



IEG-M: APRENDIZADOS E POSSIBILIDADES FUTURAS

PAULO RICARDO GUSSONI

*Graduado em Administração de Empresas, Mestre em Gestão e Políticas Públicas,
Chefe Técnico da Fiscalização no TCESP
gussonip50@gmail.com*

MIRIANE DE FREITAS SEGALLA

*Graduada em Direito, Mestra em Gestão e Políticas Públicas,
Auditora de Controle Externo no TCESP
mfsegalla@tce.sp.gov.br*

DANIEL EUSTÁQUIO DA SILVEIRA

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

GIOVANA BEVILACQUA FROTA

*Bacharel em Engenharia Civil, Mestra em Gestão e Políticas Públicas,
Auditora de Controle Externo no TCESP
giovanafrota@gmail.com*

RESUMO

Este artigo analisa os dez anos do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), focando os aprendizados obtidos e possibilidades futuras de aplicação. O problema investigado é a baixa efetividade da maioria dos municípios e suas causas, com 87% com nível insatisfatório no IEG-M. O objetivo é propor formas de ampliar o impacto positivo do IEG-M, orientando os gestores e fortalecendo o papel do controle externo. A metodologia envolve revisão documental e análise institucional, com base em dados do TCESP e estudos de caso nacionais e

internacionais. Os resultados indicam que, embora o índice tenha melhorado a capacidade técnica do Tribunal, seus efeitos sobre a gestão pública ainda são limitados. Propõe-se a divulgação de boas práticas como instrumento de *benchmarking*, o uso sistemático do IEG-M nos julgamentos de contas, uma melhor divulgação dos benefícios do seu uso aos gestores e a criação de análises de mandato inteiro. Conclui-se que, para que o IEG-M impacte positivamente a vida dos cidadãos, é preciso institucionalizar seu uso estratégico, criar uma área especializada no TCESP e transformar a atuação do controle externo em vetor de aprimoramento da gestão pública local.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; Efetividade; Gestão Pública Municipal; Controle Externo; Boas Práticas.

ABSTRACT

This article analyzes the ten-year trajectory of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), developed by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP), focusing on lessons learned and future applications. The central issue is the low effectiveness in most municipalities and its causes, with 87% achieving unsatisfactory levels. The objective is to propose ways to expand the IEG-M's positive impact by guiding local administrators and strengthening external oversight. The methodology is based on document review and institutional analysis using data from TCESP and national and international case studies. Results show that while the index has improved the court's technical capacity, its influence on municipal management remains limited. The paper recommends disseminating best practices as a benchmarking tool, systematically using IEG-M in audit rulings, and implementing full-term performance evaluations. The conclusion stresses the need to institutionalize the strategic use of the IEG-M, create a specialized division within TCESP, and reposition external control as a driver for enhancing local public management.

KEYWORDS: IEG-M; Effectiveness; Municipal Public Management; External Control; Best Practices.



INTRODUÇÃO

Recente levantamento do TCESP revelou que, na apuração do IEG-M de 2024 com base em 2023, nada menos do que 87% dos municípios paulistas tiveram gestões não efetivas (TCESP, 2025).

Este artigo se propõe a analisar o IEG-M, que é uma das mais importantes ações de um órgão de controle no Brasil, desde sua criação pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) há dez anos.

A motivação para propor melhorias ao IEG-M vem da necessidade de buscar uma maior efetividade nas gestões municipais. Recentemente levantamento segundo o TCESP (2024, p. 46) mostrou que apenas 13% dos municípios fiscalizados pelo órgão de controle apresentam uma gestão efetiva, enquanto 87% apresentam gestões em adequação ou com baixa efetividade. Portanto, a grande maioria dos cidadãos paulistas vive em municípios que não entregam serviços conforme as disposições legais. É uma situação que exige atuação tanto dos órgãos de controle quanto dos gestores municipais.

O estudo é direcionado a dois públicos principais. O primeiro é a gestão dos Tribunais de Contas, em especial do TCESP, sobre possibilidades que vislumbramos e que cabem aos vários órgãos de controle que hoje usam o IEG-M considerarem se há compatibilidade com seus objetivos, se há conveniência ou não de utilizar as propostas e em que tempo. O segundo público são os gestores municipais, muitos dos quais ainda não utilizam o IEG-M como um recurso para melhorar suas gestões. No entanto, além de um guia das providências esperadas em diversos aspectos públicos, o IEG-M apresenta um mapeamento de ações realizadas ao longo do tempo nas várias áreas de ação da gestão municipal, permitindo uma análise longitudinal. Trata-se de um registro importante de erros e acertos do passado, que podem ser usados para melhorar a efetividade da gestão no futuro.

Para compreender o panorama atual, o texto registra brevemente o que aconteceu desde a introdução do índice nas análises dos municípios paulistas até a situação atual das cidades analisadas. Prossegue mostrando os problemas encontrados após dez anos de sua criação, os resultados favoráveis obtidos e o que não foi atingido, detalhando alguns possíveis motivos.

