

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: AVANÇOS E PERSPECTIVAS

MATHEUS DELLA MONICA

*Graduado e Doutorando em Direito, Consultor da CONAM
matheusdellamonica@hotmail.com*

RESUMO

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), consolidou-se como instrumento de avaliação do desempenho da administração pública municipal. Este artigo tem por objetivo analisar criticamente a trajetória do IEG-M e refletir sobre seus usos atuais, sobretudo diante de sua crescente relevância nos pareceres prévios emitidos pelo TCESP sobre as contas municipais. Para isso, adota-se a abordagem de mapeamento e crítica, proposta por Roberto Mangabeira Unger, que permite identificar tanto a lógica institucional que sustenta o índice quanto as possibilidades de seu aprimoramento. O estudo se baseia na análise documental do Manual do IEG-M e do Anuário do IEG-M e em precedentes do Tribunal, com foco na evolução de seu papel normativo. Conclui-se que o IEG-M representa importante avanço na organização do controle externo e na indução de boas práticas administrativas, mas seu fortalecimento requer o aperfeiçoamento de aspectos como a transparência dos dados e a participação dos entes avaliados no processo de validação das respostas.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; TCESP; Mapeamento; Crítica.

ABSTRACT

The Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), established in 2014 by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP), has become a key

instrument for assessing the performance of local public administration. The aim of this article is to critically analyze the trajectory of the IEG-M and reflect on its current uses, especially considering its growing relevance in the preliminary opinions issued by TCESP on municipal accounts. To this end, it adopts the mapping and criticism approach proposed by Roberto Mangabeira Unger, which makes it possible to identify both the institutional logic that underpins the index and the possibilities for its improvement. The study is based on a documentary analysis of the IEG-M Manual and the IEG-M Yearbook and on Court precedents, focusing on the evolution of its normative role. It concludes that the IEG-M represents an important advance in the organization of external control and in promoting effective administrative practices, but its strengthening requires the improvement of aspects such as data transparency and the participation of the entities evaluated in the response validation process.

KEYWORDS: IEG-M; TCESP; Mapping; Criticism.



INTRODUÇÃO

A atuação contemporânea dos Tribunais de Contas tem passado por um processo de reconfiguração institucional, no qual se busca superar o modelo tradicional de controle centrado exclusivamente na legalidade formal para alcançar uma avaliação mais substantiva da gestão pública (Teixeira; Gomes, 2021). Um dos principais marcos dessa transformação no Brasil é a criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) como instrumento de aferição da qualidade das políticas públicas implementadas pelos municípios paulistas. Concebido com o objetivo de induzir boas práticas na administração pública, o IEG-M passou, ao longo de uma década, a representar uma das mais estruturadas experiências de avaliação sintética da administração municipal no país.

O IEG-M se baseia em sete dimensões temáticas – Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb), Proteção da Cidade (i-Cidade) e Governança de Tecnologia da Informação (i-Gov TI) – as quais, em conjunto, oferecem uma visão

panorâmica da efetividade da gestão municipal. A metodologia de apuração do índice combina informações extraídas do sistema AUDESP, dados oficiais e questionários respondidos anualmente pelos próprios municípios. A uniformização desses critérios busca não apenas permitir a comparação horizontal entre os entes, mas também fortalecer a atuação fiscalizatória do TCESP.

Embora o IEG-M represente um avanço institucional relevante, sua trajetória também tem suscitado críticas, especialmente a partir da perspectiva dos entes jurisdicionados. Algumas dessas críticas dizem respeito ao uso do IEG-M como critério para a emissão de pareceres desfavoráveis, à ausência de transparência quanto às pontuações obtidas e, especialmente, à limitação de espaços para contraditório e participação dos municípios durante o processo de validação das respostas. Esse cenário impõe a necessidade de uma análise crítica que vá além da descrição técnica do IEG-M, examinando sua estrutura normativa e seu papel como ferramenta de controle externo.

