

RELAÇÃO ENTRE O IEGM E O PARECER PRÉVIO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS PELO TCE/RN

[\[ver artigo online\]](#)

Maria Clara Ismael Rodrigues¹

RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) atribuído aos municípios do Rio Grande do Norte se reflete na emissão dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/RN) sobre as contas de governo desses municípios, bem como verificar se as variáveis socioeconômicas de superávit orçamentário do exercício, porte do município e volume das receitas públicas explicam a nota do IEGM final e dos sete índices componentes. Para isso, foram analisados dados de 158 municípios, referentes ao exercício de 2015 – período mais recente com informações disponíveis sobre os pareceres prévios. Os resultados mostraram que não há associação entre o IEGM e a probabilidade de Parecer Prévio favorável sobre as contas emitido pelo TCE/RN. Esse resultado é influenciado pelo elevado número de pareceres prévios com reprovação de contas, o que dificulta a discriminação. Pela mesma razão, nenhuma das variáveis socioeconômicas citadas apresentou relação determinante na emissão desses pareceres. No que se refere aos determinantes do IEGM, as estimações realizadas revelaram que a variável tamanho da população apresentou valor relevante para o índice de Gestão Fiscal, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação e a variável superávit orçamentário apresentou-se determinante na área de Educação. A importância do estudo é baseada na relevância dos dados que os mecanismos de fiscalização e controle disponibilizam, permitindo a análise dos gastos públicos em diversos níveis e áreas de atuação e promovendo uma maior participação da população.

Palavras-chave: IEGM, Parecer Prévio, Tribunal de Contas, Gestão Municipal, Fiscalização.

¹ Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília - UnB, Distrito Federal. mclara.ismael@gmail.com



RELATION BETWEEN THE IEGM AND THE PREVIOUS OPINION ON THE ACCOUNTABILITY OF THE MUNICIPALITIES BY TCE/RN

ABSTRACT

This study aimed to identify if the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM) attributed to the municipalities of Rio Grande do Norte is reflected in the previous opinions issued by the State Court of Auditors (TCE/RN) on the government accounts of these municipalities, as well as to verify if socioeconomic variables of budget superavit of the fiscal year, size of the municipality and volume of revenues explain the final IEGM score and the seven component indexes. For this, data from 158 municipalities were analyzed, referring to fiscal year 2015 - the most recent period with available information on prior opinions. The results showed that there is no association between the IEGM and the probability of a favorable Previous Opinion on the accounts issued by the TCE/RN. This result is influenced by the high number of prior opinions with disapproval of accounts, which makes discrimination difficult. For the same reason, none of the socioeconomic variables cited showed a determining relationship in the issuing of these opinions. In what concerns the IEGM determinants, the estimations carried out revealed that the population size variable presented a relevant value for the Fiscal Management, Protected Cities and Information Technology Governance indexes, and the budget superavit variable presented a determinant value in the Education area. The importance of this study is based on the relevance of the data that the inspection and control mechanisms provide, allowing the analysis of public spending at different levels and in different areas, and promoting a greater participation of the population.

Keywords: IEGM, Previous Opinion, Court of Auditors, Municipal Management, Fiscalization.

INTRODUÇÃO

O uso de recursos públicos através das ações de governo abre precedentes para a fiscalização e o controle, tanto por parte da população como dos próprios gestores. É a partir da necessidade de se avaliar e mensurar o desempenho da administração pública que surge o mecanismo de medir a efetividade da gestão – os indicadores. Tais instrumentos possibilitam a divulgação ampla e irrestrita dos resultados da gestão de caixa público, estimulando o controle social.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) avalia a efetividade das políticas públicas municipais através de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelos jurisdicionados (municípios), informações extraídas do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada e dados governamentais em sete dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança de tecnologia da informação. Esse índice é uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB), em conjunto com os Tribunais de Contas, que são órgãos que têm o propósito de fiscalizar e controlar a legalidade da gestão contábil e financeira do setor público (CASTRO; CARVALHO, 2017).

O controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, a partir do envio e da prestação de contas dos órgãos públicos, possibilita a emissão do Parecer Prévio, caracterizado como um valioso instrumento de transparência das gestões públicas que favorece o controle social das contas públicas e fortalece o exercício da cidadania (ANDRADA; BARROS, 2010). Após a análise das informações, os tribunais emitem o documento sugerindo a aprovação ou reprovação das contas.

Entre as formas de atuação dos Tribunais de Contas, tanto a classificação da gestão através de indicadores, como a avaliação das contas de governo pela emissão do Parecer Prévio, são ações que refletem o esforço de promover novas formas de monitoramento, avaliação e controle de gestão que, segundo Castro e Carvalho (2017), incorporam técnicas de controle gerencial e contemplam medidas de eficiência, eficácia e efetividade voltadas para a transparência.

Levando em consideração o contexto citado, este estudo tem como objetivo identificar se o IEGM atribuído aos municípios se reflete na emissão dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas. Adicionalmente, também é propósito verificar se as variáveis

socioeconômicas de resultado financeiro/orçamentário do exercício, porte do município e volume das receitas públicas explicam a nota do IEGM final e dos sete índices componentes.

Para isso, o foco da pesquisa foram os municípios do estado do Rio Grande do Norte. As informações analisadas se referem ao exercício de 2015, tendo em vista que é o período mais recente com dados completos sobre a análise de contas dos municípios, levando em consideração a quantidade de municípios que possuem nota de avaliação do IEGM, bem como um parecer prévio sobre as contas de governo emitido pelo órgão de fiscalização.

Sob esta ótica, o presente trabalho demonstra a importância das ferramentas de fiscalização perante à crescente cobrança da população por uma gestão pública transparente e eficiente. Dessa forma, optou-se por analisar dois tipos de ações de fiscalização realizadas pelos Tribunais de Contas: o IEGM e o Parecer Prévio. A importância do estudo pauta-se na relevância dos dados que esses mecanismos de transparência disponibilizam, permitindo a análise dos gastos públicos em diversos níveis e áreas de atuação.

O trabalho tem como fulcro a administração pública municipal e as ferramentas de fiscalização, avaliação e controle que o Tribunal de Contas aplica sobre a gestão dos prefeitos, conforme contextualizado na seção do referencial teórico. Na sequência, é apresentada a descrição dos procedimentos metodológicos e a respectiva hipótese de pesquisa, a análise dos resultados encontrados e, por fim, a conclusão.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Administração Pública Municipal

A Administração Pública, segundo Paludo (2010), é o ramo da administração aplicada nas administrações direta e indireta das três esferas que compõem a estrutura do Estado: Federal, Estadual e Municipal. Nohara (2020) divide a Administração Pública em duas vertentes: a subjetiva, que engloba órgãos governamentais que comandam e órgãos administrativos que executam os planos traçados pelos órgãos governamentais; e a vertente objetiva, na qual a administração pública pode ser abordada tanto a partir do desempenho de funções políticas, em atividade de planejamento, como do exercício da função administrativa ou de execução.

Ao tomar por base o itinerário histórico do município, Nunes e Serrano (2019) destacam a constante luta pela autonomia deste ente político-jurídico na estrutura do Estado brasileiro, refletida nas Constituições Federais de 1824 a 1988. Foi através da Carta Magna de 1988 que os municípios encontraram plenitude e se tornaram ente federativo dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Entretanto, os municípios carecem de uma verdadeira alforria econômica, em diversas áreas, dos demais entes federativos para verdadeiramente cumprir sua missão constitucional (Nunes & Serrano, 2019).