Em seguida, o estudo apresenta novas propostas de utilização do IEG-M, principalmente pela Corte de Contas Paulista, mas também para os municípios. Com relação ao TCESP, aventa-se sobre as possibilidades de

identificar e divulgar boas práticas de gestão com base no índice, trazendo inspiração e motivação para aumentar a efetividade de municípios e, por consequência, da própria Corte. Outra proposta apresentada é de uso do histórico do IEG-M nos julgamentos de contas, premiando-se o bom desempenho reiterado e punindo-se os que desconsideraram, sistematicamente, as determinações da Corte Paulista. Ainda no âmbito do TCESP, outra possibilidade de ampliação está na introdução de análise de mandato inteiro do gestor e os benefícios decorrentes dessa verificação mais integral. Para os gestores municipais, o estudo propõe usar as muitas informações disponíveis nos relatórios do TCESP a favor do aprimoramento da gestão.

Nas conclusões finais, estão sumarizados os benefícios que podem ser obtidos caso cada uma dessas propostas seja implementada, bem como se encontram detalhadas as lacunas do estudo e possibilidades de investigações futuras.

1. HISTÓRIA E MOMENTO ATUAL DO IEG-M

Segundo o TCESP (2024), o IEG-M foi criado em 2015 como uma ferramenta inovadora de controle externo com foco em resultados. A primeira edição do índice foi lançada em outubro de 2014, com adesão de 100% dos 644 municípios paulistas (exceto a capital), ou seja, todos que estavam sob jurisdição do Tribunal Estadual. O índice avaliava sete áreas da gestão pública: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança de TI, utilizando dados oficiais, sistemas automatizados e questionários municipais.

A iniciativa foi tão bem-sucedida que o IEG-M passou a ser utilizado em outros estados por meio do IEG-M Brasil, com adesão de 85,2% dos municípios na segunda edição. Sua metodologia despertou interesse internacional e levou à parceria do TCESP com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Foi também finalista do Prêmio Innovare (2018) e inspirou novos índices como o Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal (IEG-Prev), também criado pela Corte de Contas Paulista.

Ao longo dos anos, o IEG-M passou por aperfeiçoamentos técnicos e ajustes nos quesitos avaliativos. O histórico revela um declínio contínuo desde

2014, refletindo desafios persistentes na gestão municipal. Em 2023, apesar de ligeira melhora, mais da metade dos municípios ainda estava na faixa de baixo nível de adequação.

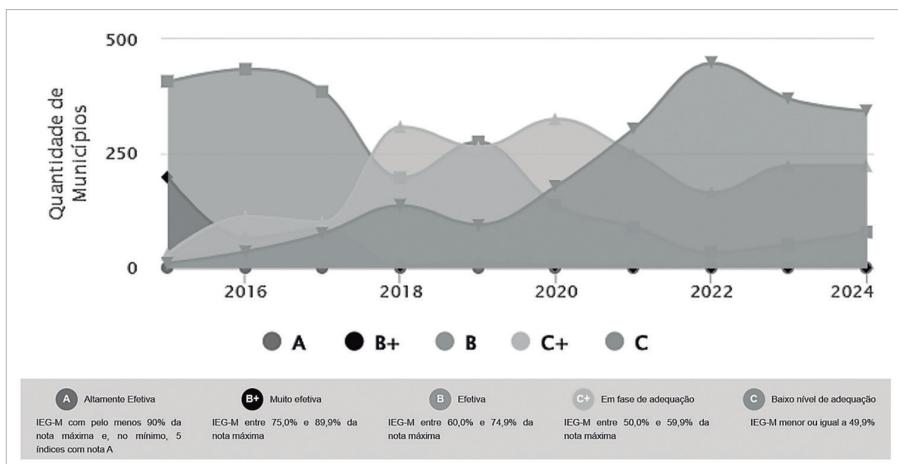


Figura 1 – Número de municípios por faixa do IEG-M em cada exercício 2015/2024

Fonte: TCESP, 2024

Com relação aos objetivos do índice municipal, alguns dos principais eram:

- 1. Aprimorar a fiscalização do controle externo**, indo além da conformidade legal, com foco na efetividade das políticas públicas;
- 2. Subsidiar a ação fiscalizatória do TCESP** com base em indicadores mensuráveis e comparáveis;
- 3. Fornecer dados úteis para a sociedade, prefeitos e vereadores**, apoiando o planejamento, a correção de rumos e a avaliação de políticas, oferecendo dados transparentes e acessíveis ao cidadão;
- 4. Promover a melhoria do serviço público municipal**, estimulando boas práticas e o aprendizado entre os municípios.

Na percepção dos autores, os dois primeiros objetivos foram atingidos com sucesso, uma vez que, após a implantação do IEG-M, a compreensão da fiscalização sobre as múltiplas dimensões da gestão pública municipal cresceu e o conhecimento do TCESP sobre a situação dos municípios se tornou mais abrangente.

Gussoni (2025) pondera que, embora o instrumento possua indicadores voltados à efetividade, o foco do IEG-M tem sido maior em identificar deficiências nas ações governamentais nas dimensões analisadas e orientar o trabalho da fiscalização, para que irregularidades e desconformidades sejam apontadas nos relatórios de contas anuais, analisadas pelos Conselheiros. Manteve-se, portanto, o foco na auditoria de conformidade.

