
RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

Vitória (ES), 20 de dezembro de 2016.

Secretaria de Controle Externo de Fiscalização de Municípios

PROCESSO: TC-4.145/2016

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO - LEVANTAMENTO

JURISDICIONADOS: PREFEITURAS MUNICIPAIS

RELATOR: CONS. SERGIO MANOEL NADER BORGES

TERMOS DE DESIGNAÇÕES: 87/2016 – alterado pelo 104/2016

EQUIPE DE AUDITORES:

LUIZ ANTÔNIO ALVES
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.634

PAULA RODRIGUES SABRA
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.595

SUPERVISOR:

ALFREDO ALCURE NETO
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.527

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 DELIBERAÇÃO	18
1.2 OBJETIVO E ESCOPO	18
1.3 METODOLOGIA	19
1.3.1 Os 7 Índices Temáticos	20
1.3.2 Faixas de Resultados	21
1.3.3 Processo de Apuração	22
2 VISUALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DOS RESULTADOS POR ESTADO.....	23
3 RESULTADOS	24
3.1 Média por porte do município	25
3.2 Municípios por Faixa de Resultado	26
3.3 Análises Adicionais	27
3.3.1 IEGM X IDHM	27
3.3.2 IEGM x IVS	31
3.3.3 i-Educ x IDEB	34
4 RESULTADO DO IEGM POR MUNICÍPIO	35
5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	37

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIBERAÇÃO

Em observância ao Termo de Adesão para integrar a Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2016, firmado em 18 de abril de 2016, pelo Instituto Rui Barbosa e Tribunais de Contas, que tem como principal objetivo a implantação do Índice de efetividade da gestão Municipal (IEGM), composto por dados governamentais, dados de sistemas de auditoria e informações levantadas junto aos municípios; e considerando que é dever do Estado apresentar à sociedade os resultados da aplicação dos recursos públicos, busca-se realizar o levantamento das informações necessárias à construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) junto aos municípios do Estado do Espírito Santo.

1.2 OBJETIVO E ESCOPO

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um índice de desempenho elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE SP e difundido para os demais Tribunais de Conta do Brasil por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2016. Ele é composto por 7 (sete) índices setoriais, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores.

Nesta avaliação, mede-se a qualidade dos gastos municipais elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

O IEGM Brasil permite observar os meios utilizados pelos municípios jurisdicionados no exercício de suas atividades. Estes devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço (economia), de modo a entender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos

(eficiência), visando ao alcance dos objetivos específicos e fixados no planejamento público (eficácia).

Ele propicia também a formulação de relatórios objetivos em áreas sensíveis do planejamento público para a alta administração das Cortes de Contas brasileiras, oferecendo elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo, em complemento às ferramentas hoje disponíveis.

1.3 METODOLOGIA

Este instrumento, inédito entre os Tribunais de Contas, apresenta uma nova metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo:

- **Específico:** mede características particulares da gestão municipal de forma clara e objetiva;
- **Mensurável:** permite a quantificação do desempenho dos municípios ao longo do tempo;
- **Acessível:** de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização;
- **Relevante:** como instrumento de controle; e
- **Oportuno:** elaborado no tempo adequado para utilização pela Fiscalização.

Não menos importante é a possibilidade de comparar desempenhos entre municípios semelhantes, possibilitando identificar as melhores práticas e, conseqüentemente, contribuir para um melhor desempenho da Administração Pública Municipal.

O índice é composto pela combinação dos seguintes itens:

- Dados governamentais e outras fontes de informação;
- Dados oriundos de sistemas automatizados de apoio à fiscalização (Cidades Web); e
- Informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais.

Vale observar que a classificação, objeto desta publicação, é baseada em informações prestadas pelos próprios Municípios, as quais podem ser validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização dos Tribunais de Contas, de acordo com suas possibilidades. Desse modo, as variáveis captadas somente poderão ser consideradas definitivas se forem validadas em fiscalizações e após o trânsito em julgado da Decisão do TCE-ES sobre as respectivas contas.

Essa nova tecnologia de fiscalização implica uma diferente distribuição de atividades e responsabilidades em matéria de execução do orçamento, o que deve ser cuidadosamente levado em consideração nas fases de planejamento e na realização da auditoria de resultados, bem como na elaboração de relatórios que serão fornecidos aos Conselheiros e às equipes de controle externo.

Apresentar os resultados da aplicação dos recursos públicos é dever do Estado, não só por sua obrigação legal, mas também para atender ao princípio da moralidade no qual deve se pautar a gestão pública, dessa forma conquistando a legitimidade de suas ações para o bem comum da sociedade. Em uma visão direta e sintética, o IEGM Brasil apresenta produtos para a alta administração dos Tribunais de Contas (Presidência e Conselheiros), para as equipes de fiscalização, para o próprio gestor e, principalmente, para a sociedade e outros órgãos de controle externo (informações da gestão pública municipal).

1.3.1 Os 7 Índices Temáticos

O IEGM é um índice perene que proporciona visões da gestão pública para 7 dimensões da execução do orçamento público:

- **i-Educ/IEGM:** O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão pública municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar.
- **i-Saúde/IEGM:** O Índice Municipal da Saúde mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Cobertura e ação do Programa Saúde da Família, atuação do Conselho Municipal da Saúde, assiduidade dos médicos,

atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e prevenção de doenças como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.

- **i-Planejamento/IEGM:** O Índice Municipal do Planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis.
- **i-Fiscal/IEGM:** Este índice mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- **i-Amb/IEGM:** O Índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.
- **i-Cidades/IEGM:** O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil.
- **i-Gov TI/IEGM:** O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

1.3.2 Faixas de Resultados

O IEGM possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 7 (sete) índices setoriais. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios:

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

Além dos critérios acima, outros dois serão observados na definição das faixas de resultado:

- Realocação da nota do município no IEGM para a faixa imediatamente inferior, quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25% na Educação;
- Índice Componente – Realocação para a faixa de resultado C – Baixo Nível de Adequação: quando não observar o contido no artigo 29-A da Constituição Federal.

1.3.3 Processo de Apuração

O IEGM foi apurado junto a 77 dos 78 municípios do estado do Espírito Santo, sendo **Mantenópolis** o único município que não respondeu integralmente aos questionários. Resultando num percentual de adesão de 98,71%.

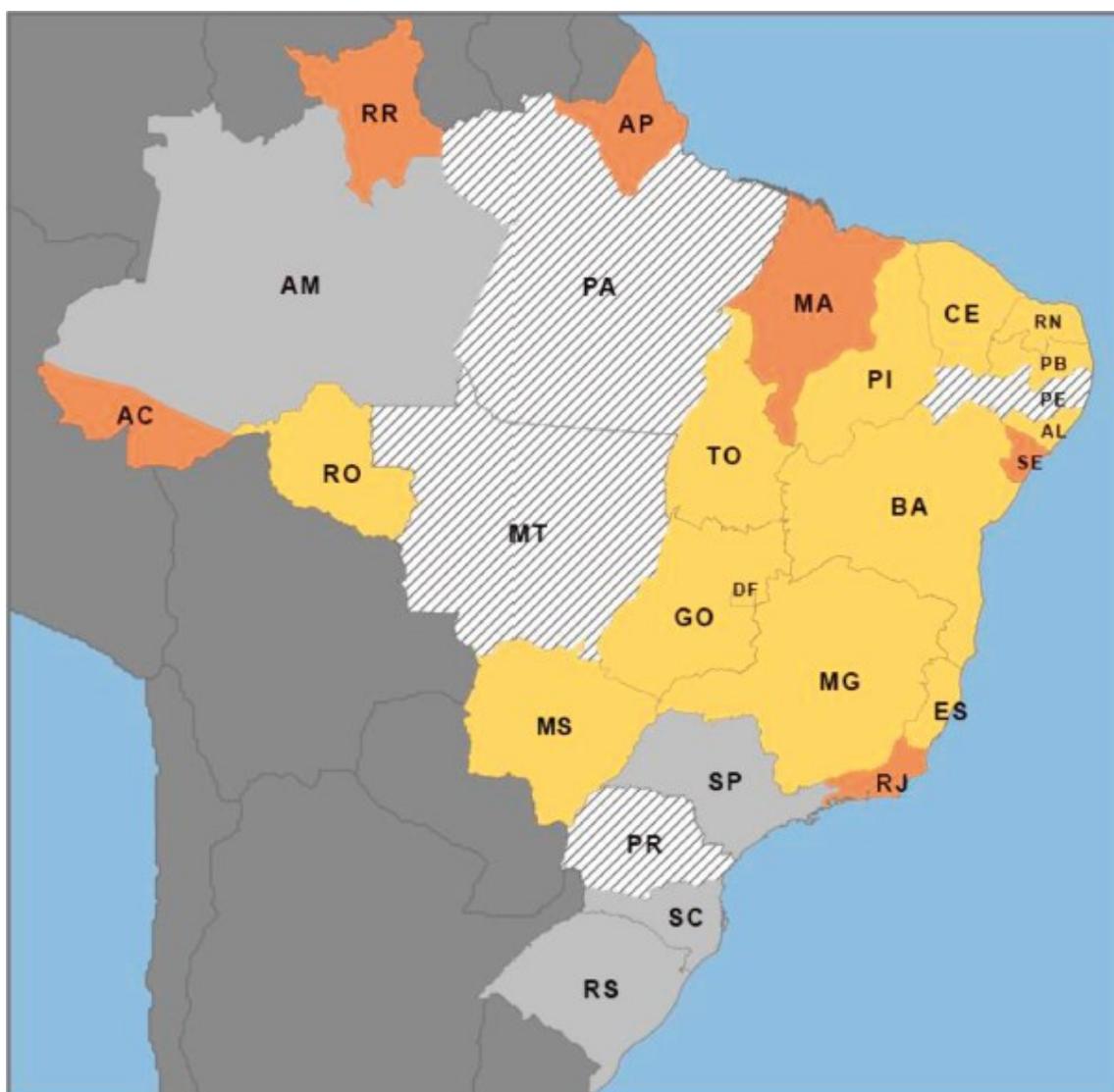
Após a apuração, os dados foram enviados para a Divisão AUDESP do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP para consolidação e produção dos dados analisados neste relatório.

