FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

PAULO RICARDO GUSSONI

SÃO PAULO
2025

PAULO RICARDO GUSSONI

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão apresentado a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Relações Governamentais, Integridade e Compliance

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

SÃO PAULO
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Gussoni, Paulo Ricardo.

Os tribunais de contas e a efetividade da gestão pública / Paulo Ricardo Gussoni. - 2025.

75 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. São Paulo (Estado). Tribunal de Contas. 2. Políticas públicas - São Paulo (Estado). 3. Eficiência organizacional. 4. Benchmarking (Administração). 5. Fiscalização da administração pública. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 351.9

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

PAULO RICARDO GUSSONI

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão apresentado a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Data da Aprovação
19/05/2025

Banca examinadora:

_____

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
Orientador FGV EAESP

_____

Prof. Dr. Joelson Oliveira Sampaio
FGV EAESP

_____

Prof. Dr. Antonio Sergio Araujo Fernandes
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que proporcionou essa experiência riquíssima que foi meu mestrado, com um intercâmbio que jamais esquecerei e que me permite desenvolver um trabalho de grande relevância para sociedade, para o qual este curso deve resultar em uma contribuição pessoal maior.

À Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, minha escola de graduação e que reencontrei muito melhor neste mestrado, com ambiente e professores de excelência. Ao meu orientador, Dr. Marco Antonio de Carvalho Teixeira, que além de indicar tudo que precisei para aperfeiçoar este trabalho, mostrou o quanto a vida acadêmica pode acrescentar ao desempenho profissional e à sociedade.

Agradeço também a colaboração de Matthias Beerman, Porta Voz e Consultor Principal para Imprensa e Comunicação Social da European Court of Auditors por sua gentil entrevista e a Pamela Hope, Diretora Executiva Sênior de Relações Internacionais do National Auditors Office, pelos materiais enviados.

Aos meus colegas de mestrado, profissionais e pessoas excepcionais, que tornaram esse período curto, por tão ricos e saudosos que foram os momentos em que estivemos juntos. Os laços que criamos ampliaram em muito o significado e o prazer de trabalhar nesta grande instituição em que juntos servimos ao público.

À minha esposa Lena, meus filhos Ricardo e Rafael, amores maiores de minha vida, grandes incentivadores de tudo que faço e razões para eu querer sempre evoluir e me tornar melhor esposo, pai e pessoa. À minha mãe Vera Helena e minha irmã Cláudia, que desde sempre estiveram ao meu lado, junto com meu pai Ricardo (*in memoriam*), cuja presença transcende sua passagem pela vida.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo investigar práticas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) e de outros órgãos de controle para entender como ações destas entidades podem aumentar a efetividade das políticas públicas dos entes fiscalizados. Como metodologia, optamos por uma pesquisa qualitativa, compreendendo uma revisão de textos selecionados sobre a ação de órgãos de controle em análise de efetividade de políticas públicas, uma análise das ações recentemente desenvolvidas pelo TCESP, com ênfase no uso de índices de efetividade da gestão e nas ações pedagógicas e orientativas desenvolvidas pela casa. Realizamos análises de ações atuais de outros órgãos de controle externo, trazendo a experiência da divulgação de resultados de políticas públicas na *European Court of Auditors* (ECA), órgão de controle da União Europeia e as práticas de avaliações de desempenho e em especial a divulgação de boas práticas pelo *National Auditors Office* (NAO), que audita o governo do Reino Unido. Com base nos itens examinados, desenvolvemos uma proposta de ações possíveis para ampliar a ação do TCESP com vistas a melhor conhecer as políticas públicas e como identificar boas práticas nas várias dimensões do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). Entre outras ações, propomos a divulgar essas boas práticas analisadas para os municípios fazerem *benchmarking* e melhorarem sua própria efetividade e utilizarem recursos públicos atendendo melhor à população.

Palavras-Chaves: Órgãos de Controle, Políticas Públicas, Efetividade, Boas Práticas, *Benchmarking.*

ABSTRACT

This study aimed to investigate the practices of the Court of Auditors of the State of São Paulo (TCESP) and other audit bodies to understand how these entities' actions can increase the effectiveness of the public policies of the audited entities. As a methodology, we chose qualitative research, comprising a review of selected texts on the action of audit bodies in analyzing the effectiveness of public policies, an analysis of the actions recently developed by the TCESP, with an emphasis on the use of management effectiveness indexes and on the pedagogical and guidance actions developed by the institution. We conducted analyses of current actions of other external audit bodies, bringing the experience of the disclosure of public policy results to the European Court of Auditors (ECA), the audit body of the European Union, and the practices of performance evaluations and in particular the disclosure of good practices by the National Auditors Office (NAO), which audits the government of the United Kingdom. Based on the items examined, we developed a proposal for possible actions to expand the TCESP's action with a view to better understanding public policies and how to identify good practices in the various dimensions of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M). Among other actions, we propose to disseminate these analyzed good practices so that municipalities can benchmark and improve their own effectiveness and use public resources to better serve the population.

Keywords: *Control Agencies, Public Policies, Effectiveness, Good Practices, Benchmarking.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

IEG-M - Índice de Efetividade da Gestão Municipal

I-Amb - Índice de Efetividade do Meio Ambiente

I-Cidade - Índice de Efetividade de Proteção ao Cidadão

I-Educ - Índice de Efetividade da Educação

I-Fiscal - Índice de Efetividade da Gestão Fiscal

I-Gov-TI - Índice de Efetividade da Governança e Tecnologia da Informação

I-Plan - Índice de Efetividade do Planejamento

I-Saúde - Índice de Efetividade da Saúde

ECA – European Court of Auditors – Tribunal de Contas Europeu

NAO – National Auditors Office – Escritório Nacional de Auditores

Cour - Cour des Comptes – Tribunal de Contas da França

CGU - Controladoria Geral da União

TCU - Tribunal de Contas da União

IEG-E - Índice de Efetividade da Gestão Estadual

IRB – Instituto Rio Branco

TCERO - Tribunal de Contas de Rondônia

PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Correta

VTV - Valtiontalouden tarkastusvirasto – Gabinete Nacional de Auditoria – Finlândia

AR - Algemene Rekenkamer – Auditoria Geral da União – Holanda

RRV -Rikesrevisionsvervet – Gabinete Nacional de Auditoria - Suécia

UE - União Europeia

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

EPCP – Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís”

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Evolução das Notas Médias Gerais do IEG-M 2014 a 2023 43
Figura 2. Municípios por Faixa do IEG-M e IEG-M por Porte de Município 44
Figura 3. Municípios por Faixa do IEG-M Geral e por Dimensões 45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Faixas de Resultados no IEG-M 44
Tabela 2. Número de Municípios nas faixas A e B+ do IEG-M 52

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11
2. MÉTODO DE TRABALHO 14
3. REVISÃO DE LITERATURA 17
3.1 CRÍTICAS À ATUAÇÃO DE ÓRGÃOS DE CONTROLE EM POLÍTICAS PÚBLICAS 17
3.2 OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E A AUDITORIA DE DESEMPENHO, PERFORMANCE E CONTROLE DE EFETIVIDADE 19
3.2.1 Tribunais de Contas dos Estados 19
3.2.2 Tribunal de Contas de Rondônia – TCERO 21
3.2.3 Controladoria Geral da União – CGU 22
3.2.4 Tribunal de Contas da União – TCU 23
3.3 TRIBUNAIS DE CONTAS E CORTES DE AUDITORES EUROPEUS 25
3.4 ÍNDICES DE EFETIVIDADE DE GESTÃO E MENSURAÇÃO DE PERFORMANCE. 29
3.5 AÇÕES COLABORATIVAS, ORIENTATIVAS, PREVENTIVAS E *BENCHMARKING* 30
3.6 BALANÇO SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA 32
4. ESTUDOS DE CASO 35
4.1 EUROPEAN COURT OF AUDITORS - (CORTE EUROPEIA DE AUDITORES (ECA), OU AINDA, TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU) 35
4.2 *NATIONAL AUDIT OFFICE* (NAO) – (ESCRITÓRIO NACIONAL DE AUDITORIA – REINO UNIDO) 37
5. O TCESP E A EFETIVIDADE DOS JURISDICIONADOS 41
5.1 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO TCESP COM O IEG-M DE 2015 A 2024 43
6. SUGESTÕES DE POSSÍVEIS AÇÕES DO TCESP 47
6.1 JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA E OBJETIVOS 47
6.2 AUMENTAR O CONHECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 49
6.3 PESQUISA, ANÁLISE E DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS NO IEG-M 52
6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE PONTOS DE ATENÇÃO E RISCOS DA PROPOSTA ... 56
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 59
REFERÊNCIAS 62
APÊNDICE A 66
APÊNDICE B 71

APÊNDICE C 75

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem mais de 100 anos de existência. Seu foco maior ao longo da história sempre foi a fiscalização das contas dos órgãos públicos estaduais e municipais, de forma a verificar o uso de recursos públicos e procurando identificar e combater a eventual utilização inadequada destes.

Atualmente, a Missão do TCESP é "*Fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade*" (TCESP, n.d.).

Mais recentemente, o Tribunal tem expandido sua área de atuação bem além das verificações formais das contas e da fiscalização de legalidade em si. Foram, portanto, incorporadas novas dimensões à sua atuação, com aumento do escopo das análises para além das análises das contas, abrangendo os atos e resultados da gestão. E, em termos de funções, as de orientar e agir preventivamente, em adição ao acompanhamento a posteriori e corretivo das ações executadas.

Dentro dessa ampliação do escopo da análise, o TCESP analisa anualmente a efetividade dos municípios através do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) que analisa resultados dos municípios nas dimensões de análise I-Planejamento, I-Fiscal, I-Educ, I-Saúde, I-Amb e I-Cidade e I-Gov TI. O IEG-M é obtido a partir de informações prestadas pelos municípios em um questionário, com perguntas sobre aspectos operacionais de cada uma destas áreas de ação governamental, cujas respostas são posteriormente validadas pela Fiscalização.

Desde o início até o momento atual, o foco está em identificar deficiências nas ações governamentais nestas dimensões e orientar o trabalho da Fiscalização, para que estas sejam apontadas nos Relatórios de Contas Anuais, julgadas pelos Conselheiros. Como esta análise é parte de um processo formal de avaliação das Contas Anuais, em que se analisa gestão dos recursos públicos e que pode determinar sanções aos gestores, é necessária obediência a um rito, que permita a análise técnica dos achados e a ampla defesa ao jurisdicionado, inclusive com possibilidade de recursos. Em função deste processo legal, o ciclo de análise das contas, julgamento e decisão definitiva costuma levar ao menos dois anos, não raro mais de três. Isso atende à parte mais tradicional e consolidada da missão do TCESP, relativa a fiscalizar e às ações corretivas quanto ao uso inadequado de recursos.

Em que pesem os vários avanços recentes nas técnicas de fiscalização e na efetividade na identificação de falhas, não se pode dizer que a gestão dos órgãos públicos fiscalizados tenha melhorado. Ao contrário, desde a introdução do IEG-M, as notas apresentaram queda na

maioria dos anos, com melhoria discreta apenas no último ano. Observa-se que na medida em que aperfeiçoa a validação das respostas aos questionários, o TCESP vai constatando que muitas vezes o município fornece informações sem comprovação real e que a realidade dos jurisdicionados não é de melhora nas práticas e na efetividade da gestão pública.

A ação dos municípios apenas na correção de falhas apontadas nos julgamentos resultantes da função corretiva do TCESP tem se mostrado insuficiente para melhorar os resultados do IEG-M. Em sua função corretiva, o Tribunal apenas indica as irregularidades que justificaram recomendações ou parecer negativo, é um foco nas ações realizadas pela gestão no passado de forma inadequada.

Frequentemente, o trabalho da Fiscalização relata que as irregularidades se repetem, mesmo recomendações de julgamentos de contas anteriores não são atendidas e não se observa alterações significativas nas práticas gerenciais dos municípios de um ano para outro. Agrava o quadro o fato de diversos gestores municipais não terem experiência em gestão pública e conhecimento técnico do que devem fazer nas várias áreas de ação avaliadas pelo IEG-M.

Os gestores municipais têm autonomia para decidir sobre adotarem ou não as recomendações do TCESP, embora possam ser penalizados com parecer negativo pelo não atendimento destas. Conforme observa Camargo (2020), os tribunais de contas podem aplicar sanções que estejam previstas em lei, como por exemplo, multas, bem como assinalarem prazos para o cumprimento de leis ou de representarem ao poder competente sobre abusos ou irregularidades. Entretanto, não podem sequer julgar as contas anuais dos prefeitos, e sim opinar em parecer técnico que será julgado pelas Câmaras Legislativas. O fato objetivo é que a capacidade dos tribunais de contas de obrigarem os municípios a adotarem ações para endereçarem os pontos e baixa efetividade apontada nos relatórios tem limitações.

Todavia, outra parte da Missão do TCESP é orientar por meio da atuação preventiva para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada. Acreditamos haver espaço para ações de natureza orientativa que possam contribuir para que os municípios fiscalizados aumentem sua efetividade e o serviço à população. Se o espaço para obrigar à melhoria é restrito, há liberdade ampla para recomendações e nossa crença é de que muitos jurisdicionados querem melhorar sua efetividade, faltam-lhes conhecimentos e apoio. A pergunta que motivou este trabalho é se, e como o controle externo poderia obter maior efetividade dos jurisdicionados através da orientação e divulgação de boas práticas de gestão.

Trata-se de buscar um caminho para aumentar a relevância e impacto do TCESP, de forma a não apenas ajudar a atender à missão de contribuir para o melhor uso dos recursos públicos, mas de motivar os municípios a oferecerem serviços mais efetivos para a população.

Cada item do IEG-M que o município atenda adequadamente significa um melhor atendimento para a população.

A função do TCESP é assegurar o bom uso dos recursos públicos. Além do caminho original de identificar desvios e irregularidades, acreditamos que a efetividade da gestão dos jurisdicionados pode ser aumentada através da orientação e divulgação de boas práticas de gestão.

A teoria proposta é que se os órgãos públicos seguirem orientações dos órgãos de controle e tiverem informações sobre boas práticas, podem aumentar por sua própria ação sua efetividade e oferecerem melhores serviços às suas populações.

Nas pesquisas iniciais, não identificamos a existência de dados quantitativos que permitam analisar estatisticamente a questão e validar a hipótese. Assim, propomos um método de análise qualitativo, cujas etapas detalhamos a seguir.

Para atingir o objetivo, uma primeira parte foi a revisão de textos da literatura, na qual procuramos entender quais as objeções apontadas a eventuais ações de tribunais de contas nas auditorias de controle de desempenho, depois quais órgãos de controle externo do Brasil e de outros países focam este tipo de acompanhamento.

A etapa seguinte foi um trabalho de campo em que contatamos a European Court of Auditors (ECA – Tribunal de Contas Europeu) e o National Auditors Office (NAO – Escritório Nacional de Auditores) para investigar especificamente se havia ou não ações de divulgação de boas práticas.

A terceira parte do trabalho foi olhar para dentro do TCESP, examinar as ações orientativas e pedagógicas da Corte e em mais detalhe a evolução da auditoria de performance feita através do IEG-M.

Passamos então à nossa proposta, os pontos que acreditamos que o TCESP possa implementar para contribuir com a melhoria da efetividade dos seus jurisdicionados.

Em nossas considerações finais sumarizamos os pontos que nos levaram a concluir pela viabilidade de fazer nossa proposta, os obstáculos que visualizamos para sua implementação, as limitações de nosso trabalho e os pontos que podem ser objeto de pesquisas futuras.

2. MÉTODO DE TRABALHO

A atuação de órgãos de controle é tradicionalmente focada na da auditoria de conformidade e de cumprimento das normas legais. A avaliação de políticas públicas visando avaliar a efetividade dos jurisdicionados é relativamente recente e não adotada em todos os tribunais de contas.

O Capítulo 1 - Revisão de Literatura teve pesquisa orientada para identificar menções a órgãos de controle que realizam este tipo de procedimento e as opiniões favoráveis e contrárias a esta forma de atuação do controle externo.

Foram realizadas pesquisas iniciais no *Web of Science* e Google Acadêmico e outras fontes com palavras de busca como auditoria de desempenho e performance, órgãos de controle e políticas públicas, índices de efetividade de gestão, ações colaborativas, boas práticas e benchmarking de políticas públicas. O assunto é de interesse de um público restrito e as pesquisas não retornaram uma grande quantidade de textos, porém, encontramos na bibliografia dos textos selecionados referências que permitiram uma revisão satisfatória e suficiente dos temas que desejávamos ver.

Iniciamos a revisão de literatura tentando entender o ponto de vista de alguns autores com críticas a este tipo de auditoria, na Seção Críticas à Atuação de Órgãos de Controle em Políticas Públicas. A ideia era identificar se havia objeções que pudessem impedir a apresentação de uma proposta ao TCESP ou ao menos riscos que precisassem ser previstos já na fase de proposição. Houve muita coincidência entre as críticas que encontramos, pertinentes e importantes de ter conhecimento.

A segunda parte da revisão de literatura, descrita na seção Os Órgãos de Controle e a Auditoria de Desempenho, Performance e Controle de Efetividade foi uma pesquisa sobre os órgãos de controle que atuavam com este tipo de fiscalização.

Focamos inicialmente nos tribunais de contas dos estados, órgãos de controle que fiscalizam municípios, os entes objeto do IEG-M. Entretanto, não encontramos nestes órgãos muita informação sobre o tipo de fiscalização que pretendemos analisar.

Um caso interessante que encontramos foi o item 3.2.2 - Tribunal de Contas de Rondônia (TCERO), que não é propriamente um caso de implementação de auditoria de desempenho, mas é o resultado de uma delas, uma auditoria de operacional que indicou deficiências na alfabetização dos alunos. Para reduzir o problema, o TCERO implementou uma ação colaborativa com os municípios, nas quais oferece o suporte de especialistas em educação e materiais para os municípios. Portanto, é um órgão de controle na implementação de uma

política pública junto com os municípios. Embora seja um exemplo de ação de órgão de controle para aumentar a efetividade dos jurisdicionados, guarda diferenças das propostas de nosso estudo, que são de ações para serem desenvolvidas pelo órgão de controle e não conjuntamente com os fiscalizados. Por este motivo, o item não foi aprofundado.

Localizamos informações de maior relevo sobre auditoria de desempenho nos órgãos de controle federais, que têm diferenças importantes em relação ao TCESP, pois fiscalizam órgãos federais e não municípios. Além disso, a Controladoria Geral da União – CGU é um órgão de controle interno, enquanto o Tribunal de Contas da União - TCU tem diferente nível de autonomia, escopo e amplitude de ação.

Passamos então a analisarmos os tribunais de contas e cortes de auditores europeus, onde a literatura indicou que muitos deles atuavam na área de interesse e há mais tempo do que os órgãos de controle externo brasileiros. Cientes das muitas diferenças quanto à organização, composição das equipes, amplitude de ação e escopo, mantivemos o foco do trabalho em analisar apenas ações destes órgãos em auditoria de desempenho, performance e controle de efetividade.

No entanto, mesmo neste foco restrito, havia poucas informações recentes e não havia disponibilidade de muitos dados sobre os resultados dessas ações. Nesta fase da pesquisa, ficou claro que a revisão da literatura seria insuficiente para obtermos os subsídios que desejávamos sobre os resultados das auditorias de desempenho.