Ainda segundo Gussoni (2025), o IEG-M mostrou ao TCESP, e posteriormente a outros Tribunais de Contas, como olhar de uma maneira bem mais ampla a gestão municipal. Todavia, apesar de ter ampliado o campo de fiscalização das contas e trazido novos elementos aos julgamentos, o IEG-M ainda não apresentou os mesmos impactos significativos na vida do cidadão, já que poucos municípios focaram melhorar seu desempenho nas várias dimensões do índice, deixando de atingir os objetivos 3 e 4, listados anteriormente. Na última análise, apenas 13% dos municípios paulistas atingiram médias gerais consideradas em nível “efetivo” (IEG-M geral B), nenhum atingiu nível geral “muito efetivo” (IEG-M geral B+) ou “altamente efetivo” (IEG-M geral A), segundo TCESP (2024, p. 46).

Analizando os possíveis motivos para que os objetivos 3 e 4 anteriormente mencionados não tenham sido atingidos, TCESP (2024) traz as seguintes razões:

- 1. Persistência de gestões com baixo nível de adequação**, com a maioria dos municípios, especialmente os de pequeno porte, ainda nas faixas C e C+;
- 2. Impactos da pandemia da COVID-19 (2019–2021)**, que agravaram os resultados e interromperam tendências de melhoria;
- 3. Limitações estruturais dos municípios pequenos**, que em várias dimensões apresentam resultados inferiores aos de maior porte;
- 4. Desafios na área de planejamento**, que consistentemente apresentou os piores resultados entre os sete eixos avaliados;
- 5. Descompasso entre o planejamento e a execução orçamentária**, evidenciado pelas notas baixas em i-Plan e i-Fiscal.

Gussoni (2025) avalia que a ação dos municípios somente na correção de falhas apontadas nos julgamentos do TCESP tem se mostrado insuficiente para melhorar os resultados do IEG-M. Em sua função corretiva, o Tribunal indica as irregularidades que justificaram recomendações ou parecer negativo, com foco nas ações realizadas pela gestão no passado, o que não tem se mostrado

suficiente a produzir mudanças no presente, que poderiam ter como base o índice de efetividade.

Ainda o mesmo autor destaca que os trabalhos de auditoria relatam que as irregularidades se repetem, a despeito de recomendações de julgamentos de contas anteriores, as quais não são atendidas, e não se observam 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.

No seu papel de agentes políticos escolhidos pela população, os gestores municipais têm autonomia para decidir sobre quais ações a prefeitura deve adotar, podendo inclusive acatar ou não as recomendações do TCESP, embora possam ser responsabilizados pelas decisões que tomam, que podem implicar eventuais sanções pela Corte de Contas.

Conforme observa Camargo (2020), os Tribunais de Contas podem aplicar sanções que estejam previstas em lei, como, por exemplo, multas, bem como assinalar prazos para o cumprimento de leis ou, ainda, representar ao Poder competente sobre abusos ou irregularidades. Entretanto, não têm previsão constitucional para julgar as contas anuais dos prefeitos, e sim para emitir pareceres técnicos, que serão julgados pelas Câmaras Legislativas. O fato objetivo é que a capacidade dos Tribunais de Contas de impelir os municípios a adotar ações para endereçarem os pontos e a baixa efetividade apontada nos relatórios tem limitações.

Visando apontar alternativas, Gussoni (2025) propõe um novo enfoque:

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.

Considerando o objetivo inicialmente proposto e entendendo sumarizados a situação atual do IEG-M e os aprendizados e os desafios adquiridos nesta trajetória de uma década, este estudo passa a discorrer sobre propostas para melhoria.

2. PROPOSTA DE DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA BENCHMARKING

Talvez os primeiros a propor a ideia de *benchmarking* (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) através do IEG-M na gestão municipal tenham sido Gussoni *et al.* (2024, p. 156):

Seria oportuno e salutar o desenvolvimento de um projeto de intervenção, uma proposta estruturada de ação com base no impacto do *benchmarking* 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.

Um dos autores, Gussoni (2025) aprofundou o estudo e apresentou uma alternativa, por identificar diversos benefícios na pesquisa e divulgação de boas práticas no IEG-M. Primeiramente, essas ações permitem ao TCESP ampliar seu impacto positivo na vida da população e na utilização eficiente dos recursos públicos. A atuação orientativa, conforme Marx (2015), é complementar ao combate às irregularidades, não conflitante. O estudo mostra que órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), o *European Court of Auditors* – Tribunal

de Contas Europeu (ECA) – e o *National Audit Office* – Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NAO) – já adotam essa abordagem orientativa. A experiência do ECA revelou que relatórios que destacam políticas bem-sucedidas geram maior interesse público, enquanto o NAO foi além e criou uma divisão especializada em *value for money* (valor do dinheiro – relatórios de efetividade e boas práticas), para analisar e divulgar ações eficazes. No caso do TCESP, o IEG-M já oferece uma base de dados promissora para identificar bons exemplos. Ao promover esse conhecimento e compartilhar práticas bem-sucedidas, o Tribunal Paulista pode contribuir para o aprimoramento da gestão municipal e gerar melhorias contínuas nos serviços prestados à população.