Todas as apurações e análises realizadas estão baseadas nas respostas fornecidas pelos municípios por meio de sete questionários, um para cada dimensão apurada no índice, considerados apenas os que foram respondidos integralmente. A ausência ou incompletude das respostas de qualquer um dos sete questionários aplicados impossibilita o cálculo do índice. Neste caso, o município foi considerado não participante do IEGM.

Os dados fornecidos devem ser considerados como meramente declarados pelos municípios. E, por fim, é importante ressaltar que os resultados exibidos neste documento podem sofrer alterações oriundas de processo de validação, verificação ou reprocessamento.

2 VISUALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DOS RESULTADOS POR ESTADO

O mapa abaixo evidencia as cores que representam as médias das faixas de resultados correspondentes à nota geral do IEGM Brasil, obtida em cada um dos Estados da Federação. A cor amarela, predominante no mapa, demonstra que, na consolidação dos 07 índices setoriais, a maioria dos Estados participantes (43,5%) possui em média uma gestão pública em fase de adequação (Faixa de Resultado C+) em seus municípios, estando o Espírito Santo neste grupo.



■ Faixa A ■ Faixa B+ ■ Faixa B ■ Faixa C+ ■ Faixa C

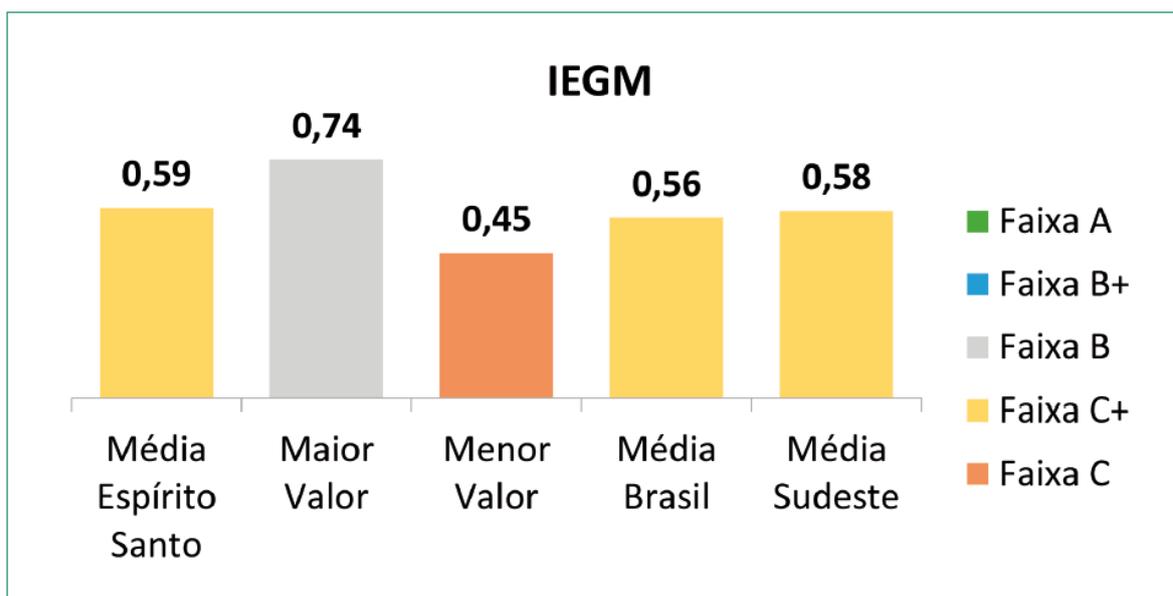
Os Estados do Mato Grosso, do Pará, do Paraná e de Pernambuco não participaram do IEGM Brasil e aparecem hachurados no mapa.

3 RESULTADOS

Até o presente momento esta Corte de Contas não realizou processo de validação presencial das respostas, no entanto, foi realizada verificação e uso de dados do sistema de prestação de contas deste Tribunal – Cidades Web, principalmente para a captação dos dados da dimensão fiscal.

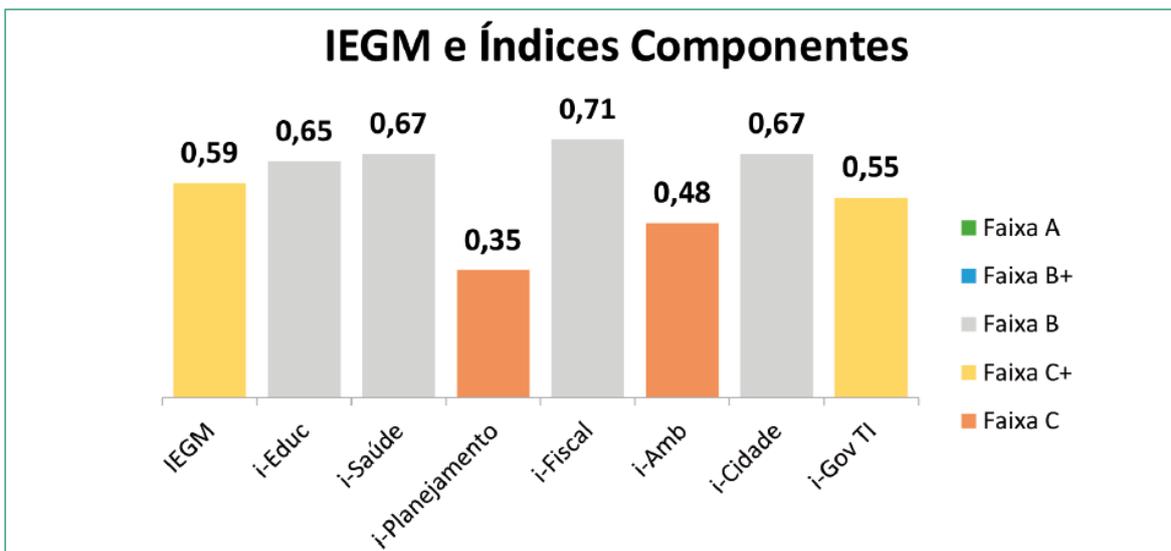
Dos 78 municípios do Estado do Espírito Santo, 77 preencheram os questionários das sete dimensões do IEGM, resultando num percentual de adesão de 98,7%.