Prosseguindo em nossa revisão de literatura, reunimos na seção Índices de Efetividade de Gestão e Mensuração de Performance textos onde buscamos identificar se outras entidades utilizavam ferramentas semelhantes ao IEG-M e, se possível, quais eram os resultados destas práticas.

O último objeto de pesquisa da revisão da literatura, constante da seção Ações Colaborativas, Orientativas, Preventivas e *Benchmarking* foi ver havia textos descrevendo outros tipos de atividades executadas por órgãos de controle voltadas a melhorar o desempenho dos jurisdicionados ou auditados.

Sumarizamos então, na seção Balanço sobre a Revisão de Literatura, os principais achados das diversas seções. Podemos dizer que encontramos muitas informações que desconhecíamos e subsidiaram a elaboração do trabalho e a formação de uma opinião sobre questão que procuramos responder.

A ausência de muitas informações sobre os resultados das auditorias de desempenho e das ações colaborativas principalmente em órgãos do exterior que vimos na pesquisa que realizavam há anos tais ações levou-nos a considerar estudos de caso. Escolhemos abordar três

órgãos, os já mencionados *European Court of Auditors* (ECA — Tribunal de Contas Europeu), o *National Auditors Office* (NAO– Escritório Nacional de Auditores) e a *Cour des Comptes* (Cour– Tribunal de Contas da França). Obtivemos cartas de apresentação de nosso Orientador e propusemos realizar entrevistas, enviando previamente os questionários. Apenas a ECA atendeu a nosso pedido. O NAO, mesmo não tendo concedido entrevista, enviou informações suficientes de seu *site* para nossa análise. A Cour não retornou nosso contato. As informações que obtivemos constam no Capítulo 4 – Estudos de Caso, com muitos materiais recentes obtidos diretamente dos *sites* das instituições, nos tópicos indicados pelos próprios órgãos de controle.

O Capítulo 5 – O TCESP e a Efetividade dos Jurisdicionados descreve várias ações de natureza orientativa, pedagógica e ou colaborativas que já são realizadas pela Corte e que podem contribuir para um melhor desempenho dos órgãos fiscalizados, com destaque para uma análise da experiência do IEG-M. Foram utilizados materiais desenvolvidos internamente no TCESP, porém, acessíveis ao público externo através do *site* institucional.

O Capítulo 6 – Possíveis Ações do TCESP reúne as nossas considerações sobre que práticas inspiradas nos estudos realizados poderiam ser adaptadas e adotadas pela Corte como contribuições para o aumento da efetividade dos municípios.

Nas Considerações Finais, apresentamos um resumo do que aprendemos com este estudo, quais suas limitações e que outras pesquisas poderiam ser desenvolvidas nesta área.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1 CRÍTICAS À ATUAÇÃO DE ÓRGÃOS DE CONTROLE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A atuação dos órgãos de controle não é isenta de críticas em suas atividades e essas se estendem às suas atividades na área de avaliação de performance de políticas públicas. Em trabalho mais focado nas contratações públicas, Sundfeld e Câmara (2011) mencionam que a construção constitucional dos tribunais de contas tem dois valores fundamentais, de que haja controle sobre as atividades dos gestores, para que os incentive a buscarem legalidade e eficiência, e de que este controle não iniba a autonomia da administração.

Para esses autores, não é função destes órgãos intervir diretamente na atividade administrativa quando ocorrer prática contrária a lei ou à eficiência. Nestes casos, há providências previstas que começam com um caráter cooperativo, que é a intimação para que o gestor apresente justificativas para o problema e produza as correções e adaptações necessárias a sanar a falha. É importante essa primeira fase, porque permite ao jurisdicionado ação corretiva antes da corretiva.

Já na fase final dos processos, a de julgamento, focando mais no caso do TCU, Sundfeld e Câmara (2011) entendem que o uso de "determinações" (obrigações, deve fazer) e "recomendações" (desejável, pode fazer) é visto pela literatura jurídica como propenso a riscos. Isso porque conforme a ênfase dada, o tribunal pode estar diretamente interferindo na gestão do jurisdicionado, a quem cabe tomar a decisão de fazer, ou não, e enfrentar as consequências da desobediência.

Em outro artigo, Sunfeld e Rosilho (2023) abordam que, sobre matérias e decisões administrativas de temas não relatos às receitas e despesas, como vários descobertos em fiscalizações operacionais, os órgãos de contas não têm atribuição de agir de forma repressiva ou revisional, não podendo adotar atos de comando, ou determinar ações aos fiscalizados. Cabe nestes casos apenas fazer recomendações, ou representar as autoridades competentes para que determinem punições aos que cometeram ilegalidades ou mesmo a correção dos atos.

Este limite tênue entre o que os tribunais de contas podem fazer nas auditorias operacionais também é abordado por Grin (2020, p. 13-14), que observa que "*ainda que auditorias operacionais produzam recomendações, na prática, os acórdãos geram determinações que, na maioria dos casos, possuem prazos para serem respondidas. O controle exercido, na verdade, pouco distingue essas auditorias do regime de inspeção da legalidade*".

Outra autora que identifica problemas na atuação dos órgãos de controle é Martins (2024). A autora acredita que ao afastar-se dos limites do controle da legalidade e da moralidade, como por exemplo nas auditorias operacionais, os órgãos fazem com que os gestores tenham medo de intervenções "indevidas" destes e por isso deixam de tomar decisões de interesse público, o que prejudica a autonomia administrativa e a inovação.

Prossegue a autora (p. 16) opinando que "*A predominância do controle burocrático e a exacerbação do poder punitivo resultaram em um clima de medo entre os gestores públicos. Para se autopreservar, o agente político, ao invés de agir de maneira proativa e buscar soluções inovadoras e criativas, opta por decisões conservadoras, temendo que suas ações sejam interpretadas de forma rígida e inflexível pelos órgãos de controle. Esse comportamento, longe de promover a eficiência administrativa, contribui para a paralisia da máquina pública"*.

Também relevantes são ponderações da autora de que órgãos de controle precisam avaliar não apenas o resultado final da ação do gestor, mas se buscou a eficiência administrativa e o interesse da população, desde que não tenha havido flagrante ilegalidade ou utilização inadequada de recursos públicos. Por fim, considera que os órgãos de controle têm de considerar as informações disponíveis na ocasião da tomada de decisão, pois em muitos casos as conjunturas do momento da avaliação não eram previsíveis na ocasião da ação do agente público.

Já Santos (2021) aborda delicadas questões, como a tensão entre burocracia e política, pois o autor entende que as garantias dadas aos burocratas para o exercício de suas atividades os colocam em posição de força igual à dos políticos, mesmo que os primeiros não tenham sido escolhidos pela população para exercerem suas funções. Opina o autor que seria necessário que houvesse mecanismos de controle sobre os controladores que equilibrassem a balança, para que estes não possam impor aos representantes da sociedade obrigações além das previstas em lei. Interpreta o autor que órgãos de controle sem tais mecanismos distorcem o sistema de contrapesos que deveria assegurar equilíbrio entre os poderes.

Braga (2013) considera falsa a dicotomia entre controle e gestão, entendendo que é necessária uma postura menos punitiva e atuação que promova a busca de resultados de melhoria da gestão pelos fiscalizados. Se o controle foca apenas em apontar erros e o fiscalizado em contrapor e ignorar os apontamentos, isto prejudica os resultados para a população. É preciso que o controle entenda as circunstâncias do erro e procure interagir com o fiscalizado para evitar sua repetição.

Na interpretação do autor citado, a atuação dos órgãos de controle nas auditorias de performance focando a finalidade dos fiscalizados é por si só positiva porque as recomendações

poderão ajudar a reverter benefícios para o cidadão. No entanto, para que isso ocorra, é preciso ir além do diagnóstico de acertos e erros, sendo necessário que o órgão de controle indique soluções e replique boas práticas para que haja maior qualidade no resultado destas ações.

Não é demais enfatizar que os tribunais de contas não julgam as contas anuais dos prefeitos, quem decide sobre a aprovação ou rejeição destas são as câmaras legislativas municipais, o que é respaldado por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme Camargo (2020).

3.2 OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E A AUDITORIA DE DESEMPENHO, PERFORMANCE E CONTROLE DE EFETIVIDADE

Em nossa pesquisa, selecionamos alguns textos nos quais verificamos que diversos tribunais de contas e órgãos de controle já atuam de diferentes formas na aferição do desempenho e efetividade dos órgãos auditados, bem como interpretam e julgam aplicações de normas com impacto na efetividade dos órgãos controlados. Seguem as informações compiladas sobre alguns deles.

3.2.1 Tribunais de Contas dos Estados

Os autores Lopes et al. (2023) realizaram um estudo para entender se essas instituições de controle realizam análises da efetividade das políticas estaduais ou se focam apenas aspectos relacionados a formalidade e a legalidade dos atos dos governos estaduais.

Foram examinadas as experiências de 10 tribunais de contas estaduais na implementação do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E, que através de informações fornecidas pelos fiscalizados e validadas pela instituição verifica a performance da gestão estadual em algumas áreas-chaves, desenvolvido pelo TCESP e adotado por outros tribunais de contas por meio de um convênio criado pelo Instituto Rio Branco – IRB.

A pesquisa dos autores constatou que o acompanhamento da efetividade dos governos está bastante desigual entre os estados, com a maioria enfrentando dificuldades no acompanhamento e poucos tendo efetivamente conseguido acompanhar e divulgar os resultados com consistência. Até a conclusão desse estudo analisado, não havia sido possível aos autores verificar algum dos tribunais de contas efetuando controle de efetividade dos governos estaduais num nível em que possibilitasse a divulgação de uma forma que a população pudesse usar o IEG-E para controle social vertical.

Não obstante, a pesquisa dos autores revelou o alinhamento deste tipo de prática com as iniciativas adotadas pelas Supreme Audit Institutions (Instituições Superiores de Auditoria (SAIs), pelo TCU e com os incentivos criados pela constituição para o controle social dos agentes públicos.

Um outro estudo que demonstrou a necessidade de um maior aprofundamento dos tribunais de contas estaduais nas auditorias de performance foi o de Fernandes e Teixeira (2020). Neste trabalho, que comparou auditorias da CGU com as de tribunais de contas em alguns municípios concluiu-se que:

- as auditorias da CGU encontraram muitas constatações que não apareceram nas análises de contas feitas pelos tribunais;

- em apenas 9,6% dos municípios fiscalizados pela CGU houve itens operacionais que também constaram dos relatórios dos tribunais;

- a maioria dos pareceres de contas nos municípios analisados e com apontamentos da CGU foram considerados regulares pelos tribunais;

- vários casos analisados e concluídos pela CGU permaneciam sem julgamento seis anos após o exame;

- não há uma padronização quanto à disponibilização dos pareceres prévios dos tribunais para os cidadãos.

Considerando esses dois textos analisados, concluímos a introdução de análise de performance, desempenho e efetividade é um campo recente para os tribunais de contas estaduais e que ainda ocupa um espaço menor do que a as auditorias de conformidade e de aspectos formais.

Ainda sobre os tribunais de contas estaduais, Machado e Peres (2022) realizaram uma análise sobre as orientações técnicas dos mesmos para os usos de recursos federais vinculados para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no qual compararam disposições normativas de 12 cortes estaduais sobre quais despesas são ou não permitidas para estes recursos e concluíram que há significantes diferenças entre os critérios das várias cortes.

Assim, ao interpretarem normais legais e critérios para sua aplicação, os tribunais de contas entram numa outra dimensão de seu papel, quando pelas orientações que emitem ou por seus julgamentos podem assumir o papel de formuladores de políticas públicas (Machado & Peres, 2022). Também essa forma de atuação pode ter impacto direto sobre a efetividade no uso de recursos públicos.

3.2.2 Tribunal de Contas de Rondônia – TCERO

O TCERO tem uma experiência ímpar no que se trata de auditoria de desempenho e na indução de políticas públicas. Segundo Dias (2024), as auditorias operacionais indicaram problemas nas políticas públicas de educação, em especial na demora dos alunos em atingirem a alfabetização na idade adequada, havendo crianças no 3º ano do ensino fundamental não alfabetizadas. Concebeu-se então uma ação destinada a orientar e induzir boas práticas, através de parceria entre o TCERO e as redes municipais, o Programa de Alfabetização na Idade Correta – PAIC.

Inspirado em programa de mesmo nome realizado em Sobral, Ceará, o programa inova pela atuação direta do TCERO. Nas palavras do Conselheiro Substituto do TCERO "*o Tribunal é apenas de cooperador técnico, disponibilizando, sem ônus para os municípios, especialistas em gestão de redes educacionais e em práticas de alfabetização, materiais pedagógicos de apoio aos processos de avaliação de aprendizagem, bem como oferta capacitação para equipes gestoras, orientações e ferramentas para a implementação do ciclo de acompanhamento da política e a avaliação de impacto. Não somente atuando como indutor ou cooperador da política de educação, mas no seu papel de fiscalizador, o TCERO tem determinado, quando da análise das contas dos municípios, tomada de providências pelos gestores, visando solucionar deficiências ainda existentes que prejudicam o atingimento das metas de aprendizado e, finalmente, garantir que todas as crianças sejam alfabetizadas na idade certa.*". Como resultado do programa, ainda segundo reporte de Dias (2024), poucos anos após sua introdução, já há crianças alfabetizadas no 1º ano do ensino fundamental.

A inédita forma de atuação do TCERO não é isenta de críticas. A primeira delas é quanto a uma interferência da Corte na liberdade dos gestores de adotarem a política pública. Segundo Barella (2022, p. 81) "*Um fato que chama atenção na matéria é a afirmação de que o Programa seja uma adesão facultativa, o que nos faz entender que os munícipios não são obrigados a aderir ao programa PAIC, porém esses municípios terão a cobrança da melhoria da qualidade de educação, já que o TCE é um órgão de controle e está à frente do projeto. Assim o município que não adere será cobrado da mesma forma, ficando assim contraditório o discurso "facultativo*"."

Outra crítica é quanto à forma de medir a efetividade, orientada ao atingimento da alfabetização e que interferiria na liberdade da prática pedagógica pelos docentes. Ainda segundo Barella (2022, p. 106-107) "*No que diz respeito a implementação do PAIC no município de Ariquemes -RO, sua implantação ocorre pelo meio do TCE-RO, um órgão é um*

órgão de controle não proponente, caracterizando novamente uma formação continuada de professores realizada de cima para baixo, sem dar vez e voz aos docentes, profissionais estes que deveriam ser os mais envolvidos nos processos de elaboração desses programas. O TCE-RO que é um órgão de controle que contribuiu para implementação da formação de professores por meio do PAIC-Programa Alfabetização na Idade Certa, que por sua vez faz uso de materiais fortemente estruturados o que resulta no controle e na monitoria dos profissionais da educação, o que pode incorrer no engessamento da prática pedagógica do professor, não deixando espaço para que trabalhe de forma reflexiva e utilize a sua criatividade em sala de aula com os alunos, tirando assim a sua autonomia. Ao analisarmos estes materiais podemos perceber que é de caráter inteiramente tradicional, retrocedendo a repetição e a memorização do conteúdo."

3.2.3 Controladoria Geral da União – CGU

A CGU é um dos órgãos de controle mais atuantes na realidade brasileira e que desde sua criação teve a dualidade de seu papel no controle tanto da legalidade das ações da União como nos resultados de seus programas de governo (Marx, 2015).

Um dos mais interessantes pontos de vista do autor (p. 14), com o qual concordamos, é o de que "*As atividades de combate à corrupção e as de apoio à melhoria da gestão dos recursos públicos não são conflitantes e, sim, complementares*."

A complementariedade das funções de controle de legalidade e de efetividade decorre do objetivo final dos órgãos de fiscalização públicos, que é assegurar o bom uso dos recursos à sua disposição. Não basta que os gestores cumpram as regras legais e tenham uma gestão ética, é preciso que além disso, as entidades que gerenciam atinjam seus objetivos e prestem os serviços para os quais foram criados para o cidadão contribuinte. Se não houver efetividade, os gastos são em vão, pois os recursos públicos usados não revertem em benefícios para a população, caracterizando um mau uso, ainda que não tenha havido corrupção ou sequer irregularidade. Portanto, verificar a efetividade das políticas públicas e dos gastos é atividade fundamental dos órgãos de controle que complementa as tradicionais auditorias da legalidade e responsabilização dos gestores.

Em sua análise da atuação da CGU, o autor prossegue "*cabe à CGU zelar pela boa e regular utilização dos recursos públicos, tanto apoiando os gestores na melhoria da gestão quanto combatendo práticas que desviem esses recursos das finalidades públicas para as quais*

foram destinados." (Marx, 2015, p. 15). Essa visão de maior abrangência do controle é aplicável tanto à forma interna, quanto à externa.

O foco da CGU em auditoria de desempenho e performance foi contatado em um estudo de Fernandes e Teixeira (2020). Há diversos motivos para este foco, um deles é que a criação do órgão ocorreu em 2003 e em sua lei constitutiva consta expressamente a missão de avaliar a execução de programas do orçamento da União. Por conta desta missão, a CGU analisa por amostragem verificações em municípios que recebem verbas da União, e os autores em comento realizaram um estudo comparando as análises da CGU com as performadas pelos tribunais de contas que fiscalizaram os mesmos municípios. A conclusão destes estudos foi de que a ênfase da CGU na análise da efetividade é muito maior do que a dos tribunais de contas, cortes criadas a muito mais tempo e com um enfoque maior na parte de conformidade, dados contábeis financeiros e cumprimento dos dispositivos legais.

Neste estudo, foi descrito que a CGU sorteia municípios para exames e quando examina as contas destes, faz planejamento prévio, envia equipes de seis ou sete servidores, tem duas semanas de visita a campo e mais uma semana produzindo relatórios, num exame de um mês apenas para os programas examinados. Este relatório chega a ser comparado pelos autores do estudo como semelhante a uma consultoria, que diagnostica e propõe soluções.

Estes trabalhos demonstram o enfoque da CGU na auditoria de desempenho, o que possivelmente coloca o órgão como o órgão de controle brasileiro com maior foco neste tipo de fiscalização.

3.2.4 Tribunal de Contas da União – TCU

O autor Grin (2020) pesquisou a atuação do TCU na avaliação de políticas públicas e constatou que desde 2005 a Corte tem ampliado sua atuação, tendo inclusive mantido a ênfase neste assunto no planejamento de 2015-2021, onde constou "*induzir que a administração pública produza e divulgue objetivos, metas e indicadores de desempenho que possibilitem o controle social*" (p. 33-34).

Ainda segundo o Grin (2020), o TCU desenvolveu o documento "*Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas*", que define quatro eixos fundamentais para a análise:

- definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;

- coerência entre políticas públicas e coordenação entre diferentes atores para sua realização;

- condições para implementação das políticas públicas: capacidade burocrática e arranjos institucionais para atuação conjunta com entes não governamentais;

- monitoramento e avaliação: *accountability*, transparência e responsabilização perante a sociedade.

Tendo por base os eixos definidos no Referencial, foi criado um modelo de avaliação das políticas públicas nas auditorias, que orienta como suas equipes a verificarem:

- institucionalização da política pública com previsão de recursos e competências para obter resultados;

- planos, objetivos e resultados com "marco zero" para sua avaliação;

- participação;

- capacidade organizacional e recursos para monitorar políticas públicas e seus resultados;

- coordenação;

- monitoramento e avaliação com definição de indicadores-chave;

- gestão de riscos e controle interno;

- accountability baseada em resultados e evidências.

Estão, portanto, bastante interligados os fatores que devem ser analisados na avaliação das políticas públicas e os tópicos que as equipes de auditoria devem examinar para verificar as formas pelas quais foram efetivamente implementadas.