A metodologia proposta pelo autor para pesquisa, identificação, análise e divulgação de boas práticas no IEG-M parte da premissa de que, mesmo num cenário majoritário de baixo desempenho, existem exceções relevantes. A primeira etapa consiste em identificar municípios que obtiveram notas nas faixas A ou B+ em qualquer dimensão do IEG-M. Um grupo de auditores analisaria as respostas desses municípios, para identificar possíveis boas práticas. A seleção poderia considerar critérios como o peso dos quesitos no questionário, impacto das políticas e porte populacional dos municípios.

Após a seleção inicial, seria realizada uma análise comparativa por porte do município e impacto das ações, priorizando aquelas com resultados positivos para os cidadãos. Em seguida, seria feita uma análise aprofundada em conjunto com os auditores responsáveis por aquele município e, se necessário, com os próprios gestores e servidores municipais. Nessa fase, buscar-se-ia detalhar a política: planejamento, implementação, monitoramento e resultados, além de verificar eventuais restrições técnicas ou legais.

Se a prática fosse considerada válida, seria produzido material de divulgação acessível, voltado a público com pouca formação técnica, evitando-se linguagens sofisticadas. Essa abordagem visaria facilitar a adoção voluntária por gestores municipais de ações que aprimorassem a gestão e, consequentemente, as notas no IEG-M. Os vídeos das boas práticas seriam avaliados pelas equipes de auditoria e responsáveis de instâncias superiores do TCESP, garantindo que não houvesse conflito com fiscalizações em andamento. O conteúdo seria primeiramente disponibilizado ao público interno para familiarização e validação da nova abordagem colaborativa.

Ainda conforme Gussoni (2025), uma vez consolidado o processo, o painel seria aberto ao público geral, após a autorização dos municípios expostos e sendo os vídeos acompanhados de *disclaimers* (isenções de responsabilidade) que garantissem a autonomia para a análise das futuras contas municipais pelo TCESP, uma vez que os pareceres de contas abrangem de forma mais

integral as análises municipais, não se limitando a implementação de alguma boa prática, em uma área específica.

A busca e divulgação das boas práticas de gestão encontradas visa inspirar novos exemplos e criar um ciclo de melhoria contínua. Desta forma, é necessário que tais práticas sejam analisadas periodicamente, sendo atualizadas ou retiradas de divulgação, caso percam a efetividade ou surjam irregularidades.

A pesquisa e divulgação de boas práticas no IEG-M podem trazer diversos benefícios, inclusive internamente. O primeiro é o aumento do conhecimento interno dos auditores sobre políticas públicas bem-sucedidas, facilitando a identificação de gestões menos efetivas e fortalecendo a validação do índice.

Ao realizar estudo de caso, Gussoni (2025) constatou que o *National Audit Office* (NAO), órgão de controle externo do Reino Unido, adota auditorias de desempenho e divulga boas práticas com o objetivo de melhorar os serviços públicos, além de garantir a legalidade dos gastos. Para o NAO, é igualmente importante responsabilizar o governo e mostrar como as coisas podem ser feitas de uma maneira melhor (NAO, 2024a, p. 6).

Para aquele órgão estrangeiro, a experiência adquirida nas auditorias permite identificar soluções eficazes, que são compartilhadas por meio de relatórios focados em *value for money* (VFM), eventos e comissões parlamentares. O departamento de *insights*, composto por especialistas de diversas áreas, elabora os relatórios VFM, que são divididos entre “lições aprendidas” e “guias de boas práticas”. Essas publicações abordam temas como compras públicas, gestão de demanda e indicadores de performance, com linguagem acessível. Os relatórios são amplamente divulgados no site do NAO, visando informar gestores e promover mudanças concretas.

A aceitação das recomendações feitas pelo órgão é elevada: 95% das recomendações foram total ou parcialmente aceitas em 2023-24, e 81% dos gestores acreditam que os relatórios levarão a melhorias nas suas instituições (NAO, 2024a; 2024b). Como destaca Grin (2020, p. 17), no Reino Unido, a auditoria deixou de ser apenas um mecanismo de verificação, tornando-se agente de mudança na governança pública.

Essa estratégia poderia ser incorporada nos órgãos nacionais, uma vez que a ação orientativa complementa a função sancionadora do TCESP, e a divulgação de boas práticas ofereceria às prefeituras exemplos reais de soluções possíveis para problemas recorrentes, especialmente úteis para municípios com baixa capacidade técnica. A produção de materiais acessíveis, voltados a públicos não especializados, ampliaria o alcance da informação e possibilitaria

a adaptação das boas práticas conforme a realidade local. Internamente, essa iniciativa representaria um novo paradigma no papel do TCESP, fortalecendo seu caráter colaborativo.

A divulgação controlada, com vídeos avaliados pelas unidades locais e instâncias superiores, evitaria riscos de exposição indevida. A futura abertura do Painel de Boas Práticas ao público externo poderia estimular o envio espontâneo de novas experiências pelos municípios, criando um ciclo de aprendizagem contínua. Além disso, o processo permitiria atualizar ações e retirar práticas obsoletas do Painel, mantendo-o relevante. A médio prazo, a experiência acumulada poderia apoiar a análise de políticas públicas além do IEG-M, inclusive em articulação com outras instituições como o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

Destaque-se que já existe no TCESP um grupo de estudos, chamado de Núcleo de Boas Práticas (NBP), com orientação interna, que está analisando de forma experimental as boas práticas no IEG-M e que poderá contribuir muito caso a proposta seja aprovada e implementada de forma mais ampla.