Para esse fim, este artigo adota como referência metodológica a abordagem de mapeamento e crítica proposta por Roberto Mangabeira Unger em sua obra *O Direito e o Futuro da Democracia*. De acordo com o autor, compreender e avaliar uma instituição exige um duplo movimento: primeiro, o mapeamento das estruturas vigentes, com a explicitação de seus pressupostos normativos e implicações práticas; segundo, a crítica institucional, voltada à identificação de alternativas viáveis à configuração atual, à luz de valores democráticos mais amplos.

O mapeamento, tal como formulado por Unger, exige a reconstrução analítica das práticas estabelecidas, das ideias de estrutura que lhes conferem coesão e das finalidades que as justificam no interior de um determinado projeto institucional. Seu papel é propiciar a compreensão da situação institucional existente como a estrutura complexa e contraditória que ela realmente é (Unger, 2004, p. 163). O mapeamento serve ao propósito da crítica, tornando evidentes os dogmas das instituições e a possibilidade de sua revisão (*Ibidem*, p. 161). No caso do IEG-M, esse exercício envolve não apenas a exposição de sua lógica de funcionamento, mas também a elucidação dos compromissos normativos subjacentes – como eficiência, transparência, indução de boas práticas e padronização metodológica – que orientam sua implementação e seu uso. Trata-se de revelar não apenas o que o índice faz, mas com que ideia de administração pública ele dialoga e que tipo de relação entre o controle e os entes fiscalizados ele estabelece.

A etapa crítica, por sua vez, não se reduz à negação do modelo vigente, mas busca identificar alternativas a ele. Ela explora a falta de harmonia entre os ideais sociais, os compromissos programáticos da sociedade e as estruturas

institucionais mapeadas anteriormente, que constrainham a realização de tais ideais e compromissos (*Ibidem*, p. 162). Assim, o mapeamento fornece materiais para a crítica, e a crítica estabelece a agenda para o mapeamento, razão pela qual se pode dizer que ambos constituem uma unidade dialética (*Ibidem*, p. 164).

A utilização da proposta ungeriana de mapeamento e crítica justifica-se porque permite reconhecer os méritos do IEG-M sem deixar de reconhecer que há aspectos a serem nele aperfeiçoados. Ao articular diagnóstico e imaginação institucional¹, a abordagem aqui adotada busca compreender o índice como uma construção normativa situada, cujas formas atuais podem ser redesenhasadas sem levar à perda de seus méritos técnicos. O objetivo último, portanto, não é desprestigar a ferramenta, mas contribuir para seu aprimoramento institucional, tendo como horizonte a consolidação de um modelo de fiscalização mais colaborativo, transparente e responsivo.

1. MAPEAMENTO INSTITUCIONAL DO IEG-M: ESTRUTURA, FUNDAMENTOS E TRAJETÓRIA

A criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), em 2014, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de transformação da atividade de controle externo no Brasil, marcado pelo deslocamento do foco na legalidade formal para a incorporação progressiva de parâmetros de avaliação de resultados. O IEG-M nasce, nesse contexto, como uma tentativa de conferir inteligibilidade e densidade analítica à análise da efetividade da gestão municipal dos 644 municípios fiscalizados pelo TCESP, por meio da consolidação de indicadores temáticos voltados à aferição da qualidade da gestão pública local.

A formulação inicial do IEG-M contou com a colaboração de entidades do terceiro setor, fundações e instituições acadêmicas, o que lhe conferiu, desde o início, um perfil técnico e interdisciplinar. Já em sua primeira edição,

¹ A imaginação institucional é a prática de conceber e desenvolver alternativas às estruturas sociais e jurídicas existentes. Ela consiste em usar variações e soluções desviantes do direito estabelecido como instrumentos para imaginar novas formas de organização social, orientadas por ideais e interesses reconhecidos, e guiadas por uma visão do potencial humano ainda não realizado. Diferentemente de abordagens que tratam o direito como um sistema fixo, a imaginação institucional mobiliza o próprio direito, em suas contradições, ambiguidades e possibilidades latentes, para expandir o horizonte do possível e levar à transformação social. Ver UNGER, R. M. *O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior*. Tradução: Lucas Fucci Amato. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