Nesse contexto, apesar da autonomia político administrativa assegurada pela Constituição de 1988, os municípios precisam recorrer aos Estados-membros para que suas determinações sejam cumpridas uma vez que, conforme citado por Zmitrowicz, Biscaro e Marins (2013), não há um órgão representativo do Poder Judiciário no nível municipal.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 30, elenca as funções atribuídas aos municípios:

- I. legislar sobre assuntos de interesse local;
- II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III. instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados por lei;
- IV. criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

- VI. manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII. prestar, com a cooperação técnica da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX. promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988)

O município brasileiro é uma entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade brasileira, pois em nenhum outro Estado soberano encontra o município como peça do regime federativo, constitucionalmente reconhecida (MEIRELLES, 2009).

O funcionamento da administração municipal é coordenado pelo Prefeito, que atua como chefe do poder Executivo local e é responsável por comandar, supervisionar e coordenar os serviços de interesse do município, com auxílio de Secretários Municipais, Coordenadores ou Diretores de Departamento.

Levando em consideração o contexto atual em que a população cobra cada vez mais uma gestão eficiente e transparente, Zmitrowicz, Biscaro e Marins (2013) destacam a importância da regulação das ações previstas no orçamento municipal e da fiscalização efetiva do cumprimento e do emprego das verbas públicas. Essa fiscalização é realizada tanto pela Câmara Municipal e Tribunal de Contas quanto pela própria população, a fim de garantir que, nos casos de irregularidades, sejam utilizados os mecanismos punitivos e aplicadas as penas de responsabilidade para com o dinheiro público previstas em lei.

1.2. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

O governo brasileiro tem enfrentado mudanças profundas na condução das políticas públicas, que vêm surgindo em decorrência da atual situação econômica do país e seus entes federativos, e, conseqüentemente, pelas crescentes reivindicações da população. Conforme Silva (2020), o cenário indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, cuja análise das necessidades sociais revela forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Levando em consideração a necessidade de um serviço público moderno, eficiente e efetivo, o Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil sem fins lucrativos fundada pelos Tribunais de Contas brasileiros, criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), em 2014. Com o objetivo de medir a efetividade das gestões municipais, o IEGM é uma forma de avaliar as políticas e atividades públicas do gestor municipal, sendo composto pela combinação de dados governamentais e outras fontes oficiais de informação, oriundos de sistemas automatizados de apoio à fiscalização (Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador [TAAC]) e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais (IRB, 2015). Com base no conjunto dessas informações, os Tribunais atribuem notas de classificação ao município.

As faixas de resultado são a representação por notas (A, B+, B, C+ e C) e de forma gráfica dos enquadramentos das prefeituras frente às dimensões auditadas pelo resultado final do IEGM.

Tabela 1: Faixa de Resultados do IEGM.

| 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% |

Fonte: Instituto Rui Barbosa (2015)

Além dos critérios observados na Tabela 1, são observadas duas regras para a aplicação das faixas de resultado:

I) Realocação da nota do município no IEGM Brasil para a faixa imediatamente inferior, quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25% na Educação;

II) 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, o qual dispõe sobre o limite de despesas com o Poder Legislativo Municipal.

Conforme Manual do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN) (2016), o IEGM analisa os meios utilizados pelos municípios jurisdicionados no exercício das atividades que devem ser disponibilizadas em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço, de modo a entender a relação entre os meios utilizados e resultados obtidos, visando ao alcance dos objetivos fixados no planejamento público. Dessa forma, cria-se uma relação entre economia, eficiência e eficácia. É um índice que permite analisar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva, podendo ser utilizado como um instrumento técnico de análise das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade (TCE/RN, 2016).

O IEGM trabalha com sete dimensões da execução do orçamento público, baseadas na posição estratégica no contexto das finanças públicas: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação. De acordo com o Anuário do IEGM Brasil (2015), produzido pelo IRB, essas dimensões são definidas da seguinte forma:

- **i-EDUC:** Índice Municipal da Educação - Índice sobre as ações de gestão da Educação Pública Municipal por meio de quesitos relativos à educação infantil e ensino fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. É um índice que reúne informações sobre avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.
- **i-SAÚDE:** Índice Municipal de Saúde - se baseia 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:** 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, possibilitando ao usuário da informação entender, de maneira ampla, como se deu esse processo, apontando para os possíveis resultados.