3. PROPOSTA PARA USO DO IEG-M NO JULGAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS

A principal função de um Tribunal de Contas é analisar as contas públicas dos gestores, de forma a verificar ou não o correto uso de recursos públicos. Com mais de cem anos desde sua fundação, há um conhecimento técnico e experiência prática muito grandes no TCESP. Entretanto, por enquanto, apenas irregularidades apontadas em itens dos relatórios de fiscalização relacionadas ao IEG-M são consideradas na análise das contas.

Não obstante, há necessidade e oportunidades de se considerar um uso mais amplo do IEG-M nas decisões. A necessidade se expressa no fato de que não basta um gestor cumprir com as formalidades legais para que a população seja bem atendida. É preciso que a população tenha, no mínimo, as disposições legais por trás das questões do IEG-M atendidas. É possível usar o IEG-M

tanto de forma positiva e incentivadora quanto de forma a evitar a omissão dos gestores quanto à melhoria dos serviços.

3.1 Atenuantes para as melhores performances

A primeira e mais interessante forma proposta de utilização das notas do índice na análise e julgamento das contas seria o reconhecimento dos poucos gestores que se preocuparam em aumentar seu desempenho no IEG-M. Se aceita, marcaria uma inovação considerável, criando uma *novatio in mellius* (inovação em benefício), podendo ser usada imediatamente.

A ideia é que municípios que tenham notas A ou B+ em uma dimensão do IEG-M tenham relevados os eventuais apontamentos da fiscalização naquela dimensão. Por exemplo, um município com nota A no i-Educ, que tenha cumprido os mínimos de aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mas eventualmente não tenha fornecido uniforme escolar, teria esse apontamento relevado nas análises para elaboração do parecer prévio, sem prejuízo da avaliação absolutamente independente das outras dimensões do IEG-M.

Ademais, quando surgissem municípios com IEG-M geral acima de B+, que seja garantida uma análise com rito sumário, com verificação apenas da não ocorrência dos chamados “pecados capitais” (déficit orçamentário, não aplicação dos mínimos em saúde e educação, gasto em pessoal sem crimes de responsabilidade ou irregularidades em precatórios). Na ausência desses, as contas teriam parecer positivo.

3.2 Agravantes para performances ruins

Para qualquer tipo de ação punitiva, são necessárias precauções para evitar o *novatio legis in pejus* (mudança legislativa ou interpretativa em prejuízo do destinatário da norma). O IEG-M já existe há dez anos e os municípios já foram consistentemente alertados sobre a importância de atentarem para o seu cumprimento. Todavia, como ainda não há uma norma clara prevendo punições, talvez seja o momento de criá-las.

O caso mais preocupante é de municípios que se mantêm com notas C em todas as dimensões do IEG-M. Tais municípios não apenas estão desconsiderando apontamentos dos auditores e certamente recomendações do TCESP, mas estão demonstrando claramente incapacidade de atingir serviços minimamente satisfatórios para sua população e descumprindo disposições legais que tornam cada um dos itens do IEG-M exigíveis. Tal comportamento deve ser combatido com regras claras e agravamento progressivo das penalidades.

Nas contas anteriores e do exercício de 2024, já concluídos e com IEG-M validado ou em validação, aqueles municípios que apresentassem nota C em todas as dimensões do índice, após a validação pelos auditores, deveriam receber advertências em cada uma delas, focando as principais irregularidades apresentadas. Desta forma, os novos gestores teriam conhecimento das irregularidades anteriores existentes nos municípios que passam a administrar. Entretanto, não se pode olvidar que os exercícios já foram concluídos e os gestores não podem agir sobre o passado, muitas vezes de responsabilidade de outras gestões. De outra parte, considerando-se que as validações das respostas do IEG-M de um exercício são concluídas no primeiro semestre do exercício seguinte, haveria tempo para a ciência e ajuste de rota, antes do final do segundo semestre.

Assim, nas contas de 2025, um primeiro ano de mandato ainda com meio ano para correções, a persistência dessa situação (de nota C) implicaria somar às advertências determinações para que a gestão municipal adotasse medidas corretivas quanto às principais irregularidades apontadas em cada dimensão. É uma forma de dar senso de urgência às novas gestões para corrigir as falhas no mau serviço prestado à população.

Nas contas de 2026, o segundo ano de mandato, a permanência dessa situação implicaria aplicação de multas aos gestores, sem prejuízo de considerar as notas ruins como agravantes em eventual parecer negativo. Em caso de repetição da situação no último ano de mandato, poder-se-ia aumentar as multas aplicadas ao prefeito e, com a devida apuração de responsabilidades, estendê-las a secretários municipais.