Para realizar as avaliações, a pesquisa de Grin (2020) apurou que o TCU conta com três instrumentos principais, as auditorias operacionais, os levantamentos e os relatórios de políticas e programas.

As auditorias operacionais são em sua maioria voltadas a analisar a eficiência e economicidade das políticas públicas, numa visão mais gerencial. Nas auditorias examinadas por ele, houve obediência aos parâmetros de relevância e materialidade dos programas. Entre as particularidades deste instrumento, destaca-se a maior complexidade, pois quando comparadas às auditorias de conformidade a dificuldade é maior, são necessárias informações não padronizadas, demandam uma imersão em medidores de performance mais complexos e próprios de cada órgão e da política, o que exige uma aprendizagem e inserção da equipe na organização auditada. Um outro fator é que as informações precisam ser analisadas em conjunto com os gestores para que se compreenda as ações e iniciativas. Esses fatores fazem com que as auditorias sejam mais custosas e longas. Por outro lado, entre os resultados, costumam aparecer propostas de soluções para os problemas identificados.

O segundo instrumento, os levantamentos, têm o nome de Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fiscs). São levantamentos de complexidade menor do que as auditorias que tentam localizar fragilidades na alocação de recursos ou na execução de políticas públicas e apresentar propostas de acompanhamento para que se veja a evolução e sejam levantadas alternativas para a resolução dos problemas identificados. Abordam questões orçamentário-financeiras, problemas temáticos e acompanhamentos realizados sobre temas considerados relevantes. Como são levantamentos e não auditorias, possuem menor *enforcement* (poder de exigir o cumprimento), são instrumentos que mais recomendam que determinam. Ambos, no entanto, fazem avaliações similares de políticas e programas.

A última forma de ação no campo das políticas públicas, são os Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePPs), um tipo de quadro-resumo que consolida avaliações e acórdãos do TCU a fim de ampliar a avaliação sistêmica de políticas públicas e sistematiza conclusões de diversos trabalhos, podem comparar ações de diversos órgãos fiscalizados. Não são relatórios extensos quanto ao número de setores e políticas analisadas, porém, qualitativamente sua abrangência é maior, foca políticas nacionais, que importam maior valor orçamentário e cobertura na provisão de serviços.

Todos estes instrumentos mostram maior foco do TCU no ciclo de políticas públicas, em especial nas fases de avaliação. Um dos motivos apontados para isso é que o TCU avalia que existe um certo despreparo dos gestores na implementação de políticas públicas em comparação com o conhecimento e capacidade técnica dos servidores da instituição. Com isso a atuação do TCU na análise das políticas públicas ajudaria os próprios fiscalizados a melhor implementação destas.

3.3 TRIBUNAIS DE CONTAS E CORTES DE AUDITORES EUROPEUS

Um outro órgão em que as auditorias de performance têm ganhado destaque é a *European Court of Auditors* (ECA) – Corte Europeia de Auditores, guardião das contas da União Europeia (EU), que foi analisado por Grossi et al. (2023). Os autores efetuaram uma análise de documentos da entidade e constataram que os métodos de trabalho estão mudando de um enfoque em auditorias financeiras e de compliance para uma abordagem mais orientada à performance.

Os manuais de auditoria da ECA passaram a incluir módulos especificamente relacionados a performance, refletindo a lógica gerencial predominante na maioria dos órgãos. Segundo eles, o documento *ECA Strategy 2018-2020* afirmava que os *stakeholders* (partes

interessadas) querem confirmação se as ações implementadas pela EU atingiram ou não os objetivos desejados. Já o documento da estratégia *ECA Strategy 2021-2025* sublinha a intenção de analisar tópicos que acrescentam maior valor à sociedade, como liberdade, democracia, combate à fraude e à corrupção, mudanças climáticas e meio ambiente. Esses tipos de assuntos muitas vezes não podem ser analisados quantitativamente, exigindo um modelo de análise qualitativo.

A ECA entende que ao focá-los, a instituição vai além do interesse dos analistas de balanços e contadores, e demonstra a relevância do trabalho da Corte para o público em geral.

Um artigo de uma ex-diretora da ECA analisou recursos utilizados e os resultados obtidos pelos Relatórios Anuais de Auditoria e os chamados *Special Reports* (relatórios especiais) da Corte (Cipriani, 2021).

Na opinião desta autora, o Relatório Anual de Auditoria da ECA consome cerca de 40% da capacidade de auditoria da Corte e tem importantes fragilidades e incertezas, causadas pela necessidade de usar uma abordagem predominantemente quantitativa num universo de informações muito diverso e amplo, o que exige muitos testes para conseguir comprovar que gastos foram feitos regularmente, algo importante que, entretanto, não oferece muitos benefícios para os *stakeholders* da instituição. Por outro lado, os *Special Reports* cobrem assuntos de maior interesse, em mais de 30 áreas temáticas como adaptação às mudanças climáticas e biodiversidade, atraindo atenção da mídia, do público e de *stakeholders* institucionais.

Esta autora defende que as auditorias de conformidade devem focar um número menor de assuntos de controle interno e que mais esforço deva ser dedicado aos relatórios de *Value for Money* (análises custo-benefício) de políticas públicas de modo a aumentar o impacto da Corte para seus *stakeholders*.

No *National Audit Office* (NAO) – Escritório Nacional de Auditoria – Reino Unido, a atuação envolve a certificação das prestações de contas e a fiscalização do *Value for Money* (análise de custo-benefício) de programas, projetos e atividades. Esta segunda função é realizada desde a década de 1960, sendo que já em 1997 eram publicados cerca de 50 relatórios por ano focados em analisar economicidade, eficiência e efetividade dos programas, projetos e atividades examinados. Os relatórios contam em alguns casos com exame por acadêmicos especializados em gestão público e há auditores focados somente neste tipo de auditoria. auditoria operacional foi criada no RRV em 1967, como parte do plano de dar ao órgão um papel de política estratégica. Em 1989, uma Divisão de Auditoria Operacional foi criada para permitir que os auditores focassem em ocasionar mudanças na administração governamental e

em terem uma pauta mais livre para analisar os problemas mais urgentes. Em 1998, o RRV estava dividido em três áreas, de auditoria operacional, auditoria financeira e contabilidade (Pollit et al., 2008), mas neste ano, a auditoria financeira foi retirada para uma agência separada, permitindo maior foco da entidade nas suas outras funções.

Segundo seus gestores, entre seus objetivos está "*realizar estudos que possam providenciar melhorias, ao por exemplo, se concentrar no desempenho efetivamente obtido e ao fazer recomendações positivas e construtivas para melhorias*" (p. 333). Evidencia-se aqui um papel mais orientativo e opinativo desta Corte, não limitado à análise posterior da conformidade das ações, mas focado na obtenção de benefícios à população.

A Constituição francesa de 1807 estabeleceu a *Cour des Comptes* (Cour) – Tribunal de Contas da França como responsável por auxiliar o parlamento e o governo no controle do uso do orçamento público (Pollit et al., 2008). Segundo estes autores, além do trabalho de verificação de contas com vistas a obter uma opinião razoável sobre as transações, a Cour age para verificar se as ações dos fiscalizados ocorre na maneira mais efetiva através do chamado *controle de la gestion* (controle da gestão), que tem tido grande desenvolvimento nos últimos anos.

Desde 1991, a Cour publicou *rapports publics particuliers* (reportes públicos sobre assuntos particulares) em que verifica e mesmo faz recomendações à gestão pública sobre suas ações e já na metade da década de 90 a maior parte dos recursos da Cour destinavam-se não apenas à gestão financeira, como também à gestão de forma mais ampla (Pollit et al., 2008).

De acordo com Carvalho e Rodrigues (2018), a Cour dispõe por determinação constitucional, ao lado da função de controle, a atribuição de avaliação de políticas públicas e a emissão de relatórios públicos, com a finalidade de informar os cidadãos. As auditorias da corte contam com um Relatório Público Tradicional publicado obrigatoriamente em jornal e onde constam observações caso haja mau funcionamento dos serviços públicos, gasto excessivo ou se já tiver havido alguma recomendação anterior sobre essas falhas. O órgão dispõe de um "Comitê Central de Inquérito sobre o Custo e o Rendimento dos Serviços Públicos", com competência para elaborar pesquisas e propor medidas para redução de custo e melhorias dos serviços.

Ainda segundo o relato de Carvalho e Rodrigues (2018), a corte inglesa *National Audit Office* (Escritório Nacional de Auditoria, abordado adiante neste trabalho) realizou um estudo sobre auditorias de estado na união europeia e constatou que "*cerca de dois terços dos recursos do Tribunal de Contas francês são destinados a auditorias de gestão financeira ou de performance, denominada de auditoria de bon emploi des fonds (bom emprego dos fundos) e*

cujo objetivo consiste na avaliação do alcance de objetivos almejados com a utilização de recursos públicos (United Kingdom National Audit Office, n.d.).”

Há evidências concretas do impacto destas ações sobre as políticas públicas “*Um estudo realizado pela Cour des Comptes sobre a estrutura administrativa e financeira das políticas sociais de assistência a adultos deficientes levou à reforma dos benefícios concedidos a estes*” (Pollit et al., 2008, p. 261).

O *Valtiontalouden tarkastusvirasto* (VTV) – Gabinete Nacional de Auditoria – Finlândia é responsável pela análise dos gastos de órgãos governamentais, empresas estatais e receptores de recursos públicos. Sua estrutura possui quatro unidades operacionais, duas das quais voltadas a auditorias operacionais (Pollit et al., 2008). Ainda segundo estes autores, desde a década de 90 houve expansão do foco da instituição para assuntos mais amplos, envolvendo diversos setores da gestão pública. Um outro aspecto importante foi uma abertura das relações do VTV com os auditados e com o público, com publicação dos relatórios para acesso da população, numa expansão da transparência da Corte.

Os mesmos autores reportam um exemplo do impacto que essas auditorias podem ter (Pollit et al., 2008). Em 1995, foi auditado um sistema para classificar as capacidades dos municípios e constatado que além de complicado o sistema criava tratamentos desiguais para municípios sem justificativa adequada. O VTV propôs a substituição do sistema e realocação da responsabilidade para outro ministério. Houve grande impacto na mídia e muitas críticas do auditado às recomendações num primeiro momento, porém, na gestão seguinte, vários dos pontos propostos pelo VTV foram adotados.

Entendemos que este episódio demonstra dois pontos importantes. O primeiro, é que ao fazerem propostas de mudanças em políticas públicas, frequentemente haverá críticas e reações dos auditados, que reputamos como um debate saudável, em que diferentes pontos de vista são analisados permitindo melhores conclusões. O segundo ponto é que ao abordarem a efetividade das políticas públicas e não apenas a conformidade das ações os órgãos de controle ampliam significativamente seu impacto na sociedade, ganhando visibilidade e importância frente aos cidadãos, o que permite maior efetividade deles próprios na sua função de permitir melhor gestão dos recursos públicos.

Já a *Corte dei Conti* – Corte das Contas da Itália, abordada em análise de Carvalho e Rodrigues (2018) dedica-se a analisar aspectos relacionados à performance dos auditados, realizando avaliações dos resultados obtidos pelos fiscalizados em relação aos objetivos definidos pela lei, além da avaliação dos custos, procedimentos e dos prazos da ação administrativa.

Carvalho e Rodrigues (2018) também analisaram o *Tribunal de Cuentas* (Tribunal de Contas da Espanha) e constataram que não tem auditorias específicas de performance. No entanto, capitaneou a criação de um portal na internet para que o cidadão possa acessar as prestações de contas dos vários órgãos.

Já o *Algemene Rekenkamer* (AR) – Auditoria Geral da União – Holanda executa auditorias operacionais e de regularidade. As de regularidade são baseadas em sistemas, enquanto as operacionais são conduzidas pelos funcionários baseadas em pontos vistos nas primeiras (Pollit et al., 2008).

A adoção das auditorias de performance no AR foi pioneira, iniciou-se em 1950 com exames sobre objetivos das políticas públicas. Foi em 1992 que esta atuação na fiscalização da efetividade e eficiência da administração foi incluída em lei e desde 1996 além de relatório anual sobre a regularidade das contas são feitos vários relatórios separados afetos à performance das políticas públicas (Pollit et al., 2008).

Por sua vez, no *Rikesrevisionsvervet (RRV)* – Gabinete Nacional de Auditoria – Suécia, a auditoria operacional foi criada no RRV em 1967, como parte do plano de dar ao órgão um papel de política estratégica. Em 1989, uma Divisão de Auditoria Operacional foi criada para permitir que os auditores focassem em ocasionar mudanças na administração governamental e em terem uma pauta mais livre para analisar os problemas mais urgentes. Em 1998, o RRV estava dividido em três áreas, de auditoria operacional, auditoria financeira e contabilidade (Pollit et al., 2008), mas neste ano, a auditoria financeira foi retirada para uma agência separada, permitindo maior foco da entidade nas suas outras funções.

Na visão do RRV, "*a auditoria operacional é uma força independente de mudança*" e "*a obtenção de resultados é de importância fundamental*" (Pollit et al., 2008, p. 255-256).

3.4 ÍNDICES DE EFETIVIDADE DE GESTÃO E MENSURAÇÃO DE PERFORMANCE

A introdução de índices de efetividade de gestão e mensuração de performance ocorreu em 2015 com dados de 2014, por uma iniciativa pioneira do TCESP, que desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) que analisa resultados dos municípios nas dimensões de análise I-Planejamento, I-Fiscal, I-Educ (Educação), I-Saúde, I-Amb (Meio Ambiente), I-Cidade (Proteção aos Cidadãos - Defesa Civil) e I-Gov TI (Governança em Tecnologia da Informação). O IEG-M é obtido a partir de informações prestadas pelos municípios em um questionário, com perguntas sobre aspectos operacionais de cada uma destas

áreas de ação governamental. Inicialmente, as respostas não eram validadas, porém, a partir do segundo ano de sua implementação os dados passaram a ser validados pela fiscalização. Em 2015, O Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil que congrega os tribunais de contas brasileiros, disponibilizou o IEG-M para os demais Tribunais de Contas.

Um dos primeiros estudos baseado no IEG-M foi de Araujo et al. (2021), que analisaram com base em dados de 2014 a 2017 e procuraram localizar fatores estatisticamente relevantes que fossem determinantes da efetividade das gestões municipais. Os autores (p. 1) concluíram que "*o tamanho da população e a reeleição do prefeito têm relação positiva e estatisticamente significante para explicar a efetividade da gestão*". Não localizamos no estudo ou em outras análises explicações dos porquês destas relações. Acreditamos, todavia, que a questão de tamanho dos municípios possa ter relação direta com sua arrecadação e a capacidade financeira de contratar servidores mais qualificados, e que a questão de reeleição do prefeito pode ser associada à continuidade na implementação de políticas públicas. Outra conclusão interessante do estudo foi a de que a reprovação das contas aponta relação negativa e estatisticamente relevante com a efetividade, ou seja, municípios que tiveram contas reprovadas por problemas em sua gestão não têm bons índices de efetividade. Novamente, a conclusão permite teorizar que a qualidade da gestão seja determinante para a efetividade na implementação de políticas públicas, gestores que cometem irregularidades dificilmente apresentam efetividade em suas políticas públicas.

Outros autores que constataram que índices de efetividade baixos são comuns em municípios com contas reprovadas foram Costa Neto et al. (2023), em análise feita em municípios da Paraíba, no período de 2016 a 2018.

Por sua vez, Passos e Amorim (2018) verificaram que no IEG-M nacional de 2016 a efetividade média dos municípios brasileiros atingiu a nota 0,53, correspondente ao nível C+ (em fase de adequação), com melhor desempenho no Sul, Sudeste e Centro Oeste e pior no Nordeste e Norte, com apenas o I-Saúde e I-Fiscal atingindo nível B (efetivo).

3.5 AÇÕES COLABORATIVAS, ORIENTATIVAS, PREVENTIVAS E *BENCHMARKING*

Além das ações dos órgãos de controle na análise de efetividade das políticas públicas realizadas em conjunto e sem prejuízo da fiscalização de conformidade, alguns autores têm defendido novas formas de atuação destas organizações.

Teixeira e Nogueira (2021) verificaram diversos movimentos dos órgãos de controle em atuação preventiva, ações anteriores à implementação das políticas públicas para que estas sejam melhor sucedidas, a chamada análise *ex ante* (anterior) destas. Citam como exemplo a ação do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, que instituiu em 2019 um modelo de avaliação prévia dos projetos que seriam implementados no Ceará, com objetivo de identificar e corrigir inconsistências antes da implementação.

Outro caso reportado pelos autores foi o lançamento em 2018 do "Guia prático de análise *ex ante*" pelo Governo Federal, documento que detalha etapas da análise *ex ante* e oferece exemplos do uso de tal tipo de análise em outras nações. No Governo do Chile, os ministérios que fossem propor políticas públicas sociais deveriam apresentar antes suas propostas em um sistema unificado do Departamento de Assistência Técnica, da Diretoria de Orçamentos, o que subsidia decisões de prioridade com critérios como a qualidade técnica da proposta. Esse Guia do Governo Federal brasileiro cita também o exemplo do Reino Unido, em que os ministérios setoriais são obrigados a executar análises *ex ante* de todas suas novas políticas, programas e projetos, seguindo um guia publicado pelo Tesouro Britânico, chamado de *Green Book* (livro verde).

Os citados autores também se referem a outro recente documento, a Resolução nº 04/2021 do IRB, que adicionou às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público a NBASP 9020-Avaliação de Políticas Públicas, uma regulamentação correspondente à GUID 9020 – *Evaluation of Public Policies* (Avaliação de Políticas Públicas) da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Tal norma, desenvolvida sob a liderança da *Cour des Comptes* francesa e que sugere que órgãos de controle devam ter a função de avaliadores de políticas públicas. No Brasil, o TCU e os Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Pernambuco, Santa Catarina, Ceará e Distrito Federal criaram instruções normativas no sentido de legitimarem a atuação dos órgãos na análise prévia de editais de licitação, especialmente de grande monta, um uso das funções preventiva, colaborativa e pedagógica que auxilie os gestores públicos a melhor desenvolverem políticas públicas.

Teixeira e Nogueira (2021, p. 414) concluem "*O formato institucional focado na atuação preventiva e colaborativa inaugura um novo tempo para o controle externo e corresponde ao futuro dos Tribunais de Contas brasileiros. Privilegia o diálogo e a cooperação, distanciando-se da postura unicamente repressiva e sancionadora, para ocupar espaço de participação prévia, apta a auxiliar positivamente na qualidade dos produtos*

entregues à sociedade, por meio dos projetos de políticas públicas de maior qualidade, concretizados com gasto público mais consciente."

Uma outra prática que passou recentemente a ser utilizada na gestão pública e que pode ser utilizada pelos órgãos públicos e entes fiscalizados é o *benchmarking*, que conceituamos como uma ferramenta de gestão em que se identifica e compara a performance de entidades com outras similares, com intuito de adaptar práticas de uma instituição a outras, com a intenção de melhoria de resultados. Não encontramos casos de uso de *benchmarking* por órgãos de controle, no entanto, há casos de uso por entidades públicas.