o projeto contou com a participação dos 644 municípios jurisdicionados e, ao longo de suas edições posteriores, tornou-se referência nacional por meio da disseminação metodológica promovida pela Rede Indicon e pelo Instituto Rui Barbosa. A metodologia foi tão bem-sucedida que posteriormente serviu de base para a criação do Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal (IEG-Prev), que se debruça sobre o tratamento dado pelos gestores dos entes municipais às questões previdenciárias sob sua responsabilidade. Além disso, o IEG-M foi reconhecido como prática inovadora pelo Observatório de Inovações da OCDE e pelo Prêmio Innovare, além de ter se tornado a ferramenta oficial da ONU de acompanhamento da Agenda 2030 no Estado de São Paulo (TCESP, 2024, p. 3-4).

O índice estrutura-se a partir de sete dimensões da administração municipal – Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb), Proteção da Cidade (i-Cidade) e Governança de Tecnologia da Informação (i-Gov TI) – com base em dados extraídos do Sistema AUDESCP, dados governamentais e questionários aplicados às prefeituras anualmente (*Ibidem*, p. 5). Cabe notar que a escolha dessas áreas reflete um juízo normativo sobre o que deve ser considerado essencial na avaliação do desempenho da gestão municipal. Soma-se a isso o fato de que a atribuição de pesos aos índices componentes do IEG-M não é uniforme, tendo o TCESP estabelecido a seguinte ponderação para cada um dos índices temáticos (*Ibidem*, p. 15):

- i-Plan: 20%;
- i-Fiscal: 20%;
- i-Educ: 20%;
- i-Saúde: 20%;
- i-Amb: 10%;
- i-Cidade: 5%; e
- i-Gov TI: 5%.

Trata-se, portanto, de um índice que não apenas retrata a administração pública municipal, mas que fixa o que nela deve ser objeto de atenção, planejamento e melhoria, além de quais devem ser as prioridades do gestor municipal.

A arquitetura do IEG-M é orientada por critérios de padronização metodológica, comparabilidade entre os entes avaliados e replicabilidade técnica. A nota é determinada em três etapas: (I) a coleta, em que os questionários são preenchidos pelos municípios; (II) a validação, em que o TCESP, por meio de seus servidores, realiza auditorias e fiscalizações ordenadas para avaliar se

as respostas correspondem efetivamente à realidade, o que ocorre por amostragem; e (III) a apuração, em que ocorre o cálculo da nota do município, que corresponde a um valor de 0 a 1.000 pontos. A divulgação posterior dessa nota, porém, ocorre apenas com base em faixas de resultado, que vão de A a C, de acordo com os seguintes critérios (*Ibidem*, p. 235):

- A: IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A;
- B+: IEG-M maior ou igual a 75% e menor que 90% da nota máxima;
- B: IEG-M maior ou igual a 60% e menor que 75% da nota máxima;
- C+: IEG-M maior ou igual a 50% e menor que 60% da nota máxima; e
- C: IEG-M menor que 50% da nota máxima.

A aplicação dos questionários obedece a uma lógica de perguntas condicionais, em que a resposta a uma questão determina a exibição de outras subsequentes, o que garante coerência nas respostas e personalização da coleta conforme o perfil do município. Em alguns casos, é oportunizado ao município disponibilizar, além das respostas às questões, os documentos comprobatórios de seu teor.

Após a coleta das respostas dos municípios, elas são validadas pelos agentes de fiscalização do Tribunal, que têm a possibilidade de alterar as respostas oferecidas pelos municípios quando verificarem que seu conteúdo não corresponde à realidade da Administração Municipal. A inclusão de novas respostas pelo agente de fiscalização é por vezes mencionada nos relatórios de fiscalização e nos próprios acórdãos do TCESP, conforme exemplos listados abaixo:

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR/04, que na conclusão do relatório (Evento 100.20) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I – PLANEJAMENTO – Índice C

- Retificadas informações prestadas ao IEG-M quando da validação; (...)

C.2. IEG-M – I – EDUC – Índice C+

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação; (...)