Outro caso que merece atenção são as involuções nos resultados, em especial nos casos em que ocorram com os mesmos gestores. Isso posto, um município que receba uma dimensão qualquer do IEG-M com nota B e regreda para C+ ou C deve receber imediatamente determinação para recuperar o desempenho e, persistindo o mau desempenho, multa pelo descumprimento de determinação, ainda que as contas sejam julgadas regulares. Trata-se de uma situação em que o município piorou em algo que já havia mostrado capacidade de fazer de forma mais adequada, sendo de bom alvitre um alerta forte.

É certo que se trata de proposta inovadora ao curso da Corte de Contas, a qual demanda o necessário debate entre os Conselheiros, que possuem maior experiência e visão mais integral do amplo universo de fiscalizados. Todavia, o processo de inovação proposto se apresenta como uma possível resposta à realidade de 87% dos municípios com gestões não efetivas, urgindo que mudanças são necessárias. Assim, novo uso poderia ser dado a uma ferramenta já reconhecida e aprovada, fazendo com que o desempenho no IEG-M seja motivo de recompensa nos casos positivos e punições aos que desconsideraram determinações do TCESP, ao menos nos casos mais extremos.

4. PROPOSTA DE ANÁLISE DE MANDATO INTEIRO

Uma das possibilidades de se ter um mesmo tipo de análise de desempenho, feita ao longo de muitos anos, com mesmo método, é a comparabilidade de períodos diferentes. Assim ocorre com o IEG-M de um município, sendo possível comparar o desempenho de um ano contra outro e resultados de gestores diferentes.

Em respeito ao princípio contábil da anualidade das análises das contas públicas, o julgamento das contas dos prefeitos é feito ano a ano. Todavia, não há impedimento para que se faça uma auditoria de desempenho do gestor ao longo do mandato, e esse procedimento com base na evolução do IEG-M poderia ser de grande utilidade.

Políticas públicas são de implementação complexa e demorada. Oliveira *et al.* (2019) investigaram, por meio de entrevistas com burocratas de médio escalão, os principais desafios no processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios, estados e União. Nos municípios, os autores identificaram que as burocracias locais apresentam capacidades técnicas e institucionalizações diversas, influenciando diretamente os resultados da política. Os principais obstáculos mencionados são: desigualdades regionais, capacidades administrativas limitadas nos municípios, ausência de rotinas formais de comunicação e fragilidades institucionais no nível municipal.

O TCESP não realiza muitas auditorias de desempenho, focadas em analisar uma política pública. Entretanto, seria de grande proveito da população que os prefeitos tivessem uma avaliação comparativa do desempenho em relação aos outros gestores, nas várias questões ao longo de seu mandato, a qual permitisse avaliar o que melhorou em cada dimensão do IEG-M. Essa avaliação precisaria ser mais profunda e principalmente mais duradoura do que as de conformidade, focando o mandato inteiro.

Considerando os poucos municípios com resultados de evolução no índice e sempre buscando privilegiar ação orientativa e um enfoque colaborativo entre órgão de controle e fiscalizado, seria mais vantajoso realizar projeto piloto de análises de mandato todo nos municípios que apresentaram evolução significativa nas notas do IEG-M em alguma dimensão no período de 2020 a 2024, separados por porte; se possível, em todas as dimensões, senão naquelas em que se tenha atingido o conceito A em uma gestão. Compreender os casos positivos possibilitará criar uma metodologia de análise de gestão inteira que, no futuro, venha a ser método complementar de avaliação para todos os gestores.

Outra abordagem possível seria realizar análises de pontos específicos do IEG-M, ao longo de todo o mandato, de grupos de cidades do mesmo porte, focando apenas uma política pública que o TCESP julgar relevante. Por exemplo, se o tema for vacinação, item do i-Saúde, o relatório focaria os quatro anos do gestor, observando o que foi feito pelos municípios para melhorar seus índices. Seriam comparados os resultados das gestões, destacados os que tiveram melhorias significativas e os piores resultados e apresentados os relatórios ao público.

Ao votar num candidato, o cidadão espera que sua performance na gestão traga benefícios pelo período em que foi eleito. Assim, uma avaliação complementar e focada, feita por um órgão técnico, do que foi a gestão do prefeito durante todo seu mandato seria de grande importância para os munícipes e especialmente benéfico nos casos em que a evolução positiva fosse evidenciada.

Para o cidadão, em geral, é complexo acompanhar a performance anual dos gestores municipais e, mais ainda, ter um referencial comparativo do que outros gestores fizeram. No entanto, se houver relatórios de avaliação de todo o mandato, os munícipes poderão comparar ações de gestões diversas e ganhar mais elementos para poder exercer o controle social sobre os municípios.

De sua parte, o próprio TCESP terá mais elementos para avaliar a eficácia das gestões municipais com essas análises comparativas e de maior tempo de execução das políticas públicas.

Outros órgãos de controle como o ECA e o NAO adotam tais procedimentos (Gussoni 2025 p. 35-40), analisando a implementação de políticas públicas em determinados órgãos públicos, comparando desempenhos e levando os resultados ao conhecimento do público, que pode assim ter um referencial sobre como as gestões estão utilizando o recurso de seus tributos e qual é a efetividade desse trabalho.