Abaixo seguem a média, as notas máxima e mínima, apuradas junto aos municípios do Estado, além das médias nacional e regional do IEGM:



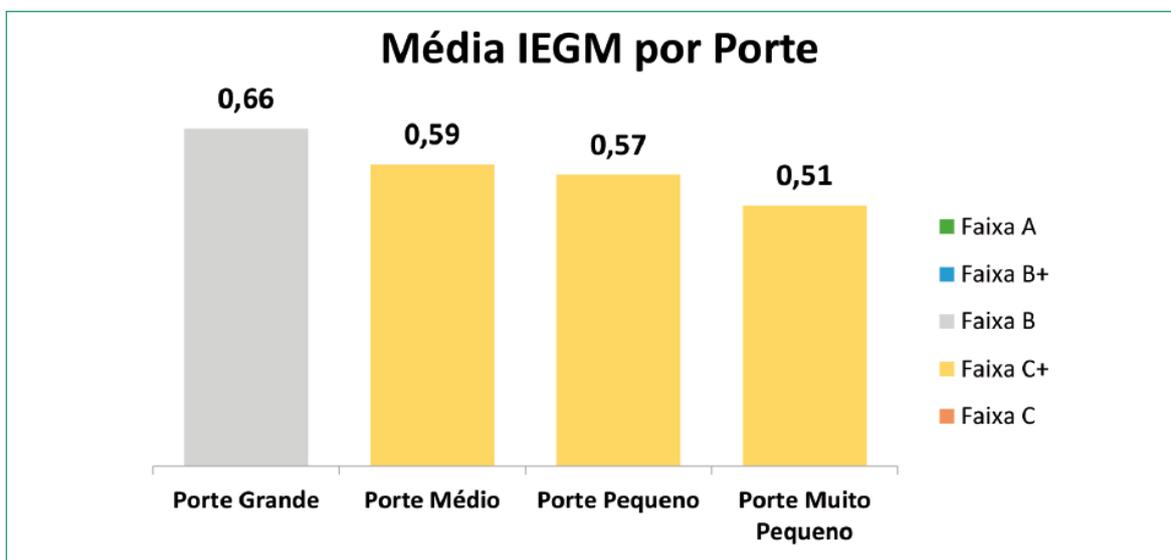
A análise do gráfico apresentado indica que a média alcançada pelos municípios participantes se alinha com as médias nacional e regional, alcançando a faixa C+ (em fase de adequação). O maior valor alcançado foi de 0,74 (efetiva), enquanto que o menor valor foi de 0,45 (baixo nível de adequação).

A seguir exibe-se a média do IEGM dos municípios do Estado do Espírito Santo, complementada pelas médias de cada um dos índices que o compõe.



Verifica-se que o i-Fiscal foi o índice componente com maior média, alcançando o valor de 0,71, faixa B (efetiva). Por outro lado, destaca-se como ponto de atenção a média de 0,35 obtida na dimensão i-Planejamento, correspondendo à faixa C (baixo nível de adequação).

3.1 Média por porte do município



Legenda:

Porte Muito Pequeno: até 5.000 habitantes

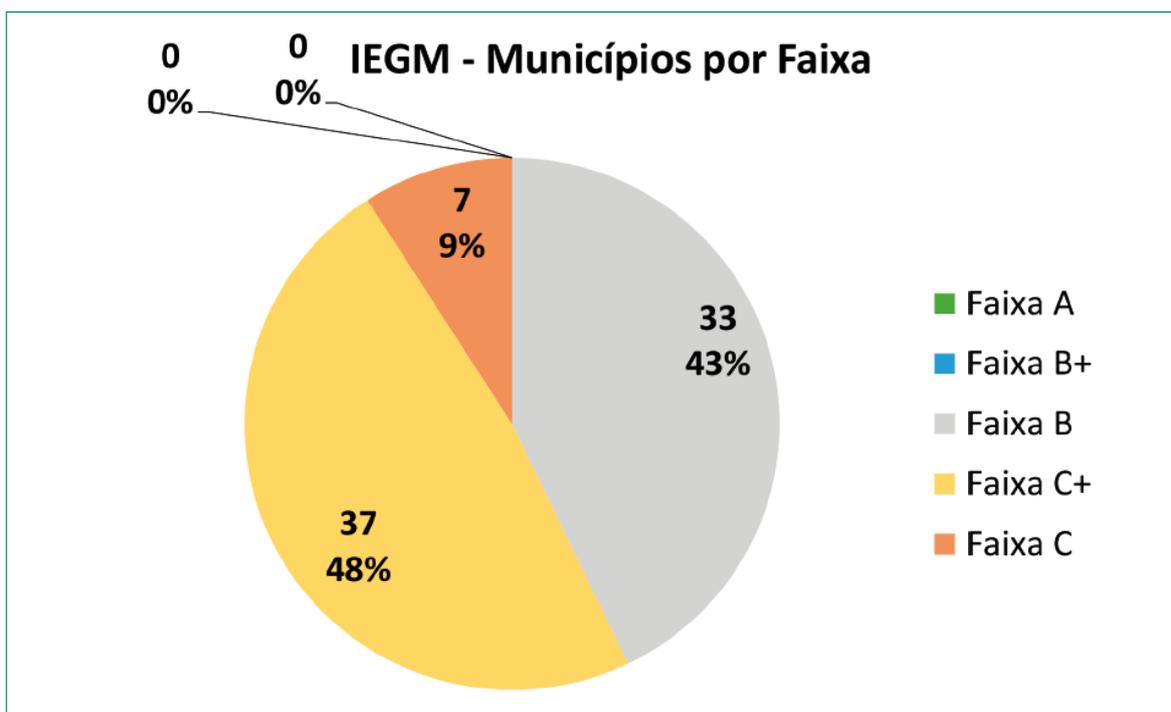
Porte Pequeno: entre 5.001 e 20.000 habitantes

Porte Médio: entre 20.001 e 200.000 habitantes

Porte Grande: acima de 200.000 habitantes

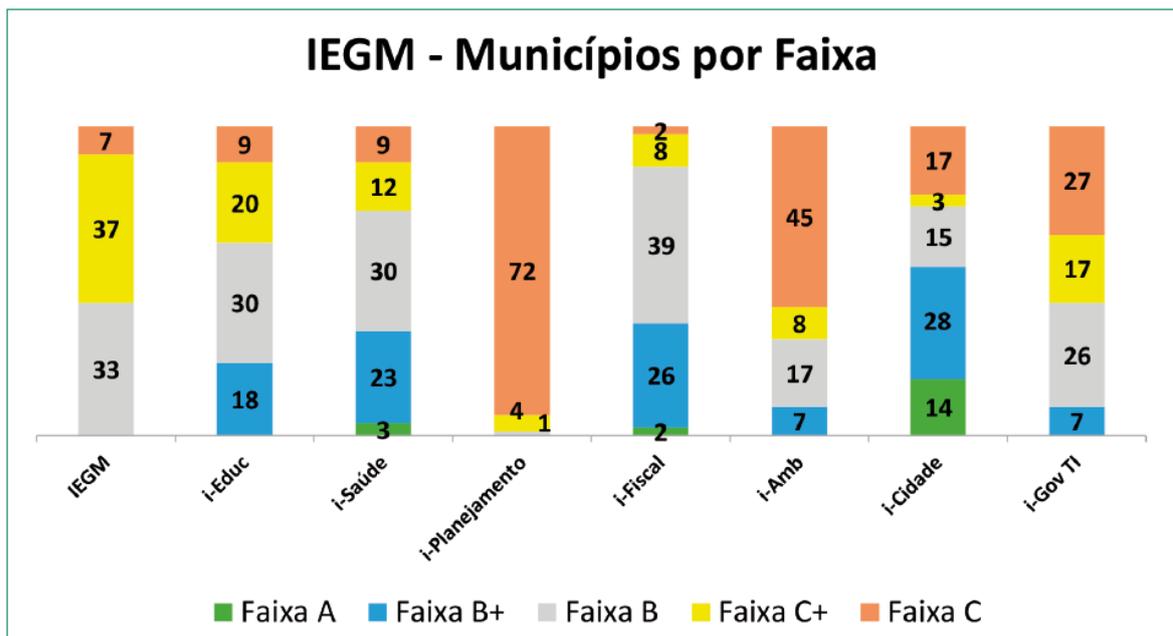
Verifica-se que os municípios de grande porte, com mais de 200.000 habitantes, atingiram uma média maior do que os municípios de demais portes. O gráfico apresentou também uma tendência de melhores práticas e/ou políticas que impactam na vida dos cidadãos, quanto maior o porte do município.

3.2 Municípios por Faixa de Resultado



O gráfico acima evidencia uma concentração dos municípios distribuída entre as faixas B (efetiva), 43%, e faixa C+ (em fase de adequação), 48%. Constata-se também a ausência de municípios situados nas faixas A (altamente efetiva) e B+ (muito efetiva).

Apresenta-se a seguir a distribuição dos municípios por faixa de resultado em cada um dos índices que compõem o IEGM:



No i-Educ, há um maior número de municípios na faixa B (efetiva), o que representa 39% do total de municípios que participaram do levantamento. Frise-se que nenhum município alcançou o patamar A (altamente efetiva) nesta dimensão.

Na dimensão Saúde, a concentração também se deu na faixa B (Efetiva), 39%.

O i-Planejamento seguiu a tendência nacional, apresentando uma grande concentração de municípios na faixa C (baixo nível de adequação), 94%. O mesmo ocorreu no índice i-Amb (58%).