D.2. IEG-M - I – SAÚDE – Índice B

- Retificadas informações prestadas ao IEG-M quando da validação; (...)

E.1. IEG-M – I – AMB – Índice B (...)

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação

F.1. IEG-M – I – CIDADE – Índice C

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação;

G.3. IEG-M – I – GOV – Índice B

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação;

No relatório de fiscalização (evento 41) foram anotadas as seguintes

ocorrências:

IEG-M – Aspectos Relevantes

- o Município está enquadrado como “Baixo nível de adequação” em razão da nota “C” auferida no IEG-M.

Planejamento das Políticas Públicas (i-Plan/IEG- M)

- o Município mantém-se com nota “C” nos dois últimos exercícios avaliados, evidenciando a necessidade de adoção de medidas no sentido de corrigir impropriedades de aspectos que compõem o IEG-M; o procedimento de validação identificou falta de fidedignidade em informações prestadas pela Origem ao IEG-M, que ensejaram retificações;

O relatório final de inspeção laborado pela Unidade Regional de Registro - UR-12 (evento 13.79) consubstancia verificação extensiva dos resultados da gestão, em si mesma e comparada a indicadores de períodos pretéritos. (...)

B.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (i-Plan/IEG-M) (...)

b. Quesitos do IEG-M ajustados pela Fiscalização por não comprovação durante a validação; (...)

B.3. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO (i-Educ/ IEG-M) (...)

b. Quesito do IEG-M ajustado pela Fiscalização por não comprovação durante a validação; (...)

B.6. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA (i-Cidade/IEG-M) (...)

b. Quesitos do IEG-M ajustados pela Fiscalização por não comprovação durante a validação; (...)

B.7. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (i-Gov TI/IEG-M)

a. Quesitos do IEG-M ajustados pela Fiscalização por não comprovação durante a validação;

A robustez do IEG-M como instrumento de controle também se evidencia nos resultados consolidados. De acordo com o Anuário do IEG-M de 2025, que reúne os dados dos exercícios compreendidos entre 2014 e 2023, dos 644 municípios fiscalizados pelo TCESP, 343 obtiveram conceito “C”, 223 receberam conceito “C+” e apenas 78 alcançaram conceito “B”. Nenhum município obteve os conceitos mais elevados – “B+” ou “A” – no exercício financeiro de 2023 (TCESP, 2025, p. 44). Esses dados demonstram, por um lado, a ampla margem existente para o aprimoramento da gestão municipal e, por outro, a relevância do IEG-M como ferramenta estratégica de controle externo, não apenas para aferir a efetividade da administração pública, mas também para induzir mudanças estruturais nas práticas e rotinas do poder local.

Cabe, ainda, apontar para o fato de que a evolução do uso institucional do IEG-M pelo próprio TCESP revela um movimento gradativo de fortalecimento de seu papel como instrumento de controle. Nos primeiros anos de sua

implementação, o índice era utilizado nos relatórios técnicos como elemento ilustrativo, compondo o juízo de valor sobre a administração municipal, mas sem impacto determinante na emissão dos pareceres prévios. Progressivamente, porém, o Tribunal de Contas passou a atribuir maior peso ao desempenho no IEG-M, inclusive como fundamento autônomo para pareceres prévios desfavoráveis, sobretudo nos casos em que se verifica manutenção sistemática de baixos níveis de efetividade.

Como anunciado publicamente em eventos institucionais por membros da Corte, o índice ao longo dos anos veio se consolidando como parâmetro substantivo nos pareceres prévios, à semelhança de critérios mais costumeiros, como aplicação mínima em educação e saúde, equilíbrio fiscal e obediência aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCESP, 2023).

Esse entendimento foi reforçado pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, que emitiu a Orientação Interpretativa OI-MPC/SP nº 02.17, segundo a qual “é causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)”. A jurisprudência do próprio Tribunal tem incorporado esse entendimento. Ao apreciar as contas do exercício de 2019 de um município, o Plenário asseverou que, “embora o município tenha apresentado satisfatórios resultados orçamentário e financeiro, a baixa efetividade das políticas públicas implementadas na gestão do Prefeito ora Recorrente não autoriza a aprovação dos presentes demonstrativos”, destacando a atribuição de conceito C, a menor faixa de desempenho do índice, como fator determinante para a reprovação.