- **i-FISCAL:** Índice Municipal da Gestão Fiscal - mede o resultado da gestão fiscal dos municípios 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 (LRF). Além dos aspectos relacionados à obediência desses limites, é possível acompanhar se as questões como endividamento, planejamento e metas são conduzidas conforme uma gestão adequada, a fim de não comprometer as receitas futuras e a prestação de serviços públicos à população local.
- **i-AMB:** 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. Esse índice contém informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.
- **i-CIDADE:** O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos - mede o grau de envolvimento no planejamento municipal para 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:** Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação - mensura o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade, através de informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

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. O Papel dos Tribunais de Contas na Análise das Prestações de Contas dos Municípios

O dever de prestar contas é um dispositivo constitucional para aqueles que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos (BRASIL, 1988). A Carta Magna definiu dois tipos de controle: externo e interno, que se relacionam à inserção ou não dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada (SIMÕES, 2014). O controle interno, de acordo com Di Pietro (2013) é feito, normalmente, pelo sistema

de auditoria que acompanha a execução do orçamento. Dessa forma, os órgãos de controle interno têm a função de apoiar o Tribunal de Contas no exercício de suas funções institucionais (SIMÕES, 2014).

Segundo Marinela (2013) o controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, criado por Lei ou pela Constituição Federal e destinado a tal tarefa. A Constituição Federal, por sua vez, ao tratar das competências do controle externo, assim se manifesta:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (BRASIL 1988).

O parecer prévio mencionado no inciso acima, conforme Andrada e Barros (2010), pode ser definido como um documento que contém a análise técnica e formal, feita pelo Tribunal de Contas da União, pelo Tribunal de Contas Estadual ou pelo Tribunal de Contas dos Municípios sobre determinados aspectos das contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais ou Municipais.

Dessa forma, os Tribunais de Contas têm a missão de exercer o controle, orientando e fiscalizando a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade, atuando, inclusive, como órgão efetuator e participativo da Lei nº 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação (RODRIGUES; ALCÂNTARA, 2013). Adicionalmente, a Carta Magna prevê, em seu artigo 75, que os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possuem algumas das competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União.

Tomando por base a Resolução nº 31/2018 do TCE/RN, o Tribunal de Contas do Estado possui a tarefa de emitir um parecer prévio que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal das contas de gestão em que o Prefeito figurar como ordenador de despesa. A prestação de contas do Prefeito consiste em uma série de documentos relacionados às contas financeiras, orçamentárias e contábeis, incluindo a análise dos resultados dos atos de governo praticados no período de janeiro a dezembro de um último ano.

No caso dos municípios do Rio Grande do Norte, conforme Regimento Interno, o TCE/RN utiliza as classificações de aprovação sem ressalvas, aprovação com ressalvas e

desaprovação ao emitir o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito. A classificação de desaprovação pode se referir à desaprovação por omissão, que ocorre caso as contas não forem enviadas ao Tribunal.

O julgamento das contas dos Prefeitos pelo Tribunal de Contas permite que a Administração Pública atue com maior eficiência ao realizar os gastos públicos. Segundo Pascoal (2000), a fim de evitar um julgamento negativo do Tribunal de Contas, os gestores da coisa pública tendem a velar muito mais pela observância dos princípios e normas legais ao administrar as receitas públicas.

1.4. Impacto Esperado do IEGM na Análise das Contas dos Municípios

Apresentando uma relação entre eficiência, eficácia e efetividade, Costa, Souza, Carvalho e Siena (2020) afirmam que a eficiência ocorre quando são atingidos objetivos com qualidade, utilizando a menor quantidade de recursos possíveis e no menor tempo previsto, enquanto a eficácia acontece quando os resultados são alcançados conforme as metas estabelecidas. A efetividade, conforme Torres (2004), se relaciona com a necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, ou seja, diz respeito ao efeito da decisão pública e sua utilidade. Assim, de acordo com o IRB (2015), o IEGM mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles, avaliando a efetividade das ações públicas.

