na melhoria dos quesitos avaliados, não apenas no i-Plan, mas em todas as dimensões do índice.

Recomenda-se a realização de estudos sobre a aderência entre os resultados do IEG-M e a formação dos pareceres prévios emitidos. Destacam-se, contudo, algumas limitações metodológicas, como a impossibilidade de verificar a atuação da auditoria na validação das informações do IEG-M e eventuais retificações, bem como a dificuldade em classificar todas as alterações orçamentárias quanto à sua origem (Lei Orçamentária Anual ou leis complementares), sobretudo quando não há autorização legislativa formal.

Outro aspecto a ser considerado é a necessidade de um modelo avaliativo que contemple o dinamismo do planejamento municipal, permitindo adaptações às mudanças e desafios do ambiente. Propõe-se, nesse sentido, uma reformulação do modelo de análise do IEG-M, incorporando critérios qualitativos às justificativas de alterações orçamentárias e evitando avaliações baseadas apenas no volume dessas alterações. Ressalta-se que os programas e ações constantes do i-Plan se interligam às demais dimensões do IEG-M, evidenciando a necessidade de análise integrada das informações para uma avaliação mais completa da gestão pública municipal.

Por fim, sugere-se a realização de estudos sobre a estimativa da receita pública, de modo a mensurar a capacidade de arrecadação dos municípios e identificar eventuais subestimações ou superestimações. Conforme apontam Cavalcante e De-Losso (2023), os municípios paulistas apresentam baixa arrecadação própria, mesmo com níveis reduzidos de endividamento e limitada destinação de seus orçamentos ao pagamento de dívidas. Além disso, é essencial avaliar as transferências correntes e refletir sobre a priorização orçamentária na alocação desses recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, André de Carvalho. **A utilização do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) como ferramenta de avaliação de políticas públicas.** Conteúdo Jurídico, 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj589550.pdf/consult/cj589550.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 mai. 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.** 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>. Acesso em: 14 out. 2024.

CAMARGO, Bibiana Helena Freitas. **Abordagem constitucional dos tribunais de contas:** uma análise acerca da evolução de suas competências. Revista Controle, Fortaleza, v. 18, nº 1, p. 342-376, jan./jun. 2020.

CAVALCANTE, Carlos Nataniel Rocha; DE LOSSO, Rodrigo. **Pacto Federativo:** Uma Discussão sobre Arrecadação e Transferências Correntes dos Entes Federativos Subnacionais. Boletim Informações Fipe, p. 24-30, out. 2023.

DALL'OLIO, Leandro. **A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas:** um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. Cadernos, [S.l.], v. 1, nº 3, p. 58-69, jan. 2019. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52>. Acesso em: 30 out. 2024.

DIAMOND, Jack. Performance Budgeting. **Managing the Reform Process.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0333.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

DIAS, Omar Pires. **Tribunal de Contas: indutor e fiscalizador de políticas públicas.** Atricon, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tribunal-de-contas-indutor-e-fiscalizador-de-politicas-publicas>. Acesso em: 9 out. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUSSONI, Paulo Ricardo; CIABATARI, Roberta Ramos; BRUSCHI, Camila R. Gozzo; SEGALLA, Miriane de Freitas. **Benchmarking a partir do IEG-M: uma abordagem para melhoria na gestão pública municipal.** In: CATARINO, João Ricardo; NOGUEIRA, Fernanda; GONÇALVES, Sônia P.; NUNES, Alexandre (coords.). *Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública na Lusofonia: olhares plurais sobre a sustentabilidade.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2024. p. 147-159.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica.** 8ª ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil.** Sequência (Florianópolis), Florianópolis, nº 76, p. 183-212, mai. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552017000200183&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 out. 2023.

PASSOS, Guiomar; AMORIM, André de Carvalho. **A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).** Rev. FSA, Teresina, v. 15, nº 6, art.14, p.241-259, nov./dez. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345419969_Fatores_que_impactam_na_qualidade_do_planejamento_orcamentario_dos_municipios_do_estado_de_Sao_Paulo. Acesso em: 10 set. 2024.

RAMALHO, Dimas. **Tribunal de Contas como indutor de políticas públicas.** São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-tribunal-contas-como-indutor-politicas-publicas-dimas-ramalho>. Acesso em: 18 ago. 2024.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** In: CARDOSO JR, J. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.* Brasília: Ipea, 2011. p. 177-216.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa.** 5 ed. Porto Alegre: McGraw-Hill, 2013.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. **O confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA.** In: Cardoso Jr., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.* Brasília: Ipea, v.4 (p. 307-336.), 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual de planejamento público**. São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2025>. Acesso em: 8 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Plano Estratégico 2022-2026**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026>. Acesso em: 12 out. 2024.

SCHICK, Allen. **Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms**. The World Bank Research Observer, vol. 13, 1998. p. 123–131.

SILVEIRA, Daniel Eustáquio da. **O controle externo como indutor do planejamento municipal**. São Paulo, 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

YONAMINE, Juliana Valente. **Alterações orçamentárias dos municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.