Bianchi et al. (2022) analisaram comparativamente serviços de respostas rápidas de evidências, que são programas criados por governos, instituições independentes ou acadêmicas para disponibilizarem a tomadores de decisão evidências científicas. Um dos serviços analisados é fornecido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entidade ligada ao Governo Federal que promove cursos e oferece o serviço Evidência Express (EvEx), em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). Este serviço objetiva apoiar e orientar servidores públicos no processo de avaliação de políticas públicas e oferece, entre outros produtos, Estudos de *Benchmarking*, nos quais o consulente solicita informações e pesquisadores desenvolvem comparativos de comparar desenhos, esquemas regulatórios e funcionamentos de políticas públicas, considerando casos nacionais ou mesmo internacionais.

Já Chiamulera (2018) analisou tipos de *benchmarking* e concluiu que o tipo mais aplicável no setor público é o benchmarking de processo, que faz comparação de procedimentos organizacionais nas formas quantitativas e qualitativas. Por esta técnica, escolhe-se um processo realizado por entidades de perfis similares e compara-se como são realizados e quais os resultados obtidos, permitindo identificar boas práticas. Um exemplo mencionado no texto seriam serviços ambulatoriais em diferentes hospitais públicos.

3.6 BALANÇO SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura demonstrou que muitos órgãos de controle do Brasil e de outros países estão ampliando seu escopo e realizando várias formas de auditorias de desempenho, performance e controle da efetividade dos fiscalizados. Em sua maioria, os autores são favoráveis à essa mudança do escopo, como uma forma de aumentar o impacto dos órgãos de controle sobre a sociedade e veem esse tipo de atuação como não conflitante e sim complementar aos trabalhos de verificação de conformidade com as normas legais.

Foi muito positivo constatar que já há na literatura estudos brasileiros analisando a adoção de controle de desempenho em órgãos como a CGU, TCU e em tribunais de contas dos estados e que a maioria dos estados está ao menos levantando dados sobre a efetividade das políticas públicas através da adoção em caráter nacional do IEG-M.

Alguns autores apontaram críticas e riscos da atuação destes órgãos na análise de políticas públicas. A principal é que quando um órgão de controle com poder de ação repressiva aponta recomendações essas possam ser confundidas com determinações. A diferença é que enquanto recomendações são equivalentes a sugestões, pode fazer, determinações equivalem a obrigações, ter de fazer. Quando um órgão de controle com poder sancionatório faz recomendação para políticas públicas, está num limite tênue de entrar no poder discricionário do executor, um agente político que recebe do povo pela eleição o poder de decidir que ações deva tomar. Para mitigar esse risco, é necessário que os órgãos públicos delimitem muito bem o que são determinações e o que são recomendações.

A análise do caso do TCERO, tratada no item 3.2.2 é muito ilustrativa do potencial conflito entre o desempenho simultâneo das funções corretivas e sancionatórias das funções orientativas e pedagógicas dos órgãos de controle.

Outra crítica é que o histórico de ação repressiva e sancionatória dos órgãos de controle pode fazer com que ao analisar políticas públicas o gestor tema pelas consequências desta análise e deixe de agir de forma proativa e de propor as ações que entende necessário por medo, o chamado “apagão das canetas”. Adiciona-se a esta crítica a de que os órgãos de controle não podem aplicar sanções não previstas em lei, o que causaria desequilíbrio de poder entre a burocracia e o agente político eleito pela população.

Somos de opinião de que esse risco depende fundamentalmente da forma de agir do órgão de controle e do tom das ações repressivas. De um modo geral, os tribunais de contas usam seu poder repressivo e aplicam multas apenas em casos graves de prejuízo ao erário e ações comprovadamente ilegais, e durante o processo legal de julgamento das contas e contratações há amplo espaço para a defesa do gestor. Ainda, no caso das contas da gestão, o parecer emitido pelo órgão de controle não é um julgamento definitivo, é uma opinião técnica que vai subsidiar a decisão final que cabe ao poder legislativo. Por estes motivos, a moderação dos tribunais de contas na aplicação de multas é suficiente para mitigar esse risco.

Uma última e relevante crítica é que a análise de políticas públicas precisa considerar as circunstâncias de sua implementação e que a postura no caso destas não se pode deixar que o debate fique apenas em o controle apontar erros e o fiscalizado se defender, ou não haverá ganhos na ação, apenas confronto. Para reduzir este risco, cabe ao órgão de controle indicar as

falhas e apontar práticas mais efetivas, de forma que o fiscalizado tenha conhecimento não apenas dos erros, como de possíveis soluções.

Neste sentido de ir além da investigação de erros e entrar na seara das ações para aumentar a efetividade, a revisão de literatura focou ainda estudos sobre o uso de índices de efetividade de gestão no Brasil e demonstrou que já há análises feitas desde sua introdução, entretanto, há pouca investigação sobre as causas de bons desempenhos e o que leva os municípios a terem gestões mais efetivas.

Encontramos ainda poucas menções a ferramentas recentes, como o uso de *benchmarking* de políticas públicas e considerações sobre a adoção de uma postura mais orientativa e colaborativa dos órgãos de controle em relação aos fiscalizados. Essa falta de informação na revisão de literatura foi determinante para nosso entendimento de que era preciso realizar estudos de caso que apontassem se além do meio acadêmico há informações sobre o uso destas técnicas em casos específicos, que é o objeto da seção seguinte deste trabalho.

4. ESTUDOS DE CASO

4.1 EUROPEAN COURT OF AUDITORS - (CORTE EUROPEIA DE AUDITORES (ECA), OU AINDA, TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU)

Sediada em Luxemburgo, a ECA é a auditoria externa da União Europeia (UE), um bloco de 27 Estados Membros que juntos realizam diversas ações coordenadas para o desenvolvimento da região. A ECA tem representantes de cada Estado Membro e cerca de 900 efetivos de todas as nacionalidades da UE. A sua missão é avaliar "*a economia, eficácia, eficiência, legalidade e regularidade da intervenção da UE para melhorar a prestação de contas, a transparência e a gestão financeira, reforçando assim a confiança dos cidadãos e respondendo eficazmente aos desafios atuais e futuros com que a União se depara*" (Tribunal de Contas Europeu, n.d.).

A ECA realiza auditorias de conformidade através do seu Relatório Anual, no qual são verificadas a confiabilidade das contas anuais e a legalidade e regularidade das transações subjacentes. Além deste tipo de auditoria, há auditorias de desempenho abordam a economia, eficiência e eficácia das políticas e programas da UE. Há dezenas de relatórios especiais durante o ano cobrindo uma ampla gama de tópicos (Perguntas e respostas ECA, 2024). Uma avaliação sintética do apurado por estes relatórios é apresentada no Relatório Anual ECA (2023), em um capítulo destinado a analisar a eficiência, eficácia e efetividade das ações da UE.

O processo de auditoria da ECA caracteriza-se por muita orientação e uma postura colaborativa para com os auditados (Camargo, 2020). A maioria dos dados são fornecidos à Comissão Europeia, eventualmente complementados por informações adicionais de autoridades dos estados-membros da EU e pelos achados em visitas de campo. Os auditados são informados primeiro sobre as conclusões e recomendações de auditoria durante um procedimento de clarificação que precede a publicação do relatório e dá ao auditado a possibilidade de reagir aos resultados da auditoria da ECA. Após este procedimento, as recomendações pendentes constam no relatório final. As informações mais importantes que emergem de uma auditoria são tornadas públicas, tanto as conformidades, como as irregularidades observadas. Após três anos, há uma avaliação de acompanhamento para verificar se as recomendações da ECA foram implementadas ou não.

A ECA não tem poder para impor mudanças, isso é de responsabilidade dos formuladores de políticas. No entanto, as recomendações dos relatórios anuais e especiais costumam ter percentuais acima de 80% de implementação. Um dos fatores para tanto é que o

relacionamento com os auditados, e em particular com a Comissão Europeia, existe há muitos anos, com conhecimento dos auditados sobre as informações necessárias. Outro ponto é que se a ECA não estiver satisfeita com as informações fornecidas, haverá recomendações sobre como melhorar sua qualidade que se tornarão públicas, pressionando os auditados para sua solução.

Com relação à divulgação de boas práticas para fins de *benchmarking*, não há um trabalho de específico a pesquisa destas. Nos relatórios, pode até haver menção a práticas que foram melhores e pode-se encontrar comparações de forma indireta para ilustrar os achados, explicar notas e recomendações, mas não é uma ação sistemática de busca. Há muitas considerações para não fazer isso, como a falta de recursos humanos necessários para fazer o *benchmarking*, critérios para o *benchmarking* e o fato que nem todas as políticas estão dentro do mandato da ECA. No entendimento desta Corte, o *benchmarking* deve ser feito ao longo de muitos anos para as comparações serem válidas.

Um objetivo para os relatórios de desempenho da ECA é que forneçam uma visão equilibrada das descobertas encontradas durante a auditoria. Podem ser eventualmente destacadas boas práticas e exemplos de questões relevantes para o tópico/escopo da auditoria. As opiniões e recomendações são compartilhadas publicamente por meio dos relatórios de auditoria.

Por exemplo, um relatório recente sobre a resposta da UE à COVID (European Court of Auditors, 2024) enfatiza a boa adaptação e a resposta rápida de uma das agências médicas, enquanto aponta várias ressalvas à ação de outra. Assim, tanto os erros apontados em uma agência, como os acertos vistos em outra servem de referência para quem quiser analisar a questão e dela tirar informações sobre o assunto em pauta. Estas comparações nunca são muito explícitas nem detalhadas, mas podem ser encontradas em vários relatórios da ECA.

Um outro instrumento que pode ser utilizado pelos que buscam nas publicações da ECA informações para implementação de políticas públicas são os ECA Journals (European Court of Auditors, 2021), em que especialistas externos e partes interessadas que comentam sobre um determinado tópico, dão opiniões diferentes sobre os assuntos e também podem fazer referências a boas práticas.

Assim, é possível concluir que a ECA é um órgão que tem uma ampla atuação na análise da efetividade de políticas públicas e que nos seus relatórios divulga tanto recomendações para correção de erros, como políticas públicas implementadas com sucesso, que, embora não sejam analisadas com este objetivo, podem ajudar na implementação de estratégias de *benchmarking*. Conforme ressaltado pelo Porta Voz e Consultor Principal para Imprensa e Comunicação Social da instituição, "*No final, os clientes finais do nosso trabalho são os cidadãos da UE, e eles*

esperam ler em nossos relatórios quais são os problemas, mas também encontrar exemplos de bom uso do dinheiro dos contribuintes.".

4.2 *NATIONAL AUDIT OFFICE* (NAO) – (ESCRITÓRIO NACIONAL DE AUDITORIA – REINO UNIDO)

O NAO é o fiscalizador independente dos gastos públicos do Reino Unido, que apoia o Parlamento na responsabilização do governo e que ajuda a melhorar os serviços públicos (National Audit Office, n.d. a). É responsável por fiscalizar todos os departamentos do governo, agências executivas, órgãos independentes, empresas auditadas por estatuto ou voluntariamente e algumas instituições de caridade. Tem um corpo de 965 funcionários, que em 2023 realizou 416 auditorias de certificação e publicou 64 relatórios de *Value-For-Money* - VFM (Valor do Dinheiro) (National Audit Office, 2024a).

A visão do NAO sobre suas funções é bastante peculiar no universo dos órgãos de controle externo, não apenas pelo foco em "fazer a diferença", mas porque a instituição enxerga como tendo a mesma importância a verificação da legalidade e responsabilização do governo pelos seus atos irregulares (a chamada auditoria de conformidade) e mostrar como as coisas poderiam ser feitas de forma diferente. Esta visão está claramente exposta no relatório anual da instituição (National Audit Office, 2024a, p. 6) *"O que nos motiva é saber que fazemos a diferença, e assim nossos deveres gêmeos de responsabilizar o governo e mostrar como as coisas poderiam ser feitas melhor são nossos princípios orientadores."*. Enquanto realizar auditorias de controle de legalidade e conformidade no cumprimento de normas constituem a missão de quase todos os tribunais de contas e órgãos de controle externo (e também se verifica nas auditorias de certificação do NAO), a peculiaridade está em focar também nas práticas bem-sucedidas e indicar o que foi bem-feito no trabalho dos auditados, o que é feito por meio dos relatórios VFM e outras atividades que abordaremos a seguir.

Um dos principais motivos para o NAO investir nessa abordagem é que ao realizar auditorias, a entidade adquire conhecimento dos desafios enfrentados pelo governo e como são enfrentados por diferentes órgãos públicos. O NAO fica numa posição que permite comparar soluções apresentadas, inovações e formas bem-sucedidas que possam ser utilizadas de forma mais ampla (National Audit Office, 2024a, p. 32).

O entendimento do NAO é de que "*É nosso trabalho destacar boas práticas e compartilhar lições aprendidas por meio de fóruns de comitês parlamentares selecionados, comitês de auditoria, outras redes e com parlamentares individuais e altos funcionários. Para*

esse fim, nossos especialistas falaram em 68 eventos externos em 2023-24 sobre questões como aquisições e entrega de grandes projetos, e realizamos dois briefings de presidentes de comitês de auditoria." Ou seja, não apenas o NAO entende que divulgar boas práticas é sua obrigação, como que deve levar os achados a comissões parlamentares, além das divulgações que realiza em seu site.

O NAO dispõe de equipes de especialistas focadas na análise de políticas públicas e na elaboração dos já citados relatórios VFM, numa área chamada de *Insights*, que pode ser traduzido como visões, percepções, conhecimentos. A equipe é composta por pessoas com vários perfis, há contadores qualificados com experiência em auditoria, outros são auditores de outras formações, ou são especialistas qualificados para nível de mestrado ou equivalente em outras disciplinas, como economia, estatística, ciência de dados, pesquisa social e pesquisa operacional. Há também pessoas treinadas dentro do NAO na própria equipe de *Insight* (National Audit Office, 2024a, p. 52).

O pessoal da área de *Insights* está dividido por áreas de maior interesse de estudo para o NAO (National Audit Office, n.d. b), a saber:

- Equipe de *Insights* de Análise usa métodos e ferramentas analíticas para fornecer insights de auditoria para tornar os dados mais acessíveis e transparentes.

- Equipe de *Insights* Comerciais ajuda aqueles que gerenciam compras e atividades comerciais a atender aos mais altos padrões.

- Equipe de *Insights* Digitais ajuda o governo a entender melhor como usar dados de forma eficaz e progredir em sua agenda de transformação digital.

- Equipe de Insights de Gestão Financeira e de Riscos analisa e comenta quão bem as finanças públicas são administradas, com base em experiência da NAO em uma variedade de habilidades empresariais essenciais.

- Equipe de *Insights* de Entrega de Grandes Projetos compartilha as principais lições coletadas de nosso trabalho de auditoria de grandes projetos em todo o governo.

- Equipe de Insights de Gestão Operacional e de Pessoas ajuda o governo a transformar a intenção da política em realidade de serviço usando nossa expertise em pessoas e operações.

consulta em 18/12/2024

Os chamados relatórios VFM são dois tipos de publicações disponíveis ao público em geral no *site* do NAO, as Lições Aprendidas e os Guias de Boas Práticas.

Na ocasião de nossa consulta, havia diversas publicações de Lições Aprendidas, que examinamos por amostragem. Dentre os analisados, um examinado tinha o título de "*Sumário de Competição em Compras Públicas*" (National Audit Office, n.d. b), um resumo de 15

páginas de conclusões da equipe sobre práticas para incentivar a competição, destinado a informar para os órgãos interessados as informações que o NAO reuniu. Ele começa com uma parte de *Key Insights* (Observações Chaves), com recomendações básicas de ações sugeridas desde a determinação de requerimentos para compra à gestão de contratos. O capítulo *Introduction* (introdução) contextualiza as compras governamentais, normas aplicáveis e conceitos gerais sobre o tópico. O capítulo *Key Findings* (Achados Chaves) descreve as principais ações para aumentar a competitividade. A parte de *Concluding Remarks* (Observações de Conclusões) comenta que as análises do NAO concluíram que a competitividade não está nos níveis pretendidos. Por fim, a parte de *Recommendations* (Recomendações) indica as principais ações recomendadas para os que atuam no estabelecimento de políticas de compras e nos centros de compras de cada órgão. Para quem precisar de mais detalhes, há um material mais detalhado com 54 páginas (National Audit Office, n.d. b) e para um aprofundamento ainda maior há um e-book ((National Audit Office, n.d. b) que pode ser adquirido junto à instituição.

Um outro tipo de publicações do NAO são os Guias de Boas Práticas, com dicas práticas úteis para ajudar as partes envolvidas na prestação ou supervisão de serviços públicos. Na ocasião de nossa pesquisa no site, havia uma página com vários exemplos de publicações nesta linha (National Audit Office, n.d. c). Neste espaço, havia diversos diretórios de arquivos, que clicando levam para uma página do assunto. Esta descreve os documentos disponíveis com um resumo muito breve de cada um deles para facilitar a identificação dos que interessam e permite realizar o *download* (obter cópia digital) dos mesmos.

Uma das boas práticas que chamou nossa atenção foi sobre como aperfeiçoar serviços operacionais (National Audit Office, n.d. d). O espaço deste tópico oferece diversas opções de arquivos para baixar para qualquer computador. Um primeiro material fala sobre "*Entender e Gerenciar a Demanda de Serviços*" (National Audit Office, 2022a), são 45 páginas detalhando seis *insights* levantados pelo time do NAO e que detalham tópicos como planejamento para picos de demanda e gargalos. Outro material é sobre "*Usando Informações*" (National Audit Office, 2023a), documento de 32 páginas que foca nas informações necessárias para entender como o serviço está performando, verificar necessidade de demandas e quais, contendo dicas sobre como criar indicadores de performance que realmente importem. Um terceiro documento nesta mesma boa prática é "*Melhoria Sistemática*" (National Audit Office, 2023b), compilado de 31 páginas com orientações do time de *insights* sobre como identificar problemas que ocorrem na prestação de serviços e como priorizar os que devem ser resolvidos antes. Finalmente, o "*Apêndice – Guia de Metologia das Boas Práticas de Aperfeiçoamento de*

Serviços" ((National Audit Office, 2022b) é um documento de cinco páginas que descreve o conteúdo do guia de boas práticas para aperfeiçoamento de serviços operacionais e apresenta a base de evidências dos insights, numa forma menos técnica do que os relatórios de certificação do NAO, com objetivo de deixar mais acessível ao público em geral e a gestores de serviços operacionais.

O trabalho da Equipe de *Insights* vem sendo positivamente recebido pelos órgãos públicos fiscalizados. De acordo com pesquisa realizada com gestores de alto escalão destes órgãos, 81% concordaram que as recomendações dos relatórios VFM ou levaram ou provavelmente levarão a melhorias nas organizações que lideram (National Audit Office, 2024b).

De acordo com seu Relatório Anual 2023-2024, 95% das recomendações do NAO ao governo foram aceitas ou parcialmente aceitas (comparado com 91% em 2022-23) e 73% dos altos funcionários dos órgãos que auditamos concordam que o trabalho da entidade leva a melhores resultados (70% em 2022-23) (National Audit Office, 2024a). Desta forma, pode-se concluir que o NAO vem sendo altamente efetivo em obter não apenas a implementação das suas recomendações, como tem contribuído para um maior impacto e efetividade dos órgãos que fiscaliza.

Essa percepção encontra-se também na avaliação de Grin (2020, p. 17): "*No caso inglês, ampliou-se a intervenção na governança estatal, visando alterar a lógica de autocontrole por outra com mais regulação externa e avaliação de performance, o que tornou a auditoria um agente de mudança e não apenas um órgão verificador*".