O i-Cidade apresentou 36% dos seus municípios concentrados na faixa B+ (muito efetiva).

Já o i-Gov TI mostrou uma distribuição mais equilibrada entre as faixas B, C+ e C.

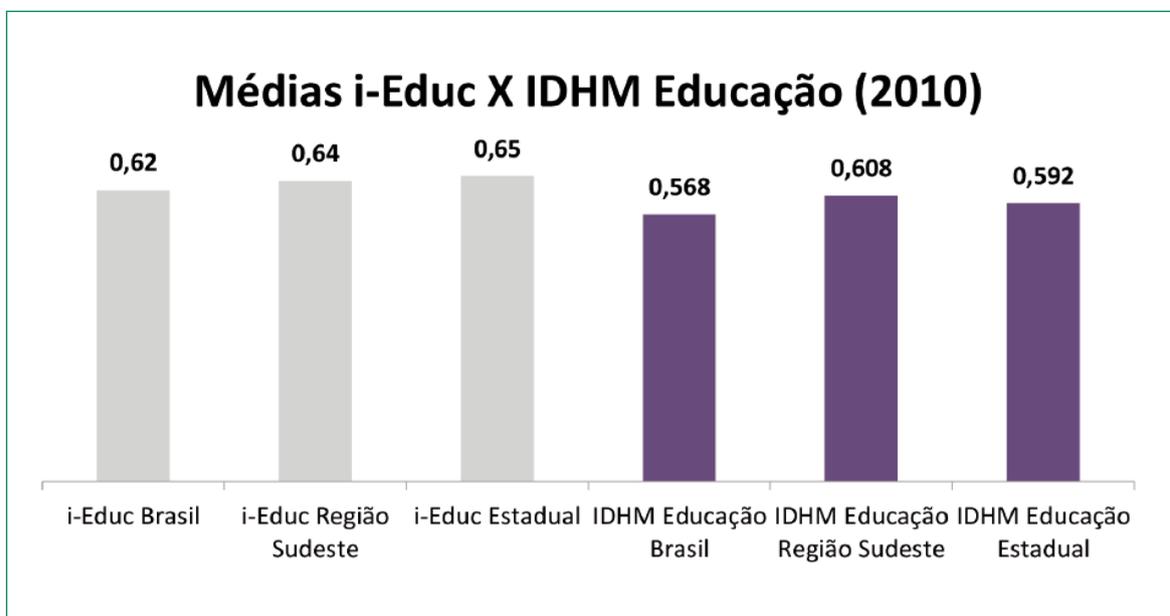
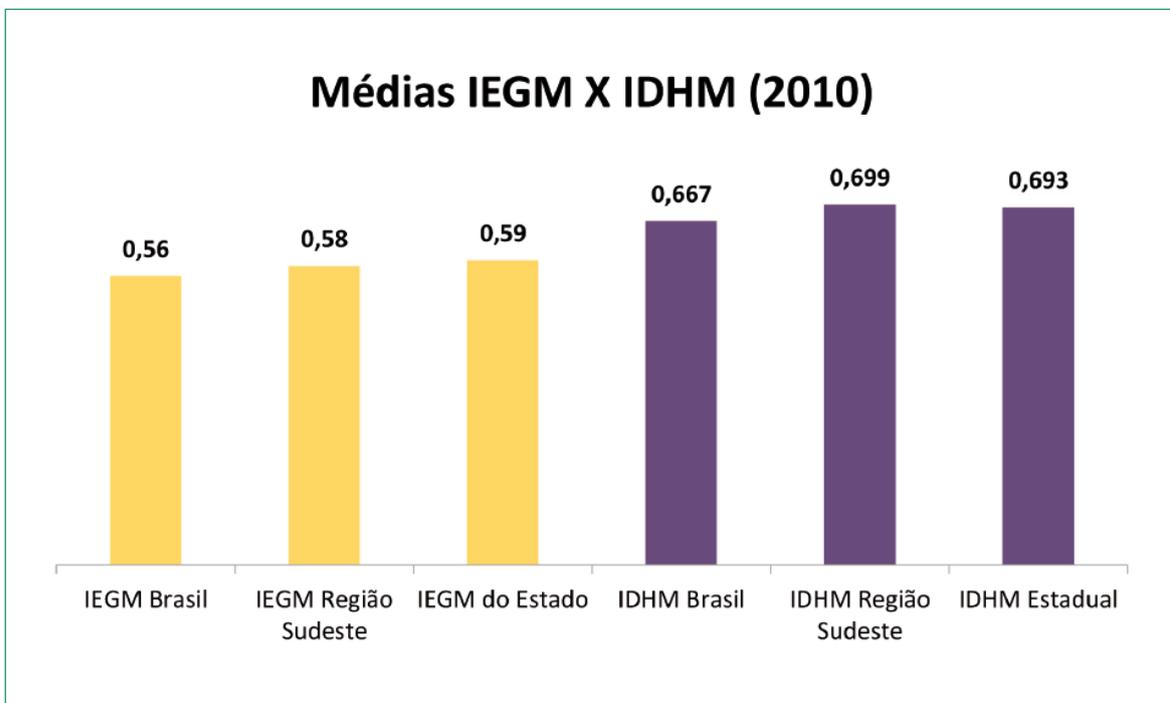
No i-Fiscal, prevaleceu a faixa B (efetiva), com 51% dos municípios nesta situação.

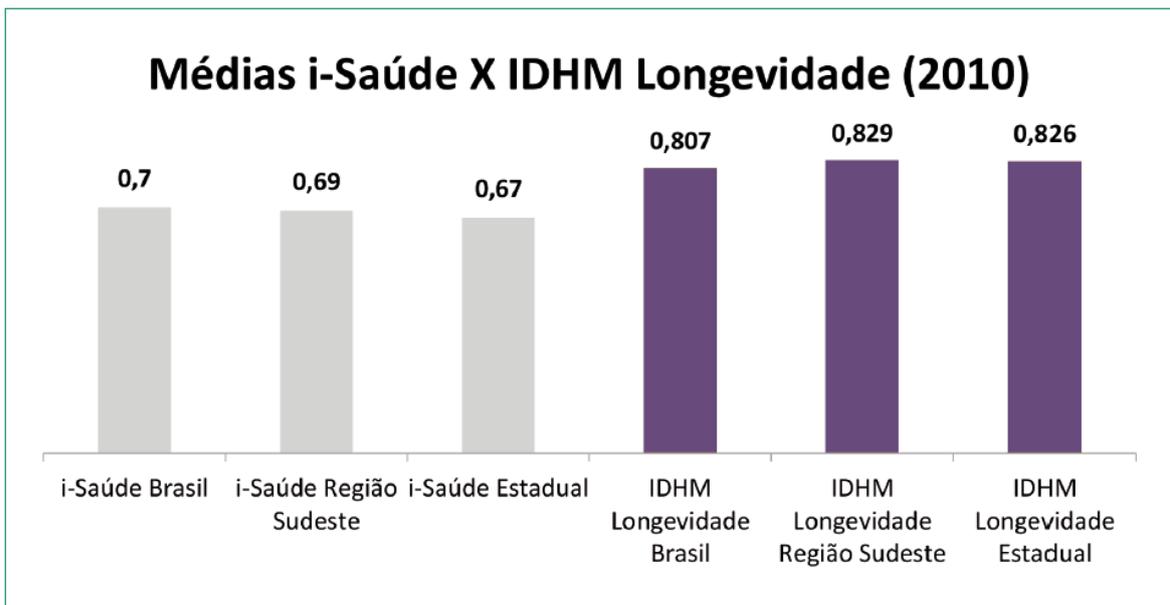
3.3 Análises Adicionais

3.3.1 IEGM X IDHM

As análises contidas nesta seção utilizam o IEGM e seus principais componentes e os comparam com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e suas dimensões longevidade e educação.