De forma ainda mais contundente, em processo referente a um município, a Primeira Câmara destacou que o Executivo “reditou o resultado obtido no exercício anterior (conceito C)” e que:

[O]s levantamentos realizados pela Fiscalização ao longo do último quadriênio indicam que a Administração negligenciou a adoção de providências efetivas para superar ao menos parte das inadequações evidenciadas pelo índice – circunstâncias que conduzem, inevitavelmente, à desaprovação dos demonstrativos analisados, a despeito da observância, como visto acima, das principais injunções fixadas pela Carta Magna, pela Lei do FUNDEB e pela LRF.

De forma análoga, em acórdão ainda mais recente, o Tribunal reforçou esse entendimento ao assinalar que os baixos conceitos reiterados no IEG-M – predominantemente C e C+ –, somados à ausência de ações eficazes para a melhoria dos serviços públicos, demonstravam a inefetividade da gestão.

Destacou-se, inclusive, que se tratava do sétimo ano de gestão do mesmo prefeito, com trajetória descendente em dimensões sensíveis como saúde e governança de TI, o que evidenciaria que:

Não basta, pois, que o Município tenha atingido os mínimos constitucionais e legais dos principais indicadores para se concluir que houve uma boa e efetiva gestão, é preciso, também, garantir a efetividade dos gastos públicos no aspecto operacional e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

Essa trajetória normativa e funcional permite caracterizar o IEG-M como um mecanismo não apenas de auditoria, mas também de organização da administração municipal, direcionando o comportamento de gestores e orientando as intervenções do Tribunal de Contas. A partir dessa configuração, percebe-se que o índice integra um projeto institucional mais amplo, voltado a deslocar o foco da fiscalização da mera verificação de conformidade para a indução de determinadas condutas por parte do gestor público. Esse direcionamento, em si, não é problemático, mas reforça a necessidade de atenção redobrada quanto à legitimidade dos critérios adotados.

Do ponto de vista funcional, portanto, o IEG-M cumpre três papéis distintos: (I) subsidiar a atividade fiscalizatória do TCESP, oferecendo parâmetros objetivos para auditorias; (II) informar a sociedade civil sobre a efetividade da administração municipal por meio da divulgação de relatórios sintéticos e visuais (a exemplo do site infográfico e dos anuários do IEG-M); e (III) auxiliar os gestores públicos na identificação de fragilidades e na elaboração de estratégias de aprimoramento institucional (TCESP, 2024, p. 6).

Por fim, cabe ressaltar que, embora o IEG-M tenha sido concebido como instrumento indutor, sua crescente centralidade nas decisões do TCESP tem alterado o modo como os municípios se relacionam com ele. Em vez de ferramenta de apoio à gestão, o índice tende a ser percebido como mecanismo de punição, especialmente diante da ausência de canais de contestação e da opacidade na atribuição das notas. Essa ambivalência entre indução e sanção constitui uma das tensões centrais a serem exploradas na crítica institucional que se segue.

2. CRÍTICA INSTITUCIONAL: OPORTUNIDADES DE AUMENTO DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

A análise crítica do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, conforme a abordagem metodológica proposta por Roberto Mangabeira Unger, requer distinção cuidadosa entre os limites reais do índice e os equívocos interpretativos que, por vezes, obscurecem seu papel institucional. Ao longo de mais de uma década de aplicação, o IEG-M consolidou-se como uma das mais relevantes inovações do controle externo brasileiro, tendo sido replicado por diversos Tribunais de Contas e reconhecido por organismos internacionais, como mencionado anteriormente. Essa trajetória, no entanto, não o isenta de revisões – sobretudo diante do progressivo peso atribuído a ele nos pareceres prévios emitidos pelo TCESP.

É justamente com o objetivo de contribuir para o aprimoramento contínuo do instrumento que se apresenta a seguir uma separação entre críticas que, embora recorrentes, parecem injustificadas, e outras que se mostram pertinentes à luz da evolução recente do uso institucional do índice.