5. O TCESP E A EFETIVIDADE DOS JURISDICIONADOS

Com grande histórico de fiscalizações de conformidade e cumprimento das leis, o TCESP tem adotado, em especial nas últimas décadas, uma maior ênfase no acompanhamento da efetividade das gestões municipais. Afinal, observa Dall´Ollio (2019, p. 60) que "*a simples adequação a procedimentos legais nem sempre corresponde ao melhor desempenho de indicadores sociais*".

Mais recentemente, debate-se na casa o papel do TCESP como um indutor de políticas públicas. O Conselheiro Dr. Dimas Ramalho, quando Presidente do TCESP escreveu, "*O trabalho de controle externo da Administração Pública precisa, ao fim e ao cabo, impactar da melhor forma possível a vida do cidadão. Essa é uma das principais convicções que trago depois de dez anos como Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. É por isso que assumo, neste mês, o cargo de Presidente decidido a difundir o papel da instituição como indutora de políticas públicas. Não se trata de invadir competências ou sufocar a discricionariedade do gestor. Por definição, um indutor encoraja e provoca, inspira e impulsiona. Por oposição, ele não conduz nem executa por si próprio*." Ramalho (2022).

Neste sentido de incentivar ações sem conduzir ou executar, o TCESP tem muitas ações orientativas e pedagógicas, que visam incentivar e prover subsídios aos gestores públicos que desejarem obter uma maior efetividade em suas administrações. Ainda nas palavras de Ramalho (2022) "*defendo maior ênfase na função pedagógica, dimensão do Tribunal de Contas que ganha espaço à medida em que se percebe que, muitas vezes, é mais eficiente alertar, explicar e recomendar. Exemplo disso são os votos nos quais as análises e determinações desta Casa trazem farto material de apoio para o administrador que quiser melhorar programas e se adequar.*"

Provavelmente, a mais antiga ação pedagógica e orientativa da casa são os Ciclos de Debates, reuniões que o TCESP realiza com agentes políticos e públicos há 29 anos ininterruptos. Realizadas nas Unidades Regionais do Tribunal, destinam-se a apresentar boas práticas administrativas, aspectos que devem ser observados para o cumprimento de normas regulamentares e dirimir dúvidas dos jurisdicionados sobre as orientações e posicionamentos do TCESP sobre questões de gestão pública (TCESP, 2025b).

O TCESP tem um órgão especializado em realizar treinamentos e eventos de divulgação de assuntos aos seus servidores e também aos jurisdicionados, a Escola Paulista de Contas Públicas "Presidente Washington Luís" – EPCP (TCESP, 2025c). Embora fundada há 37 anos, durante o seu início voltava-se prioritariamente a atender aos servidores. Informam Camargo e

Dall´Olio (2023) que nos anos recentes, a EPCP desenvolveu cartilhas e manuais para gestores e administradores públicos, realizou eventos em forma presencial, virtual e híbrido levando diversos assuntos aos gestores públicos e população, além de disponibilizar podcasts sobre planejamento, gestão de resíduos sólidos e outros. Contam os autores que o TCESP também promoveu concursos de boas práticas sobre saneamento básico, enfrentamento da Covid-19, resíduos sólidos e educação. conforme relata Dall´Olio (2019), a EPCP oferece cursos de ensino à distância e uma publicação periódica, a Revista Cadernos, que estimula o debate entre a Administração Pública, acadêmicos e a sociedade.

Um outro recurso disponível para os jurisdicionados que desejem orientações é o Canal institucional do TCESP (TCESP, 2025a), um canal no *You Tube* onde é possível acompanhar as Sessões do Tribunal Pleno, das Câmaras de Julgamento, acessar Notícias do TCESP e assistir ao Programa Controle Externo, onde os líderes de diversas áreas falam sobre o posicionamento da Tribunal sobre diversos assuntos, o InovaCast, parceria entre TCESP e Ministério Público de Contas (MPC) sobre inovação na gestão pública e o Descobrindo o TCESP, programas mais voltados ao cidadão que explicam sobre as várias áreas da casa.

Também interessantes são os Painéis do TCESP (TCESP, 2025d), em especial o Painel ODS, com informações sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios paulistas, e o do IEG-M, que permite pesquisar a série histórica das cidades, achar os municípios no mapa e ver suas notas geral e por dimensão e gerar relatórios de desempenho por regiões e municípios, além das respostas dadas a cada uma das questões dos questionários, permitindo comparar municípios com outros próximos geograficamente ou em porte.

Uma conhecida e inovadora forma ação do TCESP na avaliação de políticas públicas são as Fiscalizações Ordenadas. São ações em que equipes do TCESP verificam in loco e ao mesmo tempo em várias cidades a execução de políticas públicas como atendimento em Unidades Básicas de Saúde (UBS), instalações de escolas públicas, transporte escolar, frota de veículos, delegacias de polícia e outros assuntos. As fiscalizações são acompanhadas pelos gestores em tempo real e as irregularidades são comprovadas por vídeos e fotos que são divulgados à imprensa, que frequentemente divulga em jornais e telejornais, levando ao conhecimento da população os assuntos para que haja controle social. Os apontamentos são condensados em relatórios detalhados notificados aos prefeitos. Estes pontos indicados constam de forma sumarizada nos relatórios de contas, inclusive com checagem de se os problemas apontados tiveram ou não ação corretiva da gestão municipal no ano em que ocorreram.

Em que pesem todos estes recursos e ações orientativas, a principal ação do TCESP em termos de aferição da efetividade dos jurisdicionados é o acompanhamento anual da evolução do IEG-M, que analisamos em maior detalhe a seguir.

5.1 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO TCESP COM O IEG-M DE 2015 A 2024

O IEG-M foi lançado em 2014 (TCESP, 2024) com os dados coletados a partir deste ano e divulgados sempre no ano seguinte, nas sete dimensões já apresentadas anteriormente. Na primeira edição, os dados declarados pelos municípios não foram validados, passando a ser a partir do ano base de 2015 e com a validação sendo ampliada e aperfeiçoada ao longo dos anos.

Com base nas respostas apuradas e validadas, calculam-se as notas médias de cada município e a nota média geral. A evolução dos resultados ao longo do tempo demonstra que a pontuação média caiu de 2014 a 2021, apresentando discreto crescimento em 2022 e 2023, como pode ser observado na Figura 1.

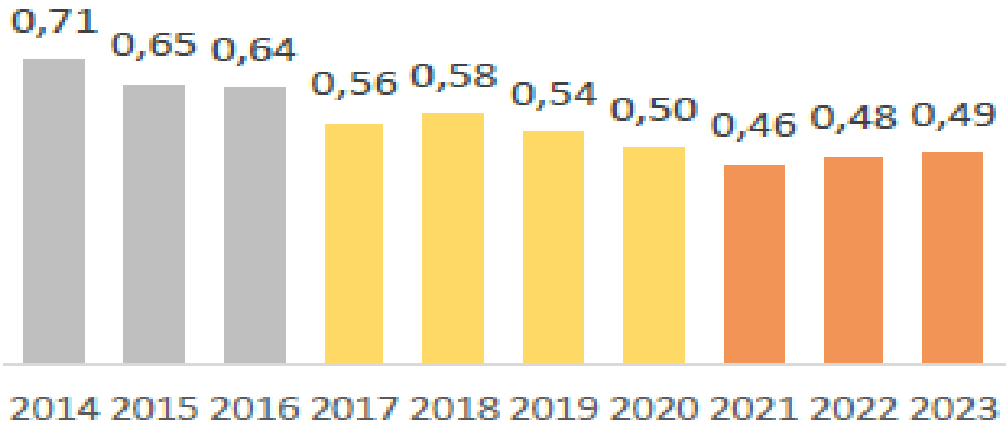

Figura 1. Evolução das Notas Médias Gerais do IEG-M 2014 a 2023

Fonte: TCESP (2024, p. 45)

Os resultados do levantamento são expressos pelo enquadramento dos municípios em cinco faixas de resultados, resumidos na Tabela 1.

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEG-M maior ou igual a 75% e menor que 90% da nota máxima
B	Efetiva	IEG-M maior ou igual a 60% e menor que 75% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEG-M maior ou igual a 50% e menor que 60% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEG-M menor que 50% da nota máxima

Tabela 1. Faixas de Resultados no IEG-M

Fonte: TCESP (2024, p. 16)

Em termos de desempenho geral, o último levantamento disponível, a análise do IEGM-2024, com dados do ano base de 2023 demonstra que a imensa maioria, 87% dos municípios, encontra-se atualmente nas faixas C - Baixo nível de adequação ou C+ - Em fase de adequação. Há 78 municípios (13%) na faixa de gestão B – Efetiva e não há municípios nas faixas B+ - Muito Efetiva ou A – Altamente efetiva. Quanto ao porte, os municípios grandes têm avaliações ligeiramente superiores aos demais.

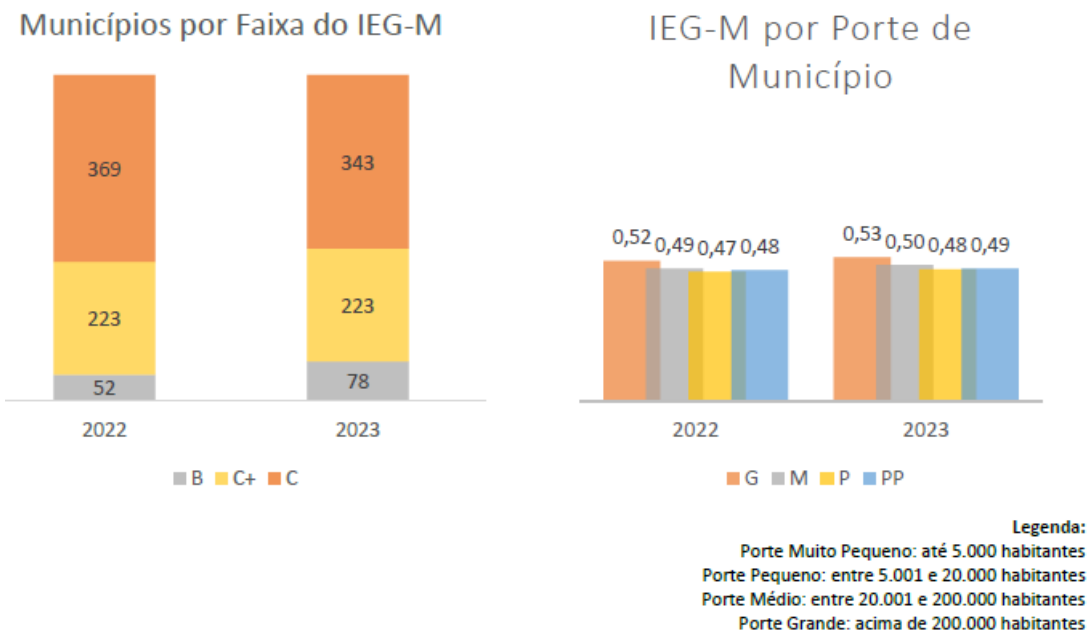

Figura 2. Municípios por Faixa do IEG-M e IEG-M por Porte de Município

Fonte: TCESP (2024, p. 46)

A análise de números de municípios em cada faixa por dimensão do IEG-M permite ver que as áreas dimensões de maior efetividade são o I-Fiscal, o I-Educ e o I-Saúde, nas quais existem maiores números de municípios B – Efetiva. Já a de pior desempenho é o i-Plan, onde apenas 50 municípios são efetivos e apenas nove são muito efetivos.

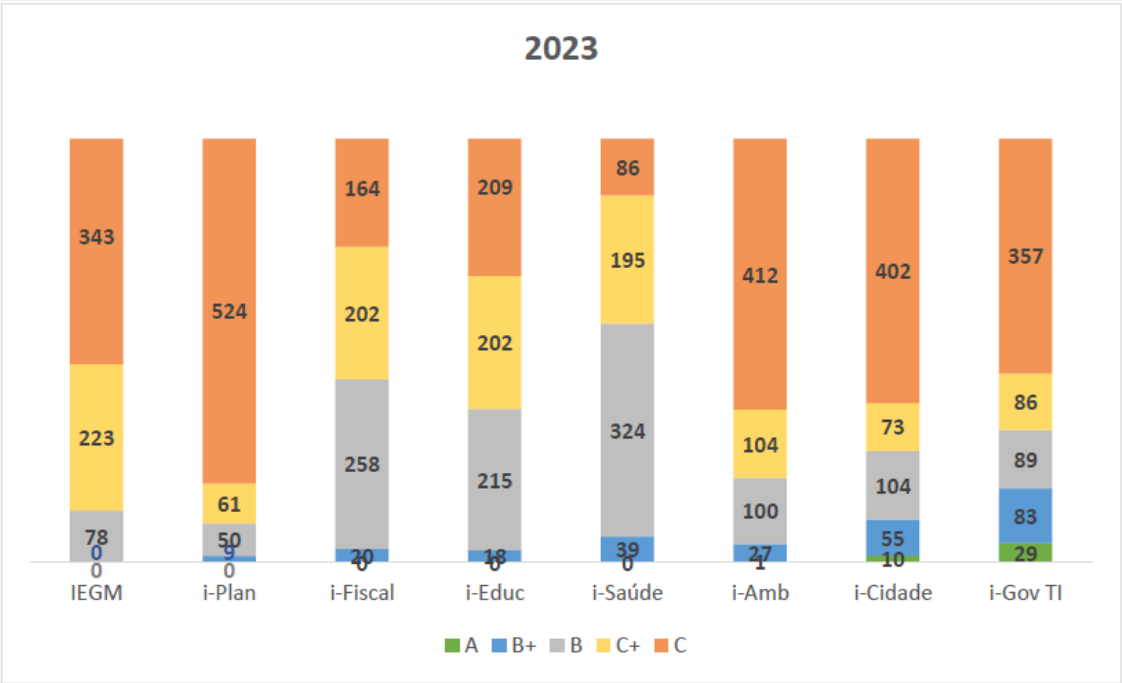

Figura 3. Municípios por Faixa do IEG-M Geral e por Dimensões

Fonte: TCESP (2024, p. 44)

A nossa avaliação é de que a introdução do IEG-M e o acompanhamento da efetividade por esta ferramenta são extremamente meritórios. As várias questões respondidas pelos municípios delimitam muitas áreas de atenção em que há regulamentações legais que exigem atenção e assuntos de grande importância para a vida dos cidadãos. As questões do IEG-M são pontuadas e os municípios podem saber quais são os itens que têm maior peso em suas avaliações. O município que desejar, pode, através da análise cuidadosa de seu resultado no IEG-M, mapear as áreas em que está performando mal e desenvolver políticas públicas para melhorar.

O TCESP (2024) divulga em seu Anuário informações das notas de todos os municípios. Isso permite aos gestores municipais se compararem com cidades da mesma região ou porte, e utilizar essas informações para buscar em outros municípios referenciais sobre as políticas públicas que produziram resultados melhores.

A base de dados do TCESP sobre o IEG-M permite ver a evolução dos municípios ao longo de vários anos e permite distinguir claramente aqueles de melhor desempenho ao longo do tempo e sua evolução nas várias dimensões. É por isso uma fonte rica de informações sobre as gestões públicas municipais, num trabalho anualmente revisado por equipes de fiscalização com visitações frequentes, o que aumenta a confiabilidade.

Todavia, entendemos que a evolução do desempenho dos municípios desde a introdução do IEG-M não é satisfatória, visto que a maioria das cidades têm desempenho nas faixas C - Baixo nível de adequação ou C+ - Em fase de adequação.

Analisando esta situação considerando o cenário idêntico que se apresentava em 2024, Gussoni et al. (2024, p. 156) concluíram que "*seria oportuno e salutar o desenvolvimento de um projeto de intervenção, uma proposta estruturada de ação com base no impacto do benchmarks de práticas em áreas de atuação da gestão pública, resultando na criação de um banco de boas práticas constatadas através de indicadores, que contribua como fator de melhoria das políticas públicas dos municípios e instrumentos hábeis a inspirar e orientar os gestores na administração municipal*". O capítulo seguinte detalha como tal proposta poderia ser implementada, considerando o que foi estudado neste trabalho.

6. SUGESTÕES DE POSSÍVEIS AÇÕES DO TCESP

6.1 JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA E OBJETIVOS

Foi muito importante não ver apenas aspectos positivos do que estávamos querendo analisar. No item 3.1, foram analisados críticas e riscos à atuação dos tribunais de contas na análise de políticas públicas. O risco dos apontamentos e recomendações dos tribunais de contas nas análises de políticas públicas se tornarem interferências indevidas na discricionariedade do agente político escolhido pela população é algo a ser mitigado. A distinção entre "determinações" (obrigações, deve fazer) e "recomendações" (desejável, pode fazer) é algo é uma questão capciosa, que deve ser vista com muito cuidado pelo órgão de controle, pois não cabe a ele escolher como os recursos públicos devem ser usados. O caso do TCERO narrado no item 3.2.4 mostra os potenciais conflitos que podem decorrer da atuação dos órgãos de controle além da auditoria de conformidade. Também chamou atenção a preocupação de que o receio de recomendações e críticas do órgão de controle possam levar ao medo do gestor de decidir, o "apagão das canetas".

Embora as críticas sejam pertinentes, nosso entendimento é de que uma vez conhecidos, os riscos podem ser mitigados. A fase seguinte e maior de nosso estudo, a atuação de órgãos de controle nas auditorias de desempenho e da efetividade apontou benefícios que, em nosso entender, mais do que justificam a adoção de ações voltadas a aumentarem a efetividade dos jurisdicionados, pois isso aumentaria o impacto do TCESP na vida da população e no melhor uso dos recursos públicos. Trazemos novamente o ponto de vista de Marx (2015, p. 14) "*As atividades de combate à corrupção e as de apoio à melhoria da gestão dos recursos públicos não são conflitantes e, sim, complementares*.", que compartilhamos.

A Revisão de Literatura neste trabalho demonstrou que vários órgãos de controle do Brasil e de outros países estão se dedicando a analisar e acompanhar a efetividade dos órgãos e fiscalizados, conforme visto no item 3.2 desta revisão.

Foi particularmente interessante conhecer os materiais do TCU (item 3.2.4) sobre análise de políticas públicas, que demonstraram que a complexidade do tema exige divulgação do assunto em termos simples, para que gestores com menor conhecimento possam aprender a fazer essas avaliações tão essenciais. Também ficou bastante claro que as auditorias operacionais são mais complexas e demoradas e exigem um nível de conhecimento técnico e de uma quase "imersão" no fiscalizado, para entender mais profundamente sua realidade e efetuar avaliações justas.

Coincide com nosso ponto de vista a avaliação do órgão de que há um grau de despreparo muito grande nos gestores dos fiscalizados, e que comparativamente a capacidade técnica e nível de conhecimento de políticas públicas dos servidores do órgão de controle são muito maiores. Isso nos faz pensar em quanto benefício a sociedade pode ter se esses corpos técnicos altamente qualificados dos órgãos de controle se dedicarem não apenas a identificarem falhas, mas a contribuir para o saneamento destas.

No item 3.3, na parte sobre a ECA, mostrou que os *Special Reports*, relatórios de análises de políticas públicas selecionadas do órgão atraiam maior atenção dos *stakeholders* e do público em geral do que as análises de conformidade. Foram um motivo determinante para escolhermos a ECA como objeto para estudo de caso posteriormente feito no item 4.1. Este foi muito positivo, mostrou como o controle externo pode ter ganhos ao adotar uma postura colaborativa e de equilíbrio entre correção das irregularidades e reconhecimento das ações bem-sucedidas. A percepção da ECA de que o seu interessado maior, o cidadão da UE deseja ver em seus relatórios tanto as políticas públicas com problemas, como as que deram certo é bem diferente da que predomina no Brasil, de que órgãos de controle existem apenas para corrigir problemas e enfrentar a corrupção. Somos de opinião de que podem ter muito maior impacto na sociedade se virem o uso dos recursos públicos em todos os casos, positivos e negativos.