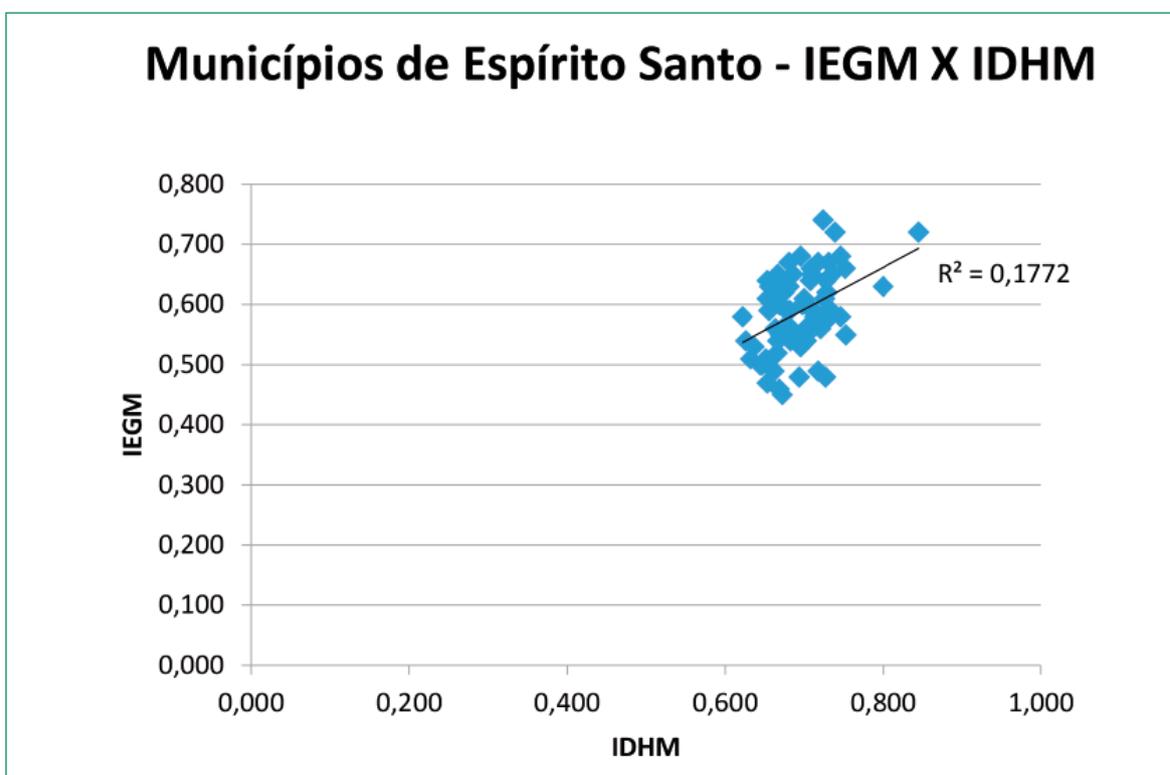
Abaixo seguem os comparativos entre as médias nacional, regional e estadual do IEGM, i-Educ, i-Saúde, IDHM, IDHM Educação e IDHM Longevidade.

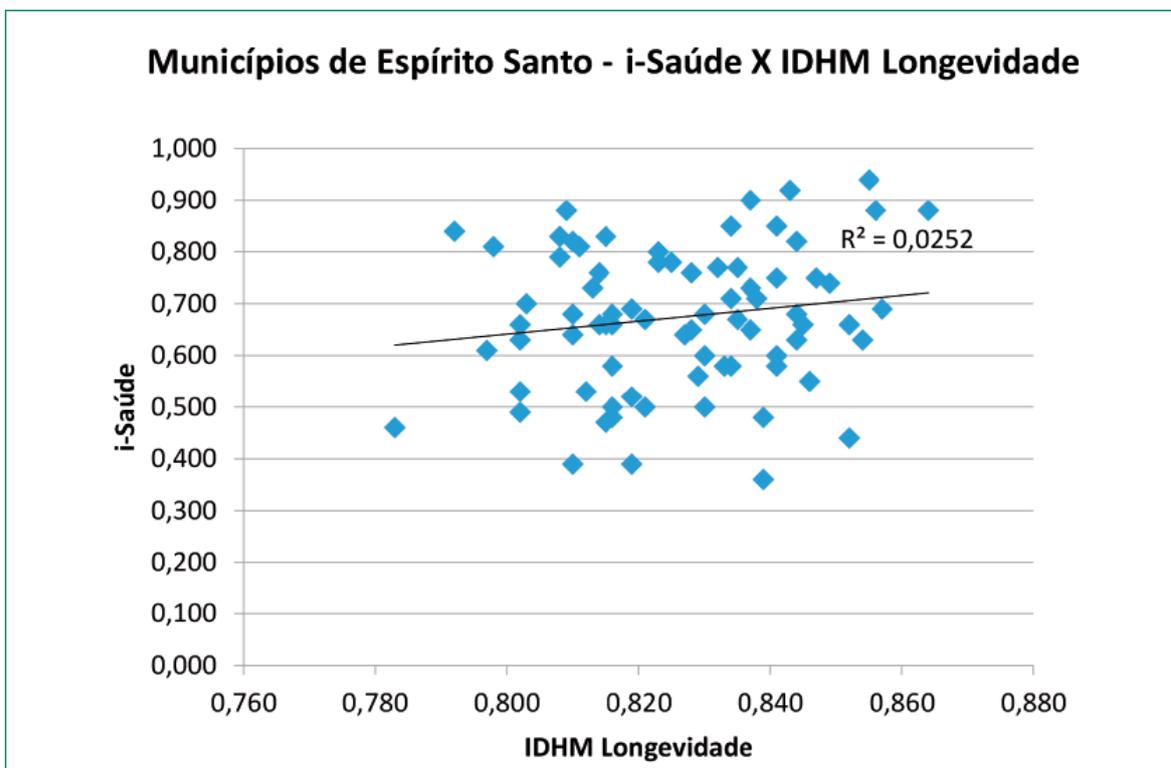
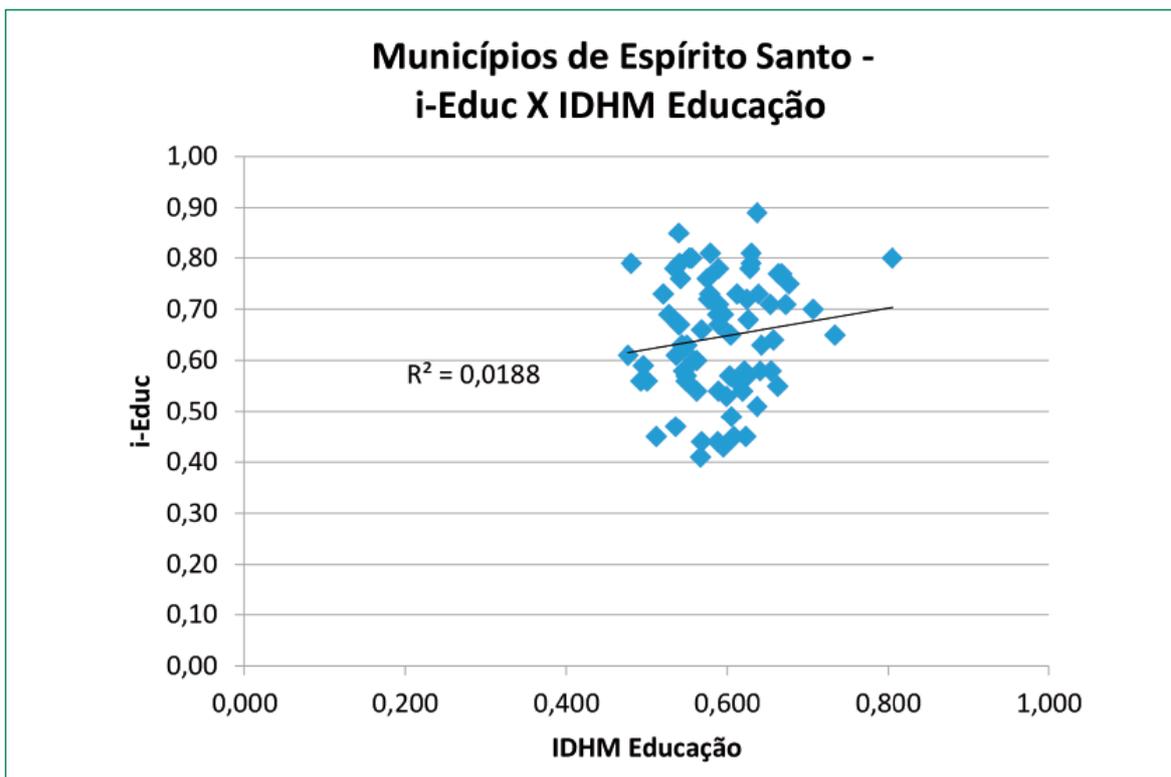




Nos três gráficos acima não se notam diferenças relevantes de proporção entre as médias dos índices IEGM e IDHM, evidenciando que os municípios participantes deste Estado seguem as tendências regional e nacional.