2.1 Das críticas infundadas: limites mal compreendidos do controle externo

Uma das objeções mais comuns ao IEG-M é a de que ele extrapolaria a competência do Tribunal de Contas ao avaliar políticas públicas e critérios gerenciais da administração municipal. Tal objeção, porém, não encontra fundamento na Constituição de 1988, cujo artigo 70, *caput*², atribui ao controle externo a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos. Assim, a análise quanto à efetividade das ações governamentais, especialmente nas áreas sociais, não é alheia a essa fiscalização; ao contrário, ele reflete o dever constitucional do TCESP de fiscalizar a legitimidade e a economicidade da aplicação dos recursos públicos.

A segunda crítica injusta frequentemente dirigida ao IEG-M é a de que o índice seria excessivamente exigente, especialmente para municípios de

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

pequeno porte, que não disporiam da estrutura técnica necessária para alcançar conceitos satisfatórios. Esse argumento, embora mais sensível do que o anterior, também carece de fundamento mais robusto. Conforme se pode verificar no Manual do IEG-M, a imensa maioria dos quesitos avaliados não deriva de exigências criadas pelo Tribunal *ad hoc*, mas de obrigações legais vigentes ou de parâmetros já consolidados nas práticas de fiscalização do próprio TCESP. O que o índice realiza, nesse ponto, é a sistematização e a centralização de uma malha já existente de exigências, que antes eram aferidas de forma difusa, sem método uniforme ou tratamento comparável.

Portanto, se há críticas à complexidade dos quesitos, essas devem ser dirigidas à legislação e/ou aos entendimentos anteriormente fixados pelo TCESP, e não ao índice que os compila. Em suma, o IEG-M não deve ser compreendido como um instrumento que impõe exigências desproporcionais, mas como uma tentativa de dar coesão, inteligibilidade e utilidade gerencial a um conjunto de obrigações do gestor público preexistentes. Nesse sentido, o IEG-M contribui para conferir maior racionalidade, uniformidade e previsibilidade à atuação fiscalizatória do TCESP, aspectos cuja relevância deve ser destacada.

2.2 Das críticas legítimas: aperfeiçoamentos possíveis e desejáveis

Se as críticas acima decorrem de leituras equivocadas sobre o papel institucional do TCESP, há, por outro lado, aspectos cuja crítica é pertinente e necessária, especialmente se o objetivo for consolidar o IEG-M como uma ferramenta de indução positiva voltada ao planejamento para aprimoramento da gestão municipal, e não como mecanismo de sanção.

A primeira dessas críticas refere-se à falta de transparência na divulgação dos resultados numéricos alcançados pelos entes municipais. Ainda que o Tribunal publique os conceitos finais atribuídos aos municípios por faixas de resultado (C, C+, B, B+, A) e as respostas dos quesitos que compõem o IEG-M (as quais podem ter sido alteradas pela fiscalização), bem como divulgue os critérios de pontuação em seu manual técnico, a nota numérica propriamente dita – ou seja, a pontuação de 0 a 1.000 pontos obtida pelo Município antes de sua conversão em conceito – não é tornada pública. A justificativa parece ser evitar o uso promocional ou distorcido dos dados por agentes políticos. No entanto, isso não pode se sobrepor ao direito à informação e ao imperativo de fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios. O eventual uso político de dados é uma possibilidade inerente à dinâmica democrática, que

não justifica a restrição ao acesso a informações que poderiam ser empregadas por gestores comprometidos com a melhoria da administração municipal. Assim, em vez de se orientar pelo temor do uso indevido de tais informações, o TCESP deveria pautar sua atuação pela confiança no uso qualificado das informações por parte dos agentes políticos, promovendo, assim, um ambiente de maior aprendizado institucional.