5. PROPOSTAS PARA VALORIZAR O IEG-M PARA OS GESTORES MUNICIPAIS

Por vezes, pode ser difícil para o gestor identificar quais benefícios pode obter do IEG-M, posto que preencher os questionários parece apenas uma obrigação a mais. Diversos recursos podem ser utilizados para criar uma familiarização com o índice e mudar essa percepção, tais como a realização de *lives* sobre o IEG-M ou cursos para os gestores públicos, permitindo um conhecimento mais abrangente da ferramenta, até para que possam utilizá-la a favor de suas gestões.

Dos recursos já existentes, destaca-se o portal do IEG-M, disponibilizado pelo TCESP, o qual oferece uma série de informações sobre a qualidade da gestão pública municipal em São Paulo. É possível consultar dados de até três municípios simultaneamente, incluindo séries históricas, respostas aos questionários dos índices temáticos e análises gráficas por questão. Com isso, é possível ao gestor comparar seus resultados a municípios próximos ou de mesmo porte e verificar aquilo em que procedem melhor ou pior. O painel também apresenta um mapa interativo que classifica os municípios conforme cinco faixas de efetividade: A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação). Estão disponíveis para *download* dados em CSV com as faixas dos índices e as respostas municipais, além de um manual metodológico e um anuário consolidado. Por fim, destaca-se a integração do IEG-M com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU): nove dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estão diretamente abordados no índice, usado como ferramenta oficial para monitoramento da Agenda em São Paulo, permitindo ver quais ações do IEG-M contribuem para o atendimento também dos ODS.

Outro recurso são os próprios relatórios de fiscalização, que podem ser vistos de duas formas. Uma é apenas como uma lista de problemas, para os quais se deve preparar uma defesa, o que é legítimo e necessário. Porém, de outra parte, tais relatórios podem ser considerados como indicativos de pontos a melhorar, como mapas a se percorrer para solucionar casos em que os serviços não estão atendendo as necessidades da população. Uma estratégia de gestão visando usar os relatórios como instrumentos de melhoria é endereçar aos secretários municipais responsáveis por cada área temática do IEG-M os apontamentos e pedir ações para solucionar as inconsistências ou irregularidades apontadas.

Atualmente, alguns gestores, cientes dos benefícios da ferramenta e desejosos de valorizar suas conquistas de administração, divulgam para suas populações quando obtêm notas altas em alguma dimensão do índice. Reconhecer os bons resultados premia o esforço dos gestores que procuraram e investiram em melhorar serviços. Quando um prefeito divulga que suas escolas tiveram bom desempenho na educação, por exemplo, os servidores ficam motivados e a população mais confiante de que seus filhos estão recebendo uma melhor educação. Gestores de outras áreas no município tentarão aumentar suas notas para ganhar destaque. Políticos de oposição vão entender que precisam manter ou propor melhores soluções para ganharem apoio, criando-se um círculo virtuoso em que novas ações surgem para superar as práticas anteriores.

Acredita-se que incentivo à melhoria dos quesitos do IEG-M é algo válido, tanto para a gestão quanto para fortalecimento do capital político, o que direta e indiretamente influenciam a melhoria de vida da população local.

Caso aprovada, a divulgação de boas práticas no IEG-M trará grandes benefícios e poderá ter esse mesmo bom uso político. Ao conhecerm práticas implementadas por municípios de porte semelhante, os gestores municipais saberão que há soluções possíveis de serem implementadas e poderão desenvolver alternativas melhores, as quais, se forem levadas a conhecimento do TCESP e confirmadas, substituirão as anteriores, num ciclo de melhoria contínua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, buscou-se analisar a trajetória, os avanços e as limitações do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), implementado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), há uma década.

O IEG-M, criado em 2015, surgiu como uma ferramenta inovadora para avaliar a efetividade das políticas públicas municipais em São Paulo e, desde sua criação, expandiu seu alcance para outros estados e inspirou metodologias similares, gerando inclusive parcerias com organismos internacionais.

Apesar de sua consolidação institucional, os resultados médios ainda são preocupantes: 87% dos municípios permanecem com gestões pouco efetivas (TCESP, 2024), o que compromete o atendimento à população. Embora tenha aprimorado a fiscalização e o conhecimento técnico do TCESP, os impactos reais sobre os serviços públicos municipais ainda são limitados.

Como forma de contribuir para um melhor uso dessa ferramenta, foram apresentadas diversas propostas, como (I) a divulgação de boas práticas identificadas a partir dos resultados do índice, (II) a consideração de forma sistemática do resultado final do IEG-M nas análises e emissão dos pareceres prévios das contas públicas, (III) a utilização do histórico do índice para análise integral de todo o período de mandato do gestor público e (IV) o incremento da compreensão e valorização do IEG-M pelos administradores e servidores públicos, o que pode ser realizado através de capacitação sobre o índice.

A divulgação estruturada de boas práticas identificadas pelo IEG-M é uma estratégia promissora para impulsionar a efetividade da gestão municipal. A proposta envolve identificar municípios com bom desempenho em determinadas dimensões, analisar suas práticas com rigor técnico e disseminá-las por meio de materiais acessíveis. O modelo é inspirado em iniciativas exitosas de órgãos como o *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido e o Tribunal de Contas Europeu (ECA), que já utilizam auditorias orientativas como ferramenta para aprimorar políticas públicas. Essa abordagem pode tornar o TCESP mais relevante para os municípios e para a sociedade.