Compara-se a seguir, através de gráficos de dispersão, os índices IEGM e IDHM, e alguns dos seus componentes:



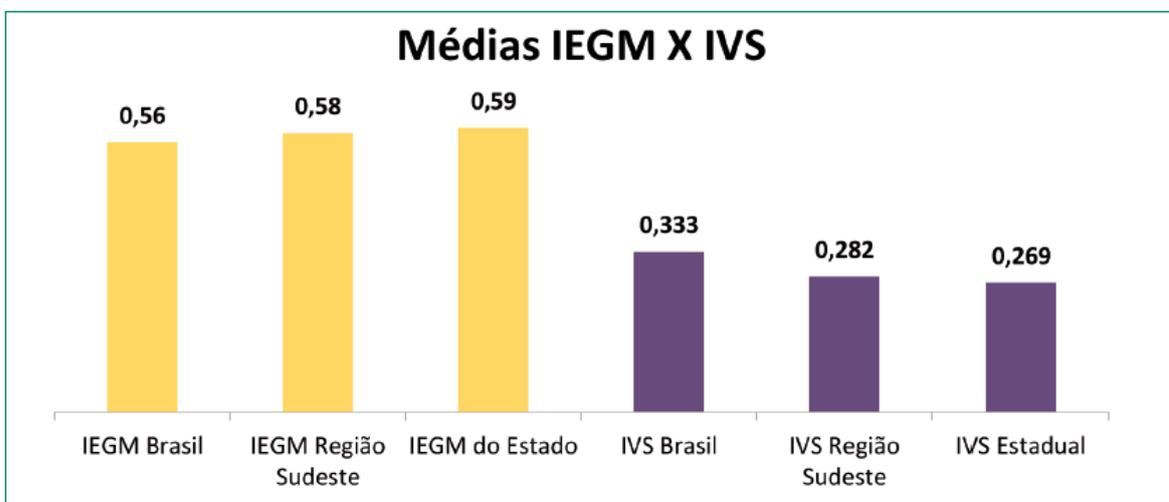


Nos gráficos acima que comparam o IEGM com o IDHM, as linhas de tendência evidenciam a relação entre as notas obtidas nos índices.

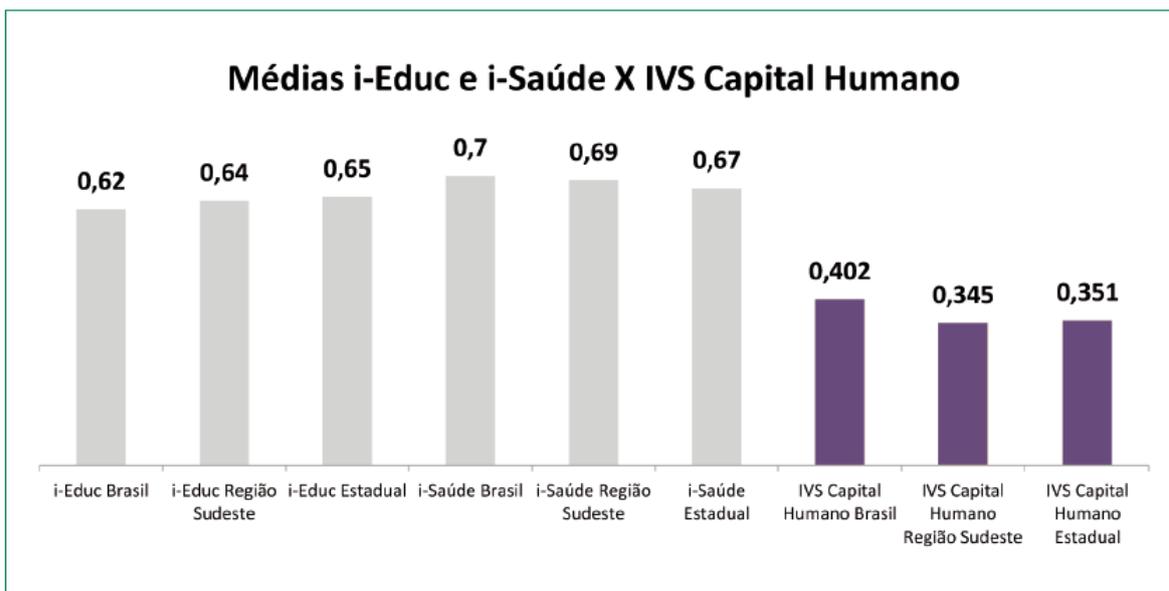
3.3.2 IEGM x IVS

Compara-se agora o IEGM e alguns dos seus índices temáticos com o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e seus componentes. É importante salientar que este índice varia de 0 a 1, onde 0 (zero) corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 (um) corresponde à pior situação.

Os gráficos a seguir comparam as médias nacional, regional e estadual do IEGM, i-Educ, i-Saúde, IVS e IVS Capital Humano.