O IRB (2015) define a ferramenta como um indicador de processo que orienta os gestores municipais a implantar processos e controles, baseados em questionários aplicados à gestão municipal. Tais processos e controles auxiliam a Administração a melhorar os resultados das políticas públicas, em uma análise que engloba a quantidade e qualidade dos insumos aplicados, impactando no desenvolvimento socioeconômico da população.

A implementação do IEGM se apresenta como uma nova ferramenta de monitoramento e avaliação de políticas públicas, a qual sugere um controle da administração pública focado em resultados (TCE/RN, 2016) e primando pela busca da eficiência na prestação de serviços públicos. Conforme o TCE/RN (2016), é esperado que a ferramenta permita aos gestores públicos a correção de rumos a partir da reavaliação de prioridades, buscando a consolidação do planejamento nas administrações públicas municipais, o estímulo ao controle social e a modernização dos processos de controle externo.

Tendo em vista que o IEGM mensura o serviço público e a afetividade de políticas públicas em sete dimensões, o TCE/RN (2016) afirma que o índice demonstra, naturalmente, as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos, porém considera que uma gestão municipal altamente efetiva deve considerar todos os aspectos do bem-estar social.

O IRB (2015) apresenta os dados do IEGM como uma forma de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação de planejamento. Ainda, a ferramenta favorece o controle social na medida que evidencia a correspondência entre as ações dos governos municipais e as exigências da sociedade, contribuindo para o aperfeiçoamento da ação fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

O que se espera de uma ferramenta como o IEGM é o aperfeiçoamento das ações governamentais. Através de indicadores de eficiência e eficácia das políticas públicas adotadas, é possível divulgar os níveis de desempenho de resultado para atendimento das necessidades da população em setores cruciais da gestão pública.

1.5. Pesquisas Sobre o Tema e Desenvolvimento da Hipótese de Pesquisa

O controle externo sobre as contas dos prefeitos é exercido por meio de diversas ações dos Tribunais de Contas. Andrada e Barros (2010) mencionam a respeito de uma das atribuições dos Tribunais ao afirmarem que na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 está expressa a emissão de Parecer Prévio pelos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou pelos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, conforme previsto no Art. 31:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O Parecer Prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (BRASIL, 1988)

Rodrigues e Alcântara (2013) afirmam que as funções normatizadas pelo constituinte originário referem-se basicamente ao Tribunal de Contas da União (TCU), entretanto, pelo princípio da simetria federativa, eles também se aplicam aos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Dessa forma, os órgãos estaduais possuem os mesmos deveres constitucionais de defesa das contas públicas.

Castro e Carvalho (2017) destacaram o papel dos Tribunais de Contas para a melhoria da gestão pública, ressaltando que os procedimentos empregados na construção dos índices e indicadores, com seus quesitos, posicionamento e critérios finalísticos, resultam de grande estudo e debate. Assim, diálogos e discussões teórico-metodológicos se aprofundaram com a perspectiva dos Tribunais de Contas buscam novas tecnologias de fiscalização concomitante e de auditoria de resultados. Pereira e Cordeiro Filho (2012) consideram que os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas têm potencialidade de refletir as estruturas de gestão e controle dos entes.

A criação do IEGM, em 2014, é um exemplo do advento de novas formas de fiscalização e controle relacionadas à modernização de recursos e ferramentas que asseguram melhores resultados. Assim, surgiram alguns estudos e pesquisas como de Passos e Amorim (2018) e Maeda e Varela (2017) que tratam da construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal e o impacto dessa ferramenta na gestão pública.

A construção do IEGM se insere no cenário de criação de novas formas de fiscalização que se