De forma semelhante, ainda no item 3.3 na parte sobre o NAO mostrou que a entidade criou uma divisão específica somente para desenvolver análises *Value for Money* (análise de custo-benefício) de programas, projetos e atividades. Tendo em vista a importância deste órgão mais do que centenário em um regime parlamentarista em que o peso do controle externo é muito maior, ficou claro que o estudo de caso seria relevante, e de fato, foi o que mais subsídios e ideias trouxe para nossa análise.

Tratado no item 4.2, o caso do NAO mostra que este órgão não apenas divulga políticas públicas efetivas como tem uma divisão especializada em analisar as ações de sucesso e em divulgar as boas práticas de gestão, para que outros órgãos públicos possam adaptar tais ações e se tornarem mais efetivos.

A análise destes casos demonstrou que a ação na análise de políticas públicas e os relatórios *VFM* contribuem para mudar a visão dos fiscalizados sobre os órgãos de controle, que passam a serem vistos como referências técnicas que podem ajudar a aumentar a efetividade dos gestores, o que aumenta a adoção de suas recomendações e contribui para o atingimento de seu objetivo final comum, a melhoria do uso dos recursos públicos.

Conforme demonstrado no item em comento, o NAO é um exemplo de boa conciliação entre as atividades complementares das auditorias de conformidade com as de desempenho.

Através da execução simultânea dos dois tipos, o NAO atinge índices superiores a 90% de suas recomendações implementadas, aumentando significativamente o impacto de sua ação e gerando mudanças na sociedade.

Já os estudos de caso do TCESP demonstraram que há muitas ferramentas e que o uso do IEG-M demonstra que está se criando um importante banco de dados e que é possível medir e identificar os melhores desempenhos nas várias áreas da gestão pública. Temos, portanto, conhecimentos e recursos humanos dentro da casa para poder ampliar as ações do TCESP e seu impacto sobre jurisdicionados e para a população.

Tendo em vista estas informações, elaboramos sugestões e propostas, que são as nossas considerações sobre o que o TCESP poderia fazer para aumentar a efetividade dos jurisdicionados através do maior conhecimento das políticas públicas e da divulgação de boas práticas. São ações que permitem implementação gradual e que pode ter sua velocidade de implementação e impactos sob controle do TCESP.

Os objetivos propostos são aumentar o conhecimento de políticas públicas dentro do TCESP e identificar as boas práticas de alguns municípios, criar materiais que expliquem como foram implementadas, quais os resultados obtidos, criar um painel e divulgar as boas práticas para que outros municípios possam adaptá-las à sua realidade, aumentando a efetividade em faixas do IEG-M e oferecendo melhores serviços às suas populações.

6.2 AUMENTAR O CONHECIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Analisar políticas públicas é um trabalho complexo, que exige profundo conhecimento teórico, sobre o ciclo das políticas públicas, ferramentas de mensuração de performance e formas de avaliação de políticas públicas.

A realidade da gestão municipal brasileira torna o trabalho ainda mais desafiador, pois há grande desigualdade entre as capacidades gerenciais nos vários municípios e a imensa maioria tem servidores com pouco conhecimento técnico, quadros de pessoal incompletos, remunerações baixas e pouco incentivo e investimento ao treinamento.

Por outro lado, o TCESP tem um quadro de servidores qualificados, a maioria com instrução superior, oferece uma das melhores carreiras do serviço público estadual e tem pessoas com formação em áreas como Administração de Empresas, Administração Pública, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Direito, Engenharia Civil e Gestão de Políticas Públicas, dentre outras.

Tendo por base a experiência do NAO (item 4.2), que criou uma área de especialistas focados apenas na análise de políticas públicas e na elaboração dos relatórios de *Value-For-Money* - VFM (Valor do Dinheiro) (National Audit Office, 2024a), que são auditorias de desempenho, propomos a criação de um grupo focado neste tipo de atividade.

Formar uma equipe com este objetivo pode ser feito de várias formas, a depender do interesse do TCESP e da disponibilidade de recursos. Uma forma conservadora poderia ser a criação de um grupo de Análise de Políticas Públicas, formado por voluntários. Haveria um processo de seleção em que se identificaria formação compatível, experiências prévias em gestão, tanto de órgãos públicos como privados, em fiscalização de órgãos municipais e, sobretudo, disposição para dedicar tempo parcial a estes estudos. O TCESP permitiria às pessoas dedicarem parte do seu tempo, por exemplo meio período ou um dia por semana em que se dedicariam a analisar políticas públicas de interesse na ocasião, em municípios selecionados a partir de dados do IEG-M. Uma alternativa mais agressiva seria formar um pequeno grupo fixo dedicando tempo integral ao assunto e complementado por pessoas com dedicação parcial nos moldes descritos.

A importância de ter um grupo dedicado a este tipo de atividade está em criar especialização no assunto e permitir foco no trabalho de auditoria de desempenho. A auditoria de conformidade em 644 municípios ocupa muito tempo das equipes, os relatórios têm muitos pontos de verificação e o fato de termos conforme indicado no item 5.1 nada menos do que 87% dos municípios nas faixas C - Baixo nível de adequação ou C+ - Em fase de adequação no IEG-M indica que a investigação das irregularidades vai por muito tempo ainda consumir quase todo tempo das equipes de fiscalização.

Lembremos ainda, que, conforme apontado no item 3.2.4, sobre as auditorias de desempenho feitas pelo TCU "*destaca-se a maior complexidade, pois quando comparadas às auditorias de conformidade a dificuldade é maior, são necessárias informações não padronizadas, demandam uma imersão em medidores de performance mais complexos e próprios de cada órgão e da política, o que exige uma aprendizagem e inserção da equipe na organização auditada. Um outro fator é que as informações precisam ser analisadas em conjunto com os gestores para que se compreenda as ações e iniciativas. Esses fatores fazem com que as auditorias sejam mais custosas e longas. Por outro lado, entre os resultados, costumam aparecer propostas de soluções para os problemas identificados*.".

Por mais boa vontade que as equipes de fiscalização possam ter e por maior que seja o desejo do TCESP de melhor focar parte do tempo das equipes em análises de políticas públicas

na tomada de contas anuais, a grande probabilidade é de que não seja possível fazer análises com a profundidade desejada sem uma equipe focada no assunto.

Há também a questão da orientação dos profissionais e o escopo de seu trabalho. As equipes de fiscalização são treinadas desde seu início no TCESP para identificarem irregularidades, documentarem e evidenciarem os erros e apontá-los no relatório que irá aos Conselheiros. Não é parte de seu trabalho avaliar o que está conforme, menos ainda reportar a conformidade. Sobre os itens conformes, os relatórios de fiscalização dizem no máximo que o ponto foi examinado e não se constatou irregularidade.

A análise de políticas públicas não pode ter esse escopo limitado. Conforme visto no item 4.1, estudo de caso da ECA "*Um objetivo para os relatórios de desempenho da ECA é que forneçam uma visão equilibrada das descobertas encontradas durante a auditoria. Podem ser eventualmente destacadas boas práticas e exemplos de questões relevantes para o tópico/escopo da auditoria. As opiniões e recomendações são compartilhadas publicamente por meio dos relatórios de auditoria*." A análise de políticas públicas tem de poder reconhecer e divulgar as bem sucedidas, não é o foco apenas localizar inconformidades.

O estudo de caso do NAO, item 4.2, revela que uma das vantagens que se pode ter com um grupo focado em análise de políticas públicas é estudar também as boas práticas de gestão, que pode aumentar a efetividade dos órgãos jurisdicionados. Conforme pontuamos naquele item, "*O trabalho da Equipe de Insights vem sendo positivamente recebido pelos órgãos públicos fiscalizados. De acordo com pesquisa realizada com gestores de alto escalão destes órgãos, 81% concordaram que as recomendações dos relatórios VFM ou levaram ou provavelmente levarão a melhorias nas organizações que lideram* (National Audit Office, 2024b)."

Um exemplo de área em que um time especializado em Análise de Políticas Públicas poderia atuar seria estudar áreas de atuação do município que estão se tornando críticas e não são avaliadas dentro do IEG-M, como a atuação das forças de segurança, que deverá mudar com a recente autorização do STF para as guardas municipais atuarem em funções antes reservadas apenas a polícia militar. Também importante seria o TCESP verificar mais a fundo as ações de regulação de trânsito, em especial as que evitem a enorme quantidade de mortes em acidentes, mais letais que muitas doenças. Outra área hoje não acompanhada é a de assistência social, essencial com o aumento de populações vulneráveis como idosos. Por fim, a habitação é um campo em que a atuação dos municípios para reduzir e mitigar o sofrimento dos moradores de rua.

Considerando essas experiências, desenvolvemos uma proposta de como o TCESP poderia aumentar a efetividade dos órgãos jurisdicionados através do uso desta equipe especializada em uma atividade, que descrevemos a seguir.

6.3 PESQUISA, ANÁLISE E DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS NO IEG-M

Para conhecer boas práticas num ambiente em que a maioria dos municípios fiscalizados tem desempenho ruim, é preciso ir atrás das exceções, e elas existem. Os municípios do IEG-M com faixa de resultados de gestão A - Altamente efetiva ou B+ - Muito efetiva por dimensão, são muito poucos, como pode-se ver na tabela abaixo:

Dimensão do IEGM	Nº Municípios Faixa A	Nº Municípios Faixa B+
I-Plan	0	9
I-Fiscal	0	20
I-Educ	0	18
I-Saúde	0	39
I-Amb	1	27
I-Cidade	10	55
I-Gov TI	29	83

Tabela 2. Número de Municípios nas faixas A e B+ do IEG-M

Fonte: Adaptado de TCESP (2024, p. 44)

Isso abre a possibilidade de criar um grupo de estudo com poucas pessoas com experiência em fiscalização para analisarem as respostas destes municípios que geraram o resultado superior aos demais e identificar o que fizeram. As indicações de políticas a analisar podem vir da equipe de fiscalização, no trabalho anual de validação do IEG-M.

Conforme a disponibilidade de recursos humanos, é possível fixar critérios para priorizar a análise, escolhendo-se as questões que valem mais pontos no questionário, ou as de políticas públicas de maior impacto para a população, ou as de interesse do TCESP no momento, e montando-se amostras por porte de municípios.

Identificadas as práticas pelos critérios estabelecidos e analisados os casos individuais, o grupo de estudos deve comparar os resultados. Entendemos que é necessário comparar no geral e em cada um dos portes em termos de número de habitantes. Existem casos em que as

ações podem ser comparadas independentemente, entretanto, algumas ações têm volumes de investimento que um município grande pode fazer e muito pequenos não consigam. As que sobressaírem na comparação serão as candidatas a boas práticas, devendo-se priorizar os assuntos de maior impacto final para os cidadãos.

Assim é feito nos órgãos estudados nos estudos de caso. A ECA (Item 4.1) realiza auditoria de conformidade em todos os órgãos que fiscaliza, mas as políticas públicas são tratadas em um número menor de relatórios especiais e de ECA Journals (European Court of Auditors, 2021), não são todos assuntos das auditorias de conformidade que são separados para análise. O mesmo ocorreu com o NAO (Item 4.2) que em 2023 realizou 416 auditorias de certificação e publicou 64 relatórios de *Value-For-Money* - VFM (Valor do Dinheiro) (National Audit Office, 2024a). As análises de políticas públicas exigem informações não padronizadas e cada caso é diferente, enquanto auditorias de certificação têm assuntos específicos e listas de verificações.

Identificadas as candidatas, a etapa seguinte é analisar mais profundamente os dados, com a equipe de fiscalização do local onde foram observadas e com o próprio município de origem, se necessário. Esta análise objetiva ter informações visuais que permitam descrever a ação e o máximo detalhes possíveis sobre como a política pública foi planejada, implementada, como é monitorada, quais os resultados que está atingindo e quais as ressalvas. É a etapa mais importante, em que serão verificados relatórios de fiscalização anteriores, notícias e eventuais denúncias contra os serviços e se há algum tipo de consideração técnica que desaconselhe a inclusão da boa prática no painel.

É conveniente que após a análise, um material descritivo da boa prática simplificado seja avaliado por várias pessoas da equipe de análise, haja questionamentos e somente em caso de consenso se prossiga no trabalho.

Se a conclusão da equipe de análise foi pela existência de uma Boa Prática, é preciso contar a história de uma maneira que seja adequada a um público que pode ser pouco instruído em gestão pública e eventualmente para os próprios cidadãos. Muitos municípios pequenos têm estruturas pouco profissionalizadas e que por vezes atuam em mais de uma área da gestão, se o material for muito sofisticado poderá não ser compreendido. A ideia da divulgação de boas práticas é de dar uma percepção de uma possível solução para uma questão de política pública para que o município possa avaliar se essa alternativa pode ser adaptada à sua realidade, não é que a ação seja copiada em detalhes.

Neste ponto, a solução proposta é muito diferente do que o que encontramos na pesquisa e o motivo é o público-alvo. Os relatórios que encontramos no NAO (Item 4.2) possuem muitos

gráficos e termos de difícil compreensão para pessoas sem formação em gestão. Nas prefeituras municipais, é comum que os gestores da área de saúde sejam enfermeiros, os da área de educação professores de ensino fundamental, os de defesa civil bombeiros, para citar exemplos comuns. Sem demérito a estas importantes profissões, é preciso criar informações que pessoas de diversas formações possam entender.

A divulgação de uma ação de gestão pública por um órgão de controle implica em certa exposição do mesmo, pois o que está sendo divulgado são práticas do município e não do órgão de controle. Por isso, os vídeos produzidos precisam ser avaliados pelos dirigentes das unidades locais do TCESP, que podem ter conhecimento de fatos referentes ao município, como irregularidades em outras áreas de ação do município ou a fiscalizações em curso que possam ser prejudicadas pela divulgação das boas práticas. Da mesma forma, as instâncias superiores da fiscalização precisam ter conhecimento e aprovarem a inclusão dos vídeos nos painéis.

Quando houver uma quantidade de vídeos aprovados ao menos na maioria das dimensões do IEG-M, a proposta é que sejam colocados em um painel e seja permitida sua visualização inicialmente apenas para o público interno do TCESP, em especial a fiscalização.

Para este público, o principal benefício da divulgação de boas práticas é aumentar o conhecimento das políticas públicas avaliadas no IEG-M. Conhecendo o que os municípios que melhor respondem às questões, fica mais fácil identificar aqueles que têm respostas menos efetivas. Isso faz a validação do IEG-M mais efetiva e permite também que sejam identificadas práticas superiores às atuais que os municípios não tenham reportado adequadamente ao TCESP.

Esta etapa de divulgação apenas para o público interno precisa levar alguns meses, porque é uma mudança de paradigma, trata-se de uma ampliação do papel do TCESP para além de ações de checagem de conformidade e o início de uma ação mais colaborativa. É possível que a fiscalização tenha receio de que as boas práticas prejudiquem seus apontamentos de irregularidades. Nosso entendimento é que os trabalhos de fiscalização de conformidade e a ação orientativa e colaborativa não são contraditórios, mas complementares. É o mesmo entendimento da NAO (Item 4.2) “Esta visão está claramente exposta no relatório anual da instituição (National Audit Office, 2024a, p. 6)*“O que nos motiva é saber que fazemos a diferença, e assim nossos deveres gêmeos de responsabilizar o governo e mostrar como as coisas poderiam ser feitas melhor são nossos princípios orientadores.”*.

Se pela ação corretiva e sancionadora os municípios com irregularidades são pressionados a sanarem irregularidades, pela ação colaborativa e orientativa, as cidades que desejam melhorar e não sabem como terão um norte para desenvolverem políticas públicas

efetivas. Caberá às instâncias superiores do TCESP analisarem a proposta de mudança e decidirem se avançam à etapa seguinte.

A partir do momento em que o sistema de análise estiver consolidado e conhecido internamente e o Painel de Boas Práticas estiver com vários vídeos em diversas dimensões do IEG-M, a proposta é que o acesso seja aberto ao público em geral, em especial aos gestores municipais.

Para isso, serão necessárias autorizações dos municípios para a divulgação de práticas neles constatadas e a divulgação de *disclaimers* (isenções de responsabilidade) do TCESP, uma vez que a adoção de Boas Práticas divulgadas é discricionária dos municípios e não garante nem boas notas no IEG-M ou aprovação das contas, que são processos que dependem de outras avaliações mais complexas e de verificações que a fiscalização realiza a todo momento.

Além de páginas na internet e cursos para os jurisdicionados, o TCESP conta com eventos em que os gestores municipais participam da discussão de políticas públicas, os chamados Ciclo de Debates e de uma área de comunicações capazes de divulgarem os vídeos ao público em geral.

Essa ação deverá criar um momento em que os municípios vão querer submeter políticas públicas como possíveis boas práticas, o que vai ajudar a identificar novas iniciativas e políticas que substituam os exemplos atuais, criando um processo de melhoria contínua.

O processo de identificação e divulgação de boas práticas tem de ser de melhoria contínua. As Boas Práticas de hoje podem ser superadas por novas ações que surjam. Pode haver políticas públicas que perdem efetividade, são descontinuadas ou situações em que ações dos municípios tornem desaconselhável sua divulgação e nestes casos, as Boas Práticas devem ser retiradas do painel.

A questão da continuidade do trabalho de busca de boas práticas envolve desafios. No caso da ECA (Item 4.1), foi pontuado que "*Há muitas considerações para não fazer isso, como a falta de recursos humanos necessários para fazer o benchmarking, critérios para o benchmarking e o fato que nem todas as políticas estão dentro do mandato da ECA. No entendimento desta Corte, o benchmarking deve ser feito ao longo de muitos anos para as comparações serem válidas.*". São observações válidas, no entanto, é preciso ponderar que a gestão pública municipal é muito mais dinâmica do que a dos órgãos públicos europeus, a começar pelo fato de que o mandato de um prefeito dura apenas quatro anos, com possibilidade de uma reeleição, enquanto gestores públicos na Europa muitas vezes têm gestão por períodos indeterminados e via de regra maiores.

É necessário acompanhar os acessos ao Painel e verificar nas validações anuais do IEG-M aqueles que adotam Boas Práticas similares às divulgadas, para checar a todo momento se a divulgação contribui ou não para a melhoria dos serviços à população e o melhor uso dos recursos públicos, que é o objetivo final do TCESP.

O TCESP tem um corpo de servidores qualificados, em muitos casos com formação técnica superior, conhecimento de práticas de maior número de municípios do que os fiscalizados em diferentes instâncias e muitos deles com formação em gestão de políticas públicas. Atua na fiscalização do Estado de São Paulo, através do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE e possui contatos e cooperação com órgãos como o IRB e a Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. Todas essas capacidades permitem considerar num momento futuro estender as análises de políticas públicas além do IEG-M, podendo focar em ações de políticas públicas de estados, estudos de outros órgãos de controle nacionais e internacionais. Todo esse conhecimento pode ser usado para divulgar Boas Práticas em políticas públicas para os fiscalizados e contribuir para sua efetividade.

6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE PONTOS DE ATENÇÃO E RISCOS DA PROPOSTA

A divulgação de Boas Práticas pelo TCESP seria uma iniciativa inédita e tem pontos de atenção que precisam ser considerados. Um primeiro e necessário é a conceituação do que se procura com boas práticas no IEG-M, que são ações públicas que atendam aos requisitos legais e tragam resposta positiva para os itens dos questionários das várias dimensões.