Ao suprimir esse nível de informação, o índice limita a possibilidade de que o gestor identifique com precisão as vulnerabilidades de sua administração, o que reduz sua capacidade de planejamento. Além disso, enfraquece-se o potencial do IEG-M como instrumento de controle social, pois a sociedade civil e os órgãos locais de fiscalização (como as câmaras municipais) perdem acesso a um dado estratégico que poderia subsidiar diagnósticos e o planejamento estratégico voltado para o futuro da Administração Municipal. A transparência, aqui, não deve ser sacrificada por receios de mau uso político, mas aperfeiçoada mediante contextualização e qualificação técnica dos dados disponibilizados.

A segunda crítica diz respeito à ausência de contraditório no processo de validação das respostas prestadas pelos municípios ao questionário do IEG-M. Como já mencionado, os auditores externos podem revisar e alterar respostas que se verifiquem incoerentes com a realidade da Administração Pública, desde que registrem a fundamentação. As alterações registradas podem tanto beneficiar o Município, quando o auditor identificar uma situação fática melhor do que aquela anotada pelo respondente, quanto piorar sua nota, se a prática revelar um cenário desabonador e incompatível com aquele informado pelo gestor.

Por se tratar de etapa de coleta e verificação de dados para a instrução futura de processo de exame de contas anuais, não há nessa fase a possibilidade de o Município apresentar impugnações técnicas, caso discorde da alteração promovida pelo agente de fiscalização. Tal etapa é tratada como mero procedimento administrativo instrutório, sobre o qual não incidem as garantias de direito de defesa e de contraditório, tal qual ocorre nos procedimentos investigativos existentes em outras esferas.

Esse procedimento fragiliza a legitimidade, a transparência e a função pedagógica do índice. Se o objetivo do IEG-M é induzir boas práticas na administração pública municipal, os entes avaliados precisariam ter a oportunidade de esclarecer suas respostas em função das modificações realizadas, seus critérios e consequências para a nota final, para que se conclua se a alteração promovida deve ou não prevalecer. É evidente que equívocos podem ser cometidos por aqueles que validam as respostas e tal procedimento poderia resultar no aprimoramento da própria gestão pública.

Assim, uma reflexão a se realizar é se seria o caso de o modelo possibilhar uma espécie de contraditório, ainda que simplificado, por meio, por exemplo, da apresentação de recurso ou de pedido de reconsideração sobre eventuais alterações no preenchimento do questionário, tendo em vista que seu resultado poderá, inclusive, levar à emissão de parecer prévio desfavorável pelo TCESP. Desse modo, o índice se fortaleceria como instrumento de aprendizado institucional, ao invés de ser percebido como ferramenta punitiva de resultado pouco transparente.

Ressalte-se que o TCESP e o MPC têm frequentemente apontado para a possibilidade de reprovação de contas com base na nota atribuída aos entes fiscalizados no IEG-M, o que demonstra tratar-se de matéria de alta relevância. Dever-se-ia, portanto, permitir que o município conheça e se manifeste sobre as alterações realizadas pela fiscalização, em um processo de construção conjunta entre ente fiscalizado e fiscalizador, no qual a interação possa, quando cabível, resultar na revisão da modificação efetuada e, por consequência, na reavaliação da nota atribuída ao ente público.

Se o IEG-M se restringisse a um instrumento auxiliar de auditoria, a ausência de contraditório prévio talvez não ensejasse maiores preocupações. No entanto, considerando a crescente centralidade do índice nos pareceres prévios, parece relevante que os entes fiscalizados tenham a possibilidade de manifestar discordância quanto às alterações promovidas pelos agentes de fiscalização e de requerer a reconsideração dessas modificações antes de os dados integrarem os processos de contas. Isso se justifica não apenas pela possibilidade de divergências interpretativas legítimas, mas também pelo risco de erros materiais, que precisam ser corrigidos.