Uma outra proposta apresentada é que o IEG-M seja incorporado de forma mais sistemática às análises das contas públicas. Gestores com bom desempenho poderiam ser premiados com o tratamento das boas notas em dimensões do IEG-M como atenuantes para todos os apontamentos de menor monta naquela área do relatório (*novatio in mellius*), enquanto gestões persistentemente ruins

seriam objeto de advertências, determinações e, eventualmente, sanções. Essa proposta visa criar incentivos concretos à melhoria da efetividade, mantendo o equilíbrio entre o papel orientador e sancionador do TCESP.

Uma terceira proposta é a criação de uma nova forma de avaliar políticas públicas com foco na efetividade. A avaliação do desempenho dos gestores ao longo de todo o mandato é uma proposta que amplia a perspectiva da análise atualmente limitada à anualidade das contas. A partir da evolução do IEG-M, seria possível construir diagnósticos mais robustos e comparativos, como já ocorre em países que avaliam políticas públicas por ciclos completos. Essa análise permitiria tanto ao TCESP quanto à população compreender melhor os impactos das gestões municipais.

Por fim, destaca-se que o IEG-M precisa ser mais bem compreendido pelos gestores como uma ferramenta de gestão, e não apenas como obrigação burocrática. Com uso pedagógico e político bem direcionado – por exemplo, ao destacar boas notas para a população –, gestores podem utilizar os dados disponíveis para planejar, corrigir e valorizar seus esforços administrativos. A proposta incentiva a criação de cursos e *lives* para ampliar esse entendimento, além da valorização de práticas exitosas como forma de inspirar novos avanços.

O sucesso da ferramenta e a reprodução do IEG-M para outros Tribunais tornou o TCESP mais relevante no cenário nacional e internacional, ao proporcionar uma nova forma de investigar e compreender a gestão pública municipal. No entanto, os dados mostram que apenas um pequeno grupo de municípios atingiu patamares desejáveis de efetividade. Isso evidencia que a atual abordagem, centrada majoritariamente na conformidade e no caráter corretivo, precisa ser complementada por estratégias orientativas, preventivas e pedagógicas.

Há um vasto campo de possibilidades a ser explorado, seja pela institucionalização da análise de boas práticas, pela valorização do uso do IEG-M nos julgamentos, ou pela proposta de análises de mandato inteiro.

Estudos futuros poderiam explorar experiências internacionais com maior profundidade, principalmente de países que já transformaram suas Cortes de Contas em agentes de promoção de políticas públicas efetivas, como o Reino Unido e membros da União Europeia. Contudo, tais avanços requerem investimento institucional: é essencial a criação de uma nova área no TCESP dedicada exclusivamente à análise do IEG-M, integrando o Núcleo de Boas Práticas e fortalecendo sua atuação técnico-pedagógica.

Por fim, deve-se reforçar o ponto crucial: um Estado que apresenta 87% dos municípios com gestões públicas de baixa efetividade não pode seguir como

está. É preciso mudar. O caminho passa por fortalecer o uso estratégico do IEG-M para orientar, inspirar, monitorar e melhorar a administração pública local, colocando, enfim, a população no centro da ação do TCESP. Conforme expresso pelo Conselheiro do TCESP dr. Dimas Ramalho (2022): “o trabalho de controle externo da Administração Pública precisa, ao fim e ao cabo, impactar da melhor forma possível a vida do cidadão”.

REFERÊNCIAS

Camargo, B. H. F. **Abordagem constitucional dos tribunais de contas:** uma análise acerca da evolução de suas competências. Revista Controle - Doutrina e Artigos, Fortaleza, CE, Brasil, v. 18, nº 1, p. 342–376, 2020.

Gussoni, P. R. (2025). **Os Tribunais de Contas e a Efetividade da Gestão Pública.** São Paulo, 2025. Dissertação de Mestrado (Gestão e Políticas Públicas). Fundação Getulio Vargas.

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

Grin, E. J. **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, 2020.

MARX, C. A. **A CGU e a dualidade do papel do controle interno no Brasil.** São Paulo, 2015. Dissertação de Mestrado (Gestão e Políticas Públicas). Fundação Getulio Vargas.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Annual report and accounts 2023–24.** 2024. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/nao-annual-report-and-accounts-2023-24.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Transparency report 2023–24.** 2024b. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/09/nao-transparency-report-2023-24.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero; FREITAS, Matheus Nunes. **Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa:** as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, nº 3, p. 458–485, set. 2019.

RAMALHO, D. **Tribunal de Contas como indutor de políticas públicas.** São Paulo: TCESP, s. d. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-tribunal-contas-como-indutor-politicas-publicas-dimas-ramalho>. Acesso em: 17 abr. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEGM aponta falta de efetividade em 87% das administrações nos municípios de SP.** São Paulo, SP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-iegm-aponta-falta-efetividade-87-administracoes-municipios-sp>. Acesso em: 7 ago. 2025

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025.** São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.