Como o objetivo é uma melhoria gradual em um cenário em que a imensa maioria, 87% dos municípios têm gestões consideradas C – Baixo nível de adequação ou C+ Em fase de adequação e inexistem municípios com avaliação A – Altamente efetiva, ou sequer B+ Muito Efetiva, não se pode esperar identificar práticas tecnicamente perfeitas, é preciso buscar o "bom" antes do "ótimo", para que as soluções possam ser adaptadas nos municípios que hoje sequer conseguem atingir a faixa B – Efetiva.

Políticas públicas são difíceis de implementar, precisam de tempo e continuidade de ação, consomem recursos escassos, exigem gestores qualificados e as administrações municipais enfrentam demandas da população em múltiplas áreas, o que torna desafiante estabelecer prioridades. É preciso ter este quadro em mente e buscar nessa iniciativa um caminho para galgar melhorias graduais lentamente, nada vai mudar o cenário em poucos anos. Então, é preciso encarar a proposta como o que é, uma tentativa de começar uma mudança e vencer a inércia que tem mantido os municípios na performance insuficiente por muitos anos.

É preciso atentar aos riscos vistos na literatura, evitar a confusão dentre o que são determinações da Corte expressas nos julgamentos irregulares de contas públicas e que os municípios devem fazer, com as sugestões de boas práticas, que são ações que os municípios podem fazer, se seus gestores julgarem interessantes e convenientes.

Um interessante acompanhamento futuro é de como vai evoluir a situação do TCERO (Item 3.2.2), que está participando da implementação de políticas públicas de alfabetização de crianças fornecendo apoio técnico gratuito à formação de docentes. Essa política é, em princípio, de adoção facultativa, entretanto, o TCERO segue cobrando o atingimento de resultados em alfabetização. Entender como os fiscalizados e a população reagirão à iniciativa pode oferecer subsídios importantes para a iniciativa proposta ao TCESP.

Também é necessário deixar claro que cada município tem porte e recursos únicos, não é possível simplesmente copiar, na maioria das ações são necessárias adaptações à realidade local, as boas práticas são sugestões de formas que atingiram bons resultados, não soluções mágicas, e não necessariamente o que funciona para um funciona para outro, são caminhos possíveis.

Uma necessária distinção é a da divulgação das Boas Práticas da validação do IEG-M e da fiscalização das contas. Quando um órgão de controle divulga uma boa prática, o faz considerando um ponto específico e a análise num momento, com informações disponíveis, que pode ser alterada ao longo do tempo. Não pode ser confundido com certificação, nem com validação do IEG-M, menos ainda com julgamento de contas.

É importante que a Corte se ressalve, com a divulgação de *disclaimers* (isenções de responsabilidade) do TCESP, pois a adoção de Boas Práticas divulgadas é discricionária dos municípios e não garante nem boas notas no IEG-M, que depende de avaliação de muitos itens em um questionário de mais de 300 pontos, ou aprovação das contas, processos em que a fiscalização analisa a gestão como um todo do município, aponta irregularidades, o município se defende, órgãos técnicos analisam e os Conselheiros julgam. Resultado no IEG-M e aprovação das contas nada têm em comum com a constatação de eventuais boas práticas do município.

Há outros riscos a serem evitados são os de imagem. Antes de divulgar Boas Práticas, o TCESP precisa explicar o que pretende para a sociedade e os municípios. É necessário obter a autorização destes para divulgar estas ações e é preciso ressaltar que a divulgação é apenas pelo período em que a Boa Prática for comprovada e for melhor comparativamente do que outras. As políticas públicas são dinâmicas e quando constatadas outras melhores ou as divulgadas não se mostrem mais efetivas, devem ter a divulgação suspensa.

É importante deixar claro que a proposta ora apresentada é uma sugestão para a Corte, baseada em percepções do estudo e com a intenção de gerar mudanças que aumentem a efetividade do TCESP e, sobretudo, melhore os serviços prestados pelos municípios à população. Como toda proposta de inovação, tem benefícios desejados, riscos e questões que precisam ser continuamente avaliadas. Por isso, é claro para nós que será necessária uma ampla análise da corte sobre a conveniência e o momento correto para sua eventual implementação.

Outra questão a ser observada é a montagem de uma equipe e preparação desta para analisar as boas práticas. Conforme visto no estudo de caso do NAO, é necessário ter pessoas dedicadas a esta atividade e desenvolver protocolos eficazes de análise e para que haja resultados é preciso tempo de adaptação a esta nova área de atuação. Embora em geral as equipes do TCESP tenham melhor formação técnica do que a maioria dos municípios, é necessário o conhecimento das dificuldades destes, para que as soluções divulgadas sejam acessíveis à maioria das cidades onde a efetividade da gestão é C – Baixo nível de adequação ou C+ Em fase de adequação, que são as que mais podem se beneficiar deste tipo de iniciativa.

Por fim, é preciso atentar à questão da continuidade, pois as boas práticas precisam ser checadas continuamente, a ECA (Item 4.2) não atua com foco nesta área justamente por não ter recursos humanos para esse trabalho. Caso a proposta seja aceita, será necessário tempo para que os municípios tomem conhecimento das boas práticas divulgadas, para que adaptem o que lhes interessar e para que o TCESP constate se houve ou não melhorias, não é um trabalho para dar frutos em poucos meses, vai necessitar alguns anos. Não se trata de uma ação única e com capacidade de resolver todos os problemas, e sim de uma ação complementar às muitas outras que a Corte já desenvolve neste sentido.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho era de verificar com base em revisão de literatura e de estudos de caso práticos se há caminhos para o TCESP aumentar a efetividade dos órgãos jurisdicionados com orientação e divulgação de boas práticas a eles.

A revisão de literatura demonstrou que muitos órgãos de controle do Brasil e de outros países estão ampliando seu escopo e realizando várias formas de auditorias de desempenho, performance e controle da efetividade dos fiscalizados. Embora tenhamos constatado críticas e riscos da atuação destes órgãos na análise de políticas públicas, concluímos que é possível mitigar esses riscos. Encontramos ainda menções a ferramentas recentes, como o uso de índices de efetividade, de *benchmarking* de políticas públicas e considerações sobre a adoção de uma postura mais orientativa e colaborativa dos órgãos de controle em relação aos fiscalizados.

Realizamos estudo de caso da European Court of Auditors - (ECA) que mostrou que este órgão de controle na análise de políticas públicas reporta em seus relatórios não apenas o que deu errado, mas também compara e reconhece práticas que foram mais bem sucedidas.

Já o estudo de caso do National Audit Office – (NAO ou Escritório Nacional de Auditoria – NAO, do Reino Unido) mostrou que este órgão de controle mantém uma divisão especializada em analisar políticas públicas de sucesso e divulgar boas práticas de gestão para incentivar entidades a melhorarem sua efetividade com base nas ações bem-sucedidas de outros. Observamos que tanto a ECA, quanto o NAO obtém percentuais superiores a 90% de suas recomendações implementadas e acreditamos.

Nosso estudo mostrou muitas ações orientativas e pedagógicas que o TCESP já adota e também ações de verificação de efetividade de políticas públicas. Essas ações têm crescido em número e importância dentro da Corte nos últimos anos e ampliando em muito a amplitude de sua ação.

Abordamos do TCESP com o IEG-M no período de 2014 a 2023 e do desempenho atual dos municípios, que indicou que, embora o índice tenha sido muito bem desenvolvido e mapeado pontos essenciais para uma gestão pública efetiva, a maioria das cidades ainda não atingiu gestões sequer no nível B – Efetiva. Este estudo demonstrou que o TCESP medir, acompanhar desempenho e apontar as falhas não foi o suficiente para que os municípios agirem para aumentarem sua efetividade.

Considerando a necessidade de aumentar a efetividade das gestões municipais dos fiscalizados pelo TCESP e as experiências da ECA e principalmente do NAO, apresentamos sugestões/propostas. Trata-se de uma série de ações para o TCESP identificar as boas práticas

de alguns municípios e criar um painel e divulgar essas ações para que outros municípios possam adaptá-las à sua realidade e com isso aumentarem a efetividade de suas gestões. É uma proposta inovadora, com objetivos desejados, riscos e pontos de atenção que cabe à Corte em sua alta gestão avaliar a conveniência e momento da eventual adoção.

Com relação às limitações do estudo apresentado, é preciso mencionar que encontramos poucos livros sobre o assunto e muito da revisão literária baseou-se em artigos, em geral textos mais breves e de menor profundidade do que os primeiros, talvez por o assunto ser recente, ou por ser de um público restrito. Também pode ter influenciado o fato de que tratamos de órgãos de controle que em muitos casos julgam os órgãos fiscalizados e que isso impõe restrições de confidencialidade sobre a divulgação de informações dos jurisdicionados.

Outra limitação que enfrentamos é que os estudos de caso foram feitos com base em informações internas de órgãos de controle. Nós optamos por solicitar autorizações em nome do autor com apoio da EAESP-FGV para um trabalho acadêmico, sem envolvimento do TCESP e acreditamos que isso restringiu o número de entidades que se dispuseram a colaborar.

O estudo desenvolvido trouxe muitas contribuições e subsídios para um projeto dentro do Planejamento Estratégico do TCESP de Identificação de Melhores Práticas Municipais a partir do IEG-M, que foi concluído com sucesso. Os resultados deste projeto, por sua vez, deram início a outro de Divulgação de Boas Práticas no IEG-M, no qual a Corte vai analisar a conveniência de divulgar aos municípios para *benchmarking* informações internamente já analisadas. Trata-se de uma proposta prática de implementação do que foi sugerido no item 4.3 deste trabalho. Se o TCESP concluir pela viabilidade desta divulgação, teremos em alguns anos um amplo campo de estudos futuros para a aceitação do trabalho pelos municípios e dos impactos de sua adoção para a Corte e sobretudo para a população.

Estudos futuros podem ampliar e sobretudo aprofundar muito a análise. Ficou a sensação de que principalmente no *National Audit Office* (NAO), que percebemos como referência em auditoria de desempenho, muito mais informações poderiam ser obtidas. Caso o contato tivesse o respaldo e apoio do TCESP (que não foi pedido, diga-se), acreditamos que seriam possíveis visitas *in loco* à instituição e órgãos a órgãos auditados no Reino Unido. Com essas ações, poderíamos aprofundar o conhecimento da divisão *Insights* que realiza as auditorias de desempenho e também entender como os auditados percebem e se e como beneficiam dos relatórios de VFM.

Um exemplo de órgão de controle que poderia ter sido investigado é a *Cour des Compts*, o Tribunal de Contas da França. Além dos órgãos de controle, um excelente objeto de estudo é a ação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (n.d.) (em

inglês, OECD - *Organization for Economic Co-operation and Development*), um fórum internacional que trabalha com mais de 100 países focado justamente em reunir dados e divulgar boas práticas em políticas públicas. Sendo a sede em Paris, igual à *Cour des Comptes*, favoreceria um estudo presencial. Caso esta forma não seja possível, pode-se fazer este tipo de estudo à distância, desde que haja contatos com pessoas chave nas instituições.

Também há espaço para estudar em maiores detalhes as duas experiências nacionais de maior correlação com este trabalho, vistas até o momento apenas na literatura, no caso as auditorias operacionais realizadas pelo TCU, no item 3.2.4 e as ações do TCERO para aumentar a efetividade das políticas de alfabetização dos municípios, tratadas no item 3.2.2. Este tipo de estudo, para maior efetividade, com acesso a dados internos, entrevistas com responsáveis pela implementação e eventuais visitas *in loco* demandariam conhecimento e autorização do TCESP, que não solicitamos para o trabalho atual, de cunho apenas acadêmico.

Por fim, outra limitação que o estudo apresenta é que os jurisdicionados dos órgãos de controle do TCESP são principalmente municípios, o que é algo distinto da realidade dos outros órgãos de controle, que fiscalizam estados ou países. Acreditamos que realizar pesquisas com municípios paulistas para entender que tipo de apoio precisam e poderia ser suprido pelo TCESP seria de grande valia.

Como mensagem final, deixamos nossa motivação para novos estudos, que está expressa na frase do Conselheiro do TCESP, Dr. Dimas Ramalho: "*O trabalho de controle externo da Administração Pública precisa, ao fim e ao cabo, impactar da melhor forma possível a vida do cidadão*" (Ramalho, 2022).

REFERÊNCIAS

Araujo, L. C. de, Bezerra Filho, J. E., Teixeira, A., & Motoki, F. (2021). Gestões municipais no Brasil: um estudo a partir do índice de efetividade das gestões municipais. *Revista Catarinense Da Ciência Contábil*, *20*, e3137, 1–17. https://doi.org/10.16930/2237-7662202131371

Barella, N. S. (2022). *Programa de alfabetização na idade certa (PAIC): Uma política de formação continuada de professores alfabetizadores sob o direcionamento do TCE-RO* [Dissertação de mestrado, Fundação Universidade Federal de Rondônia].

Bianchi, L., Dias, T., Reis, B., & Adamczyk, W. (2022). *Respostas rápidas em evidências: Benchmarking de serviços nacionais e internacionais*. Repositório ENAP. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7375

Braga, M. V. de A. (2013). Reflexões acerca da atuação dos órgãos de controle na construção da excelência da gestão pública no Brasil. *VI Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília.

Camargo, B. H. F. (2020). Abordagem constitucional dos tribunais de contas: uma análise acerca da evolução de suas competências. *Revista Controle*, *18*(1), 342–376.

Camargo, B. H. F., & Dall´Ollio, L. (2023). O papel pedagógico na Agenda 2030: A experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, *6*(1), 23–41.

Carvalho, F. L. de L., & Rodrigues, R. S. (2018). O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, *18*(71), 225–248. https://doi.org/10.21056/aec.v18i71.844

Chiamulera, F. (2018). Benchmarking como ferramenta de gestão na Administração Pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, 131–139. https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/benchmarking

Costa Neto, J. A., Lima, C. R. P., & Diniz, J. A. (2023). Análise da efetividade da gestão municipal na regularidade das contas públicas. *ConTexto – Contabilidade em Texto*, *23*(54), 43–58. https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/128409

Dall´Ollio, L. L. dos S. (2019). A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: Um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. *Cadernos*, *1*(3), 58–69. https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52/51 *(Acessado em 17 de abril de 2025)*

Dias, O. P. (2024, janeiro 12). Tribunal de Contas: indutor e fiscalizador de políticas públicas. *Atricon*. https://atricon.org.br/tribunal-de-contas-indutor-e-fiscalizador-de-politicas-publicas

European Court of Auditors. (n.d.). *Missão, visão e valores*. https://www.eca.europa.eu/pt/mission-vision-and-values *(Acessado em 09 de janeiro de 2025)*

European Court of Auditors. (2023). *Relatório anual ECA 2023* (p. 110/204). https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2023/AR-2023_PT.pdf

European Court of Auditors. (2024). *Relatório especial: Resposta da UE à pandemia de COVID-19*. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-12/SR-2024-12_PT.pdf

European Court of Auditors. (2021). *ECA Journal – Disasters and crisis management*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL21_03/JOURNAL21_03.pdf

Entrevista com Matthias Beerman, porta-voz e consultor principal para imprensa e comunicação social da European Court of Auditors. (2024, novembro 13). *Perguntas e respostas ECA* [Tradução da entrevista com anotações originais no documento *Interview*

Summary and Notes e confirmação por e-mail datado de 12 de dezembro de 2024]. *(Anexos 01, 02 e 03 – autorização expressa para uso das informações).*

Fernandes, G. A. A., & Teixeira, M. A. (2020). Accountability ou prestação de contas, CGU ou tribunais de contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. *Base: Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, *17*(3), 456–482.

Grin, E. J. (2020). Controle externo e *policy making?* Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal (Texto para Discussão n. 2595). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. https://www.ipea.gov.br

Grossi, G., Hancu-Budui, A., & Zorio-Grima, A. (2023). New development: The shift of public sector auditing under the influence of institutional logics—The case of European Court of Auditors. *Public Money & Management*. https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2179777

Gussoni, P. R., Ciabatari, R. R., Bruschi, C. R. G., & Segalla, M. de F. (2024). Benchmarking a partir do IEG-M: Uma abordagem para melhoria na gestão pública municipal. In *Anais do 7º Congresso Lusófono de Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública* (pp. 147–159). Lisboa.

Lopes, A., Grin, E. J., Teixeira, M. A. C., & Rehner, A. (2023). Tribunais de Contas Estaduais: controle ou avaliação de políticas públicas? In P. Palotti et al. (Orgs.), *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo* (pp. 472–503). IPEA.

Machado, G. S., & Peres, U. D. (2022). A atuação dos tribunais de contas estaduais na definição dos gastos educacionais: entre a mudança institucional e a produção de desigualdades regulatórias. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, FGV EAESP.

Martins, N. C. L. (2024). O medo no Direito Administrativo e o apagão das canetas: Impactos do sistema de controle na eficiência da gestão pública. *Revista FT*. *(Informações complementares como volume e número seriam ideais.)*

Marx, C. A. (2015). *A CGU e a dualidade do papel do controle interno no Brasil* [Trabalho acadêmico, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas].

National Audit Office. (n.d. a). *Homepage*. https://www.nao.org.uk/ *(Consultas realizadas entre 15 de agosto de 2024 e 9 de janeiro de 2025)*

National Audit Office. (n.d. b). *About us – Insights teams*. https://www.nao.org.uk/about-us/teams/insights-teams/ *(Consulta em 09 de janeiro de 2025)*

National Audit Office. (2024a, julho). *NAO annual report and accounts 2023–24* [Relatório encaminhado pelo NAO em 17/12/2024, traduzido pelo autor]. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/nao-annual-report-and-accounts-2023-24.pdf

National Audit Office. (2024b, setembro). *NAO transparency report 2023–24* [Relatório encaminhado pelo NAO em 17/12/2024]. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/09/nao-transparency-report-2023-24.pdf

National Audit Office. (n.d.b). *Competition in public procurement: Lessons learned – Summary* [Arquivo obtido por download]. https://www.nao.org.uk/insights/competition-in-public-procurement-lessons-learned/ *(Consulta em 18 de dezembro de 2024)*

National Audit Office. (n.d.). *Competition in public procurement: Lessons learned* [Arquivo obtido por download]. https://www.nao.org.uk/insights/competition-in-public-procurement-lessons-learned/ *(Consulta em 18 de dezembro de 2024)*

National Audit Office. (n.d. c). *Good practice guides*. https://www.nao.org.uk/insight_types/good-practice-guides/ *(Consulta em 10 de janeiro de 2025)*

National Audit Office. (n.d. d). *How to improve operational services*. https://www.nao.org.uk/insights/how-to-improve-operational-services/ *(Consulta em 10 de janeiro de 2025)*

National Audit Office. (2022a, outubro). *Improving services – Understanding and managing demand* [Arquivo obtido por download]. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2022/10/INSIGHT-Improving-services-understanding-and-managing-demand.pdf *(Consultas em 22 de novembro de 2024 e 10 de janeiro de 2025)*

National Audit Office. (2023a, janeiro). *Improving services – Using information* [Arquivo obtido por download]. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2023/01/INSIGHT-Improving-services-using-information.pdf *(Consulta em 22 de novembro de 2024)*

National Audit Office. (2023b, fevereiro). *Improving services – Systematic improvement* [Arquivo obtido por download]. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2023/02/improving-services-systematic-improvement.pdf *(Consulta em 22 de novembro de 2024)*

National Audit Office. (2022b, outubro). *Improving services – Good practice guide methodology appendix* [Arquivo obtido por download]. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2022/10/Improving-Services-in-Government-Good-practice-guide-Methodology-Appendix.pdf *(Consulta em 22 de novembro de 2024)*

Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD. (n.d.). *Homepage*. https://www.oecd.org/

Passos, G., & Amorim, A. C. (2018). A construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). *Revista FSA*, *15*(6), 241–259. https://www.researchgate.net/publication/345419969_Fatores_que_impactam_na_qualidade_do_planejamento_orcamentario_dos_municipios_do_estado_de_Sao_Paulo *(Acessado em 17 de abril de 2025)*

Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., & Waerness, M. (2008). *Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países – Performance or compliance? Performance audit & public management in five countries* (P. Buck, Trad.). Fórum.