De todo o modo, cumpre reconhecer que a emissão de parecer prévio desfavorável baseado apenas nos resultados do IEG-M ainda não é entendimento consolidado no Tribunal de Contas e, ainda assim, esse resultado só é obtido após o devido processo legal. Em outras palavras, todos os elementos coletados durante as inspeções dos auditores externos são sintetizados em relatórios de instrução, documentados e submetidos à análise, em instrumento processual, pelos órgãos técnicos da Corte de Contas, com oportunidade de ampla defesa, parecer do Ministério Público de Contas e, ao final, decisão do órgão colegiado, com a possibilidade de recurso ao Tribunal Pleno. Em seguida, o parecer ainda passará ao crivo do Poder Legislativo, que, em julgamento político, poderá aceitá-lo ou rejeitá-lo. Ou seja, a informação coletada e eventualmente alterada pelo auditor externo não servirá para reprovação de contas de imediato, de forma automática, precisamente porque o direito de defesa deve ser assegurado em todo e qualquer processo que tramite nessa instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), ao completar uma década de existência, representa uma das mais relevantes inovações promovidas por um Tribunal de Contas brasileiro no campo da avaliação da gestão pública. O esforço do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em estruturar um modelo que integra diferentes dimensões temáticas da administração municipal e que sistematiza dados antes dispersos deve ser reconhecido como uma iniciativa técnica sofisticada.

Ao longo deste artigo, buscou-se aplicar a abordagem de mapeamento e crítica, conforme delineada por Roberto Mangabeira Unger, a fim de compreender não apenas o funcionamento do IEG-M, mas também os compromissos normativos que o estruturam e as possibilidades de transformação institucional que dele decorrem. O mapeamento evidenciou um instrumento que vai além da mensuração: o índice opera como um modelo de organização do campo administrativo local, define parâmetros de conduta dos gestores, induz comportamentos e, mais recentemente, serve de base para emissão dos pareceres prévios sobre as contas municipais.

A crítica, por sua vez, permitiu distinguir objeções injustificadas, fundadas em leituras restritivas da competência do controle externo, de críticas pertinentes, que revelam desafios concretos na operacionalização do índice. Se, por um lado, é incorreto afirmar que o TCESP extrapola sua competência ao avaliar políticas públicas – pois essa é justamente uma de suas funções constitucionais –, por outro, é legítimo questionar a falta de transparência na divulgação das notas numéricas e a ausência de contraditório no processo de validação das respostas pelos agentes de fiscalização.

O fortalecimento do papel do IEG-M nos pareceres prévios sobre as contas municipais – a ponto de embasar manifestações desfavoráveis mesmo quando atendidos os requisitos legais mínimos – reforça a necessidade de seu aperfeiçoamento institucional. O que está em jogo não é apenas a acurácia técnica do índice, mas a legitimidade de seu uso no âmbito do controle externo para emissão de pareceres prévios sobre as contas municipais. Nesse sentido, seria fundamental fortalecer o contraditório, a transparência e a contextualização dos critérios avaliativos no âmbito do IEG-M.

A crítica aqui desenvolvida não busca deslegitimar o IEG-M, mas contribuir para seu aperfeiçoamento. O verdadeiro mérito de um instrumento dessa natureza não reside na sofisticação técnica de sua metodologia, mas em sua capacidade de se renovar frente a críticas legítimas, mantendo-se fiel aos princípios que o sustentam: a promoção da transparência, o fortalecimento da gestão

pública municipal, a valorização da cultura de planejamento e a qualificação do controle social. Esse é o desafio que se impõe para os próximos dez anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; GOMES, Maria Alice Pinheiro Nogueira. **Os Tribunais de Contas do século XXI: atuação preventiva e colaborativa para melhores resultados com políticas públicas.** In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 395-415.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Baixa efetividade de Prefeituras levará à reprovação de contas, diz Presidente do TCESP.** São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-baixa-efetividade-prefeituras-levara-reprovacao-contas-diz-presidente-tcesp>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SÃO PAULO. Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. **Orientações Interpretativas – MPCSP –, Ato nº 16/2023-CP.** 25 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Corregedor ministra palestra sobre indicadores de efetividade do TCESP.** São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-corregedor-ministra-palestra-sobre-indicadores-efetividade-tcesp>. Acesso em: 9 abr. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025.** São Paulo, SP, 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025.** São Paulo, SP, 2024.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O movimento de estudos críticos do direito:** outro tempo, tarefa maior. Belo Horizonte: Letramento, 2017.