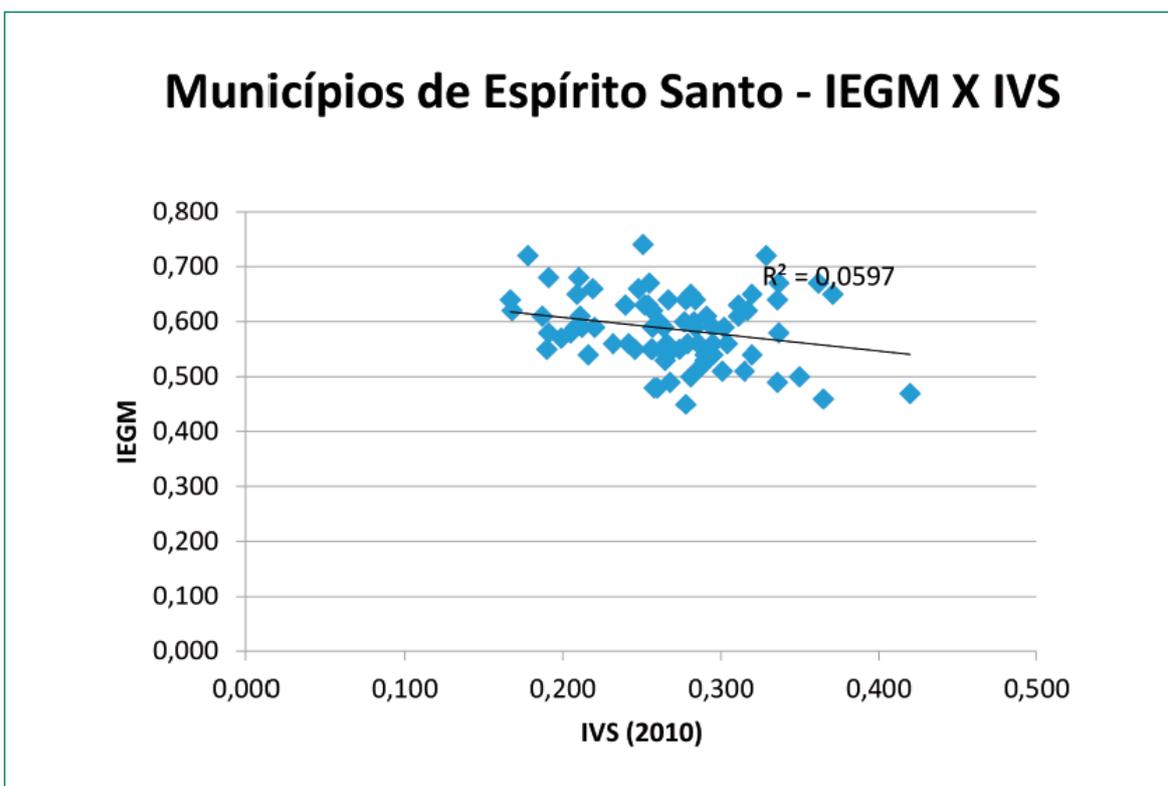


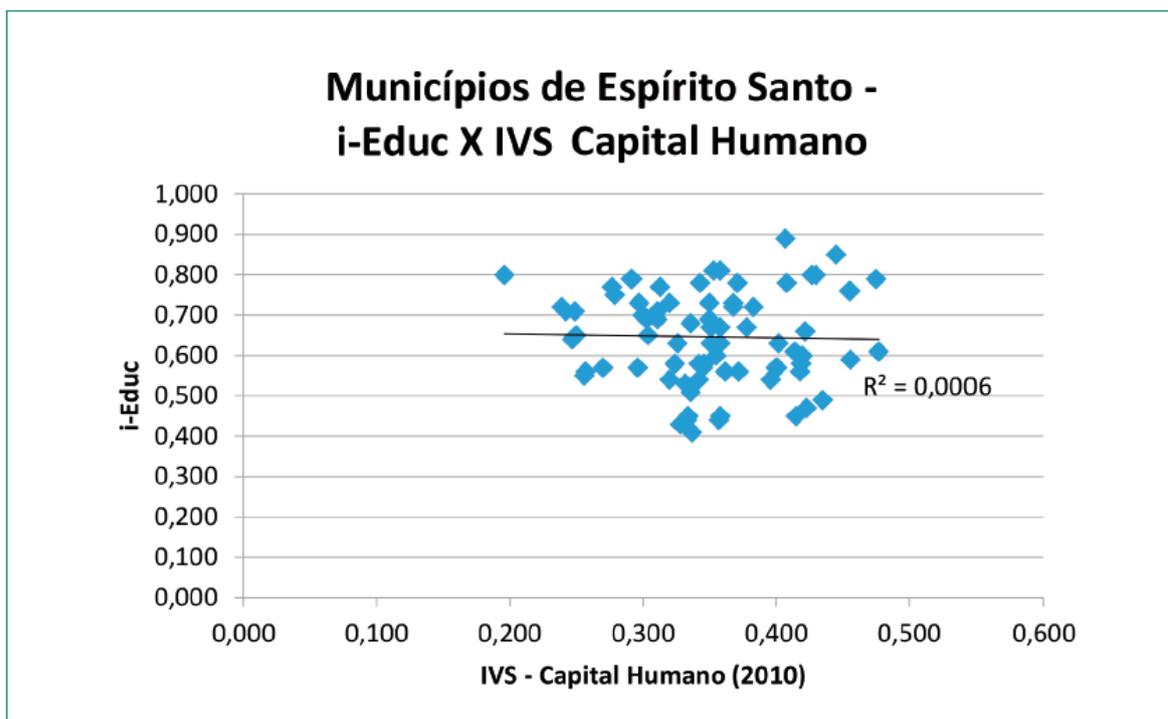
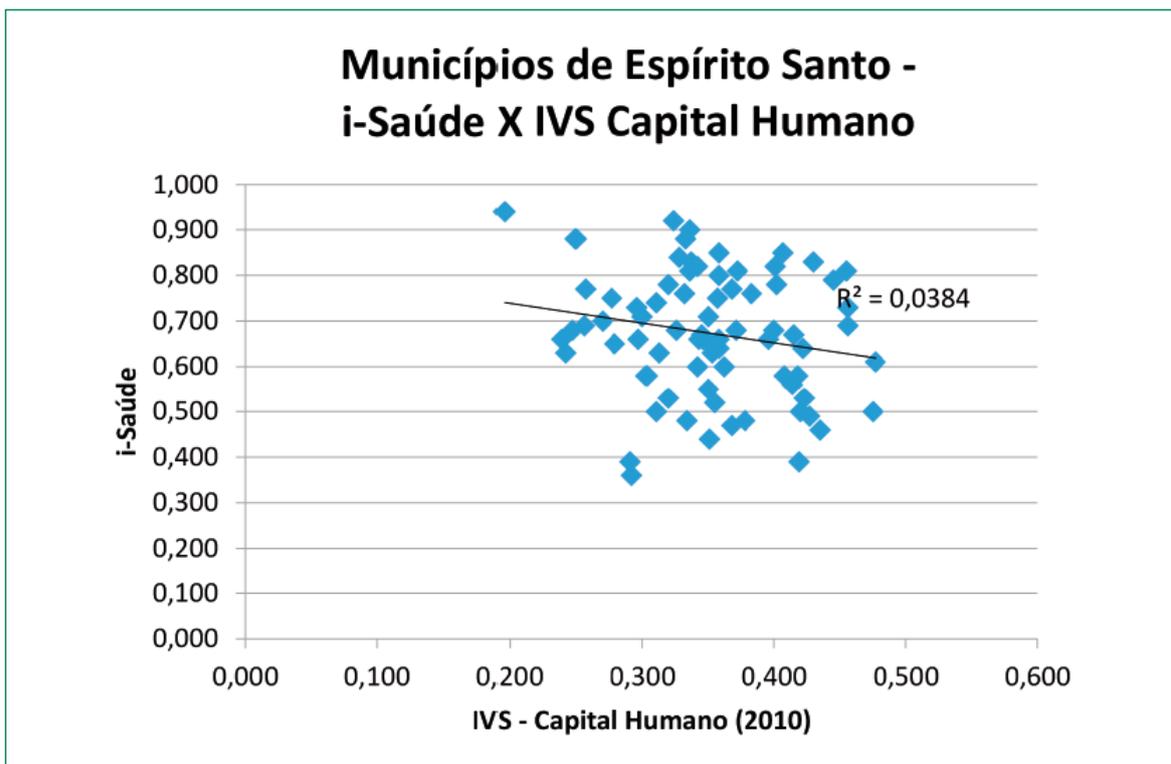
Percebe-se no gráfico, ainda que de maneira tênue, um melhor desempenho da região Sudeste e do estado, tanto no IEGM, quanto no IVS.



Vê-se pelo gráfico acima que os municípios do estado que participaram do IEGM tiveram desempenho levemente superior no índice IVS Capital Humano, em relação à média nacional. Nos demais índices, as médias se apresentaram equivalentes.

Os referidos índices também são comparados através de gráficos de dispersão, como segue:



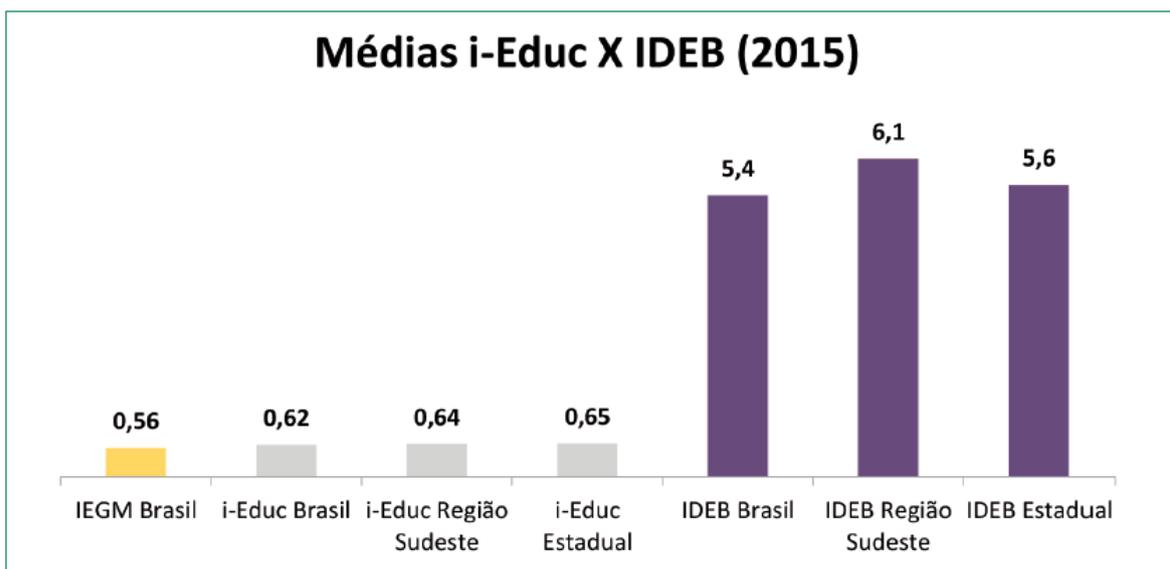


Analisando as linhas de tendência nas duas primeiras comparações acima, verifica-se relação entre os índices do IEGM e do IVS. A comparação entre o i-Saúde e o IVS Capital Humano não mostrou relação entre eles.