Ramalho, D. (2022). Tribunal de Contas como indutor de políticas públicas. *Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-tribunal-contas-como-indutor-politicas-publicas-dimas-ramalho *(Acessado em 17 de abril de 2025)*

Santos, R. V. dos. (2021). *Direito Administrativo do Medo – Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. Thomson Reuters Brasil.

Sundfeld, C. A., & Câmara, J. A. (2011). Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. *Revista do Direito Administrativo*, *(número não informado)*, Rio de Janeiro.

Sundfeld, C. A., & Rosilho, A. (n.d.). A regulação e o controle de contas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, FGV-EAESP.

Teixeira, M. A. C., & Nogueira, M. A. P. (2021). Os tribunais de contas do século XXI: Atuação preventiva e colaborativa para melhores resultados com políticas públicas. In *Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle* (Vol. 1, pp. 395–420). Fórum.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TCESP. (n.d.). *Missão, visão e valores*. https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/missao-visao-valores *(Acessado em 17 de janeiro de 2025)*

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TCESP. (2024). *Anuário IEG-M 2014–2023*. https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TCESP. (2025a). *Canal institucional do TCESP*. https://www.youtube.com/user/tcespoficial *(Acessado em 17 de abril de 2025)*

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2025b). TCESP. *Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Públicos*. https://www.tce.sp.gov.br/tcesp-ciclo-debates *(Acessado em 17 de abril de 2025)*

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2025c). TCESP. *Escola Paulista de Contas Públicas – Quem somos*. https://www.tce.sp.gov.br/epcp/quem-somos *(Acessado em 17 de abril de 2025)*

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2025d). *Painéis TCESP*. https://www.tce.sp.gov.br/paineis-tcesp *(Acessado em 17 de abril de 2025)*

United Kingdom National Audit Office. (2005, December). *State audit in the European Union*. https://www.nao.org.uk/report/state-audit-in-the-european-union/ *(Acessado em 15 de janeiro de 2025)*

APÊNDICE A

PERGUNTAS E RESPOSTAS ECA

Tradução da Entrevista com Matthias Beerman em 13/11/2024, por Paulo Ricardo Gussoni, das anotações revisadas por Matthias Beerman, Porta Voz e Consultor Principal para Imprensa e Comunicação Social da European Court of Auditors (Apêndice B - *Interview Summary and Notes*), confirmadas por email (Apêndice C - *2024-12-12 - Email - Interview Summary and Notes*), com expressa autorização para uso das informações.

Perguntas e Respostas ECA

Quais tipos de entidades públicas a *European Court of Auditors* (Corte Europeia de Auditores - ECA) audita? Quais são os principais grupos em termos de número de entidades e relevância econômica?

R: De longe, nosso principal auditado é a Comissão Europeia, já que cerca de 80% do orçamento da União Europeia (UE) é administrado conjuntamente pela Comissão e pelos estados-membros da UE e a Comissão implementa certos fundos (por exemplo, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência) sob gestão direta com os estados-membros como beneficiários. Também auditamos as agências da UE, órgãos descentralizados e Empreendimentos Conjuntos, e as Escolas Europeias. Não auditamos órgãos nacionais nos estados-membros da UE.

Considerando os conceitos de auditoria de conformidade (conformidade com regras e regulamentos no uso de recursos) e auditoria de desempenho (eficácia das entidades públicas na execução de suas tarefas e nos resultados da aplicação de políticas públicas), quais seriam as porcentagens estimadas do tempo total dedicado às atividades da ECA entre esses diferentes tipos de auditoria?

R: Nossas auditorias financeiras e de conformidade abrangem o orçamento da UE, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e os orçamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FEDs). Nossas auditorias de desempenho abordam a economia, eficiência e eficácia das políticas e programas da UE. Há dezenas de relatórios especiais durante o ano cobrindo uma ampla gama de tópicos. A maior parte do nosso trabalho no campo da auditoria de conformidade alimenta o relatório anual do TCE sobre as finanças da UE, por meio do qual fornecemos nossa Declaração de Garantia sobre a confiabilidade das contas anuais e a

legalidade e regularidade das transações subjacentes. Em termos de recursos, cerca de 45% das atividades de auditoria do TCE são dedicadas a auditorias de conformidade e 42% a auditorias de desempenho.

Como o Tribunal de Contas Europeu orienta as entidades auditadas sobre os procedimentos que devem seguir para usar corretamente os recursos e evitar não conformidades em suas auditorias? As instruções, a legislação e os manuais de procedimentos são disseminados para as entidades auditadas?

R: Todos os nossos relatórios de auditoria incluem recomendações específicas para abordar possíveis erros ou deficiências identificados durante a auditoria. Nossos relatórios são, em geral, bem documentados, apontando o leitor (também conhecido como auditado) para referências úteis, se necessário. Nenhum material adicional é disseminado aos auditados.

Como as entidades auditadas são informadas sobre os resultados das auditorias do Tribunal de Contas Europeu?

R: Os auditados são informados primeiro sobre nossas conclusões e recomendações de auditoria durante um procedimento de clarificação que precede a publicação do relatório de auditoria e dá ao auditado a possibilidade de reagir aos resultados da auditoria do TCE; e então, eventualmente, por meio do próprio relatório de auditoria final. O relatório é muito completo e não é comum enviar mais informações. A maioria dos dados usados nas auditorias vem da Comissão Europeia, eventualmente complementados por informações adicionais de autoridades dos estados-membros da UE. Durante a maioria das auditorias, algumas visitas de campo são organizadas para confirmar e entender melhor os detalhes de cada questão. Os auditores tentam ter uma ideia das realidades no local. O relacionamento com os auditados, e em particular com a Comissão Europeia, existe há muitos anos e os auditados geralmente sabem como fornecer as informações necessárias. Se a ECA não estiver satisfeita com as informações fornecidas, haverá recomendações sobre como melhorar sua qualidade.

Antes da publicação dos relatórios, há sessões de clarificação, quando os auditados serão alertados sobre os problemas e recomendações e poderão fornecer informações adicionais que podem justificar ou rejeitar notas.

O que acontece se houver irregularidades? As informações sobre os problemas são conhecidas apenas pelo auditado e pelo Tribunal de Contas Europeu ou são informações

públicas? Como o Tribunal de Contas Europeu pode agir para corrigir as irregularidades? Quanto tempo leva para verificar se os problemas foram corrigidos?

R: Somente as informações contidas em nossas publicações são de domínio público. Para proteger o relacionamento profissional entre auditor e auditado, sempre mantemos os documentos de suporte e as evidências de auditoria confidenciais. No entanto, as informações mais importantes que emergem de uma auditoria e, em particular, eventuais padrões de irregularidades são tornados públicos. Emitimos nossos relatórios e pareceres de auditoria em todos os idiomas oficiais da UE. Normalmente, após três anos, realizaremos uma avaliação de acompanhamento para verificar se as recomendações do TCE foram implementadas ou não. Por exemplo, todas as 15 recomendações feitas em nosso relatório anual de 2019 e 85% das 208 recomendações de nossos relatórios especiais de 2019 foram implementadas integralmente ou em alguns ou na maioria dos aspectos. Se necessário, auditorias adicionais podem ser feitas se uma questão importante não for bem abordada. Nossa instituição não tem poder para impor mudanças, no entanto; isso é de responsabilidade dos formuladores de políticas.

O que acontece se as auditorias não encontrarem irregularidades? As informações de conformidade estão disponíveis apenas para o auditado e o Tribunal de Contas Europeu ou são tornadas públicas?

R: Veja a resposta acima

Em relação à auditoria de desempenho, o Tribunal de Contas Europeu monitora cidades? Como?

R: Não, não monitoramos/auditamos especificamente cidades.

O Tribunal de Contas Europeu usa índices para medir a eficácia das políticas públicas? Se sim, quem cria os índices de eficácia, o Tribunal de Contas Europeu ou as entidades auditadas? Como os resultados são relatados e como o Tribunal de Contas Europeu verifica sua veracidade?

R: Não, não usamos esses índices.

O Tribunal de Contas Europeu realiza análises comparativas de desempenho entre auditados com perfil semelhante? O desempenho comparativo de agências com perfil semelhante é tornado público?

R: Não, não realizamos análises comparativas de desempenho entre auditados.

O Tribunal de Contas Europeu busca boas práticas das entidades auditadas? Se sim, como isso é feito e quem tem acesso às informações (apenas o Tribunal de Contas Europeu e o auditado, informações públicas)?

R: Nossos relatórios de desempenho fornecem uma visão equilibrada das descobertas encontradas durante a auditoria. Nesse contexto, podemos destacar boas práticas e exemplos de questões relevantes para o tópico/escopo da auditoria. Compartilhamos nossas opiniões e recomendações relacionadas publicamente por meio de nossos relatórios de auditoria.

Nossos relatórios especiais podem, portanto, conter uma comparação indireta destacando ações que funcionaram melhor do que outras. Por exemplo, um relatório recente sobre a resposta da UE à COVID enfatiza a boa adaptação e a resposta rápida de uma das agências médicas em comparação com a outra. Essas comparações nunca são muito explícitas nem detalhadas, mas você pode encontrá-las em vários de nossos relatórios.

No ECA Journal, você encontrará contribuições de especialistas externos e partes interessadas que comentam sobre um determinado tópico e dão opiniões diferentes e também referências a boas práticas.

O Tribunal de Contas Europeu tem experiência atual ou passada na divulgação de boas práticas? Se sim, como essa experiência é avaliada? Outras agências auditadas estavam interessadas em possíveis benchmarking? O Tribunal de Contas Europeu recebeu informações sobre alguma melhoria nos resultados de outros auditados como resultado desta divulgação?

R: Não, nós coletamos opiniões sobre nossa divulgação de bons exemplos/práticas. Podemos mencionar em nossos relatórios práticas que foram melhores do que outras e até mesmo compará-las de forma indireta, mas isso é principalmente para ilustrar nossas descobertas, explicar nossas notas e recomendações, eles não coletam boas práticas de forma sistemática.

Considerando a disseminação de boas práticas de órgãos auditados por um tribunal de contas ou outro tipo de entidade de controle externo, com o objetivo de facilitar o benchmarking de políticas públicas por órgãos auditados com perfis semelhantes, quais seriam as possíveis vantagens e desvantagens na visão do Tribunal de Contas Europeu?

Novamente, veja acima.

Do ponto de vista do Tribunal de Contas Europeu, há algum fator determinante que impeça a disseminação de boas práticas por um tribunal de contas ou outro tipo de entidade de controle externo para benchmarking de políticas públicas?

O Tribunal de Contas Europeu publica bons exemplos/práticas que são feitos para elaborar um relatório equilibrado de acordo com as ISSAIs. No entanto, não fazemos benchmarking de políticas públicas. Há muitas considerações para explicar isso: recursos necessários para fazer o benchmarking, critérios para o benchmarking e nem todas as políticas estão dentro do nosso mandato. O benchmarking deve ser feito todos os anos para ser comparável.

No final, os clientes finais do nosso trabalho são os cidadãos da UE, e eles esperam ler em nossos relatórios quais são os problemas, mas também encontrar exemplos de bom uso do dinheiro dos contribuintes.

APÊNDICE B

INTERVIEW SUMMARY AND NOTES

Anotações elaboradas pelo autor e encaminhadas para revisão do entrevistado.
Interview Summary and Notes

What types of public entities does the European Court of Auditors audit? What are the main groups in terms of number of entities and economic relevance?

A: By far our main auditee is the European Commission, since around 80% of the EU's budget is managed jointly by the Commission and the EU member states and the Commission implements certain funds (e.g. the Recovery and Resilience Facility) under direct management with the member states as beneficiaries. We do also audit the EU agencies, decentralised bodies and Joint Undertakings, and the European Schools. We do not audit national bodies in the EU members states.

Considering the concepts of compliance auditing (compliance with rules and regulations in the use of resources) and performance auditing (effectiveness of public entities in carrying out their tasks and in the results of the application of public policies), what would be the estimated percentages of total time dedicated to the European Court of Auditors's activities between these different types of auditing?

A: Our financial and compliance audits cover the EU budget, the Recovery and Resilience Facility and the budgets of the European Development Funds (EDFs). Our performance audits address the economy, efficiency and effectiveness of EU policies and programmes. There are dozens of special reports during the year covering a very wide range of topics. The bulk of our work in the field of compliance auditing feeds into the ECA annual report on the EU finances through which we provide our Statement of Assurance on the reliability of the annual accounts and the legality and regularity of the underlying transactions. In terms of resources, roughly 45% of the ECA audit activities are dedicated to compliance audits and 42% to performance audits.

How does the European Court of Auditors guide the audited entities regarding the procedures they must follow to correctly use resources and avoid non-conformities in their

audits? Are instructions, legislation, and procedure manuals disseminated to the audited entities?

A: All our audit reports include specific recommendations to address possible errors or shortcomings identified during the audit. Our reports are in general well documented, pointing the reader (aka the auditee) to useful references, if needed. No further material is disseminated to the auditees.

How are the audited entities informed of the results of the European Court of Auditors' audits?

A: The auditees are first informed about our audit findings and recommendations during a clearing procedure that precedes the publication of the audit report and gives the auditee the possibility to react to the ECA audit results; and then, eventually, through the final audit report itself. The report is very complete and it´s not common to send further information. Most of data used in the audits comes from the European Commission, eventually completed by additional information from authorities of the EU member states. During most audits some field visits are organised to confirm and better understand details of each issue. The auditors try to get an idea of the realities on the ground. The relationship with the auditees, and in particular with the European Commission, has been existing for many years and the auditees usually know how to provide the needed information. If ECA is not satisfied with the information provided, there will be recommendations how to improve their quality.

Prior to the publication of the reports, that are clearing sessions, when the auditees will be alerted about the issues and recommendations and may provide additional information that could justify or dismiss notes.

What happens if there are irregularities? Is the information about the problems known only to the auditee and the European Court of Auditors or is it public information? How can the European Court of Auditors act to correct the irregularities? How long does it take to verify that the problems have been corrected?

A: Only the information contained in our publications is in the public domain. To protect the professional relationship between auditor and auditee, we always keep supporting documents and audit evidence confidential. However, the most important pieces of information emerging from an audit and in particular eventual patterns of irregularities are made public. We issue our audit reports and opinions in all official EU languages. Usually, after three years, we will conduct a follow-up assessment to check if the ECA’s recommendations have been

implemented or not. For instance, all 15 recommendations made in our 2019 annual report and 85 % of the 208 recommendations from our 2019 special reports have been implemented either in full, or in some or most respects. If necessary, additional audits may be made if an important issue is not well addressed. Our institution has no power to enforce changes though; this is in the remit of the policy makers.

What happens if the audits do not find irregularities? Is compliance information only available to the auditee and the European Court of Auditors or is it made public?

A: See answer above

Regarding performance auditing, does the European Court of Auditors monitor cities? How?

A: No, we do not specifically monitor/audit cities.

Does the European Court of Auditors use indexes to measure the effectiveness of public policies? If so, who creates the effectiveness indexes, the European Court of Auditors or the audited entities? How are the results reported and how does the European Court of Auditors verify their veracity?

A: No, we do not use such indexes.

Does the European Court of Auditors perform comparative performance analyses among auditees with a similar profile? Is the comparative performance of agencies with a similar profile made public?

A: No, we do not perform comparative performance analyses among auditees.

Does the European Court of Auditors search for good practices of the audited entities? If so, how is this done and who has access to the information (only the European Court of Auditors and auditee, public information)?

A: Our performance reports provide a balanced view of the findings encountered during the audit. In this context, we may highlight good practices and examples of relevant issues for the audit topic/scope. We share our views and related recommendations publicly through our audit reports.

Our special reports may thus contain an indirect comparison highlighting actions that worked better than others. For example, a recent report on the EU's COVID response stresses

the good adaptation and quick response of one of the medical agencies compared to the other. These comparisons are never very explicit nor detailed, but you can find them in several of our reports.

In the ECA Journal you will find contributions of external experts and stakeholders who comment on a given topic and give different opinions and also references to good practices.

Does the European Court of Auditors have current or past experience in disclosing good practices? If so, how is this experience assessed? Were other audited agencies interested in possible benchmarking? Did the European Court of Auditors receive information about any improvement in the results of other auditees as a result of this disclosure?

A: No, we do collect views on our disclosure of good examples/practices. We may mention in our reports practices that were better than others and even compare them in an indirect way, but that´s mostly to illustrate our findings, explain our notes and recommendations, they do not collect good practices in a systematic manner.

Considering the dissemination of good practices of audited bodies by a court of auditors or another kind of external control entity, with the aim of facilitating benchmarking of public policies by audited bodies with similar profiles, what would be the possible advantages and disadvantages in the European Court of Auditors's view?

Again, see above.

In the European Court of Auditors's point of view, is there any determining factor that prevents the dissemination of good practices by a court of auditors or another kind of external control entity for benchmarking public policies?

The European Court of Auditors publish good examples/practices which is done to draw up a balanced report in accordance with the ISSAIs. However, we do not benchmark public policies. There are many considerations to explain this: necessary resources to do the benchmarking, criteria for the benchmarking, and not all policies are within our mandate. Benchmarking should be done every year to be comparable.

In the end, the final costumers of our work are the EU citizens, and they expect to read in our reports what the problems are but also to find examples of good use of tax payers' money.

APÊNDICE C

2024-12-12 - Email - Interview Summary and Notes

Paulo Gussoni <gussonip50@gmail.com>19 de novembro de 2024 às 11:41Para: Matthias Beermann <matthias.beermann@eca.europa.eu>

Dear Matthias

Hope you´re very well. Please find attached the Interview Summary and Notes for your review, feel free to correctanything I may have missed or to take off parts that you prefer not to be used.

Take your time to review and let me know if you have any questions. If not, I ask if you authorize the use of thisinformation to support my work and if there are any restrictions on mentioning your name in the references or if youprefer that I only mention your position and the institution.

Once again, many thanks for your help, I´ve already received the answer from Caroline and will be soon contactingCour des Comptes.

Warmest regards,

Paulo**Interview Summary and Notes.docx**20K**Matthias Beermann** <matthias.beermann@eca.europa.eu>12 de dezembro de 2024 às 15:01

Para: Paulo Gussoni <gussonip50@gmail.com>

Dear Paulo,

Sorry, this took some time, we've very busy here at the ECA. Please find enclosed the slightly modified draft, I spottedsome typos and rephrased a little bit here and there. Feel free to quote me by name, I have no issue with that.

Hopefully, your contact with the French Court of Auditors will help you too.

Already wishing you a merry Christmas and a happy New Year,

Matthias

[Texto das mensagens anteriores oculto]**Interview Summary and Notes.docx**20K

16/12/2024, 16:06 Gmail - Interview Summary and Notes https://