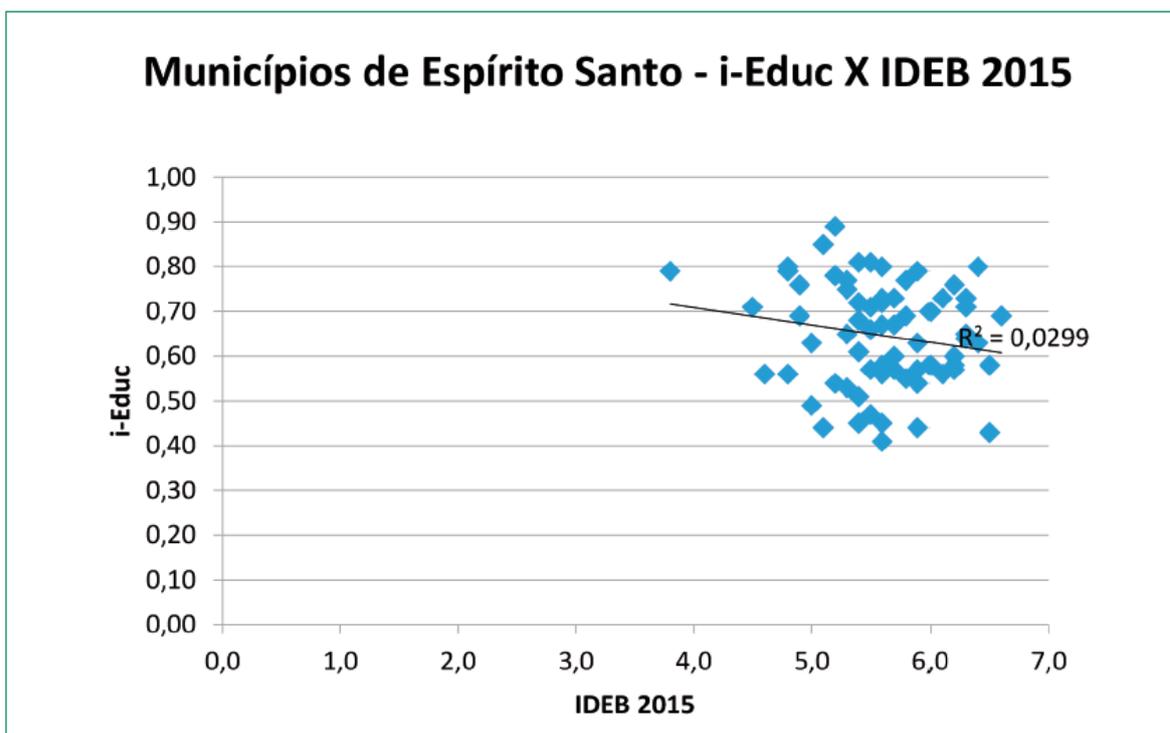
3.3.3 i-Educ x IDEB

Esta seção compara o IEGM e alguns dos seus componentes com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Abaixo seguem os comparativos entre as médias nacional, regional e estadual do IEGM, i-Educ e IDEB 2015.



No gráfico acima não se notam diferenças relevantes de proporção entre as médias dos índices i-Educ e IDEB, evidenciando que os municípios participantes deste Estado seguem as tendências regional e nacional.



No gráfico de dispersão acima que compara o i-Educ com o IDEB, a linha de tendência não evidencia relação entre as notas obtidas nos índices.

4 RESULTADO DO IEGM POR MUNICÍPIO

Abaixo se encontram os municípios do Estado do Espírito Santo que participaram do IEGM 2015 e os seus posicionamentos nas faixas de resultado do IEGM e dos seus índices componentes:

Município	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
Afonso Cláudio	B	B	B+	C	B+	C	B	C
Água Doce do Norte	C+	C+	C	C	B	C	B	C+
Águia Branca	C+	C+	B+	C	B+	C	C	C
Alegre	C+	B+	C	C	B	C	A	B
Alfredo Chaves	B	C+	B+	C	A	C	B+	B+
Alto Rio Novo	C+	C	B+	C	B+	C	C	C
Anchieta	C+	B	B+	C	C+	B	B+	C+
Apiacá	C	C+	C	C	B	C	C	C
Aracruz	B	B	B	C	B+	B	B+	B+
Atílio Vivacqua	B	B+	B+	C	B	C+	C+	C
Baixo Guandu	C+	C+	B+	C	C	C	B+	B
Barra de São Francisco	C+	B	C	C	B	C+	B	C+
Boa Esperança	C+	B	C	C	B+	C	B+	B
Bom Jesus do Norte	C+	B	B	C	B	C	B+	C+
Brejetuba	C+	B	B	C	B	C	B	B
Cachoeiro de Itapemirim	C+	B	B	C	B	C	B+	B
Cariacica	B	B	B	C	B	B+	A	B+
Castelo	C+	B	B	C	B	C	B+	C+
Colatina	B	B+	B+	C	B+	B	B+	B
Conceição da Barra	B	C+	B+	C	B+	B	B+	B+
Conceição do Castelo	C+	B+	C	C	B	C	B	C
Divino de São Lourenço	C+	C+	B	C	B	C	C	B
Domingos Martins	B	B	C+	C	B+	C	B	B

Dores do Rio Preto	B	B+	B	C	B+	B	C	C
Ecoporanga	C	B	C+	C	B+	C	B+	C
Fundão	C	C	C	C	B	C	A	C+
Governador Lindemberg	C+	C	B+	C	C+	B+	A	C+
Guaçuí	C+	B	C+	C	B	C	A	C
Guarapari	B	B	A	C	B	B	B+	B
Ibatiba	C+	C+	B	C	C+	C	B	C+
Ibiraçu	B	C+	B	C	B+	B	A	C+
Ibitirama	C+	B+	C+	C	B	C+	A	C
Iconha	B	B	B	C	B+	B	B+	C
Irupi	C+	C+	B+	C	B	C	C	C+
Itaguaçu	C+	C+	B	C	B	C	C+	C
Itapemirim	B	B+	B+	C	B	C	B	C
Itarana	C+	C	B+	C	B	C	B+	B+
Iúna	C+	B	C+	C	B	C	C	B
Jaguaré	C+	B	B	C	B+	B	C	B
Jerônimo Monteiro	B	C+	B+	C	B	C	A	B
João Neiva	C+	C+	B	C	B	C	B+	C
Laranja da Terra	C+	B	B	C	B	C+	B	C
Linhares	B	B+	B+	C+	B+	B	B	C+
Marataízes	C+	C	B+	C	B	C	B+	C+
Marechal Floriano	C+	B	B	C	B+	C	A	B
Marilândia	B	B	B+	C	B+	B	B	B
Mimoso do Sul	B	B	B	C	B+	C	A	B
Montanha	B	B+	C+	C	A	B+	C+	C
Mucurici	B	B	B+	C	B+	B	B	C
Muniz Freire	C+	C	B	C	C+	C	A	C
Muqui	C	C+	C+	C	C	B	C	C
Nova Venécia	C+	C+	B	C	B	C+	B+	B
Pancas	C+	C+	B	C	B+	C	C	C+
Pedro Canário	C	C	C+	C	B	C	C	C
Pinheiros	C+	B	C+	C+	B	C+	C	C
Piúma	C	B	C	C	C+	C	C	B
Ponto Belo	C	C	C	C	B	C	C	C
Presidente Kennedy	B	B+	B+	C	B	B	B	B
Rio Bananal	B	B+	B	C	B+	C	B	C+
Rio Novo do Sul	C+	C+	B	C	B	C	A	C

Santa Leopoldina	C+	B	B	C	B	C	A	C+
Santa Maria de Jetibá	B	B	B	C	B+	C+	B+	B
Santa Tereza	C+	B	C+	C	B	C	B+	B
São Domingos do Norte	C+	B+	B+	C	C+	C	C	C
São Gabriel da Palha	B	B	B+	C	B	B+	B+	B
São José do Calçado	C+	C+	B+	C	C+	C	B+	C
São Mateus	B	C+	A	C+	C+	B	B	C+
São Roque do Canaã	B	C+	B	C	B+	B	C	C+
Serra	B	B+	B	B	B	B	B+	B+
Sooretama	B	B+	C	C+	B+	C	C	B
Vargem Alta	B	B	B	C	B	B+	B+	C
Venda Nova do Imigrante	B	B	B	C	B+	C+	B+	B
Viana	B	B+	B	C	B+	C	B+	B
Vila Pavão	C+	B	C+	C	B	C	B+	C
Vila Valério	B	C+	B	C	B	B+	A	B
Vila Velha	B	B	B+	C	B	C	B+	B
Vitória	B	B+	A	C	B+	B+	B+	B+

Destaque ao município que não participou do IEGM 2015: **Mantenópolis**.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto neste Relatório de Levantamento, a equipe técnica propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos:

- a) Autorizar a utilização dos resultados desse levantamento na composição da matriz de risco prevista no Manual de Auditoria de Conformidade, aprovado por meio da Resolução TC 287/2015;
- b) Tornar público e promover a divulgação dos resultados desse levantamento por meio de *link* permanente no sítio eletrônico do TCE-ES;
- c) Autorizar a utilização dos resultados desse levantamento na composição do CidadES Controle Social;

- d) Cientificar, por meio de ofício circular, todos os Prefeitos dos municípios capixabas (mandato 2017-2020), de que o teor desse relatório e dos **índices de efetividade da gestão municipal (IEGM)** alcançados por cada um dos municípios avaliados estão disponíveis para consulta no sítio eletrônico do TCE-ES.

Vitória (ES), 20 de dezembro de 2016.

LUIZ ANTÔNIO ALVES
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.634

PAULA RODRIGUES SABRA
Auditora de Controle Externo
Mat. 203.595

Supervisão:

ALFREDO ALCURE NETO
Auditor de Controle Externo
Mat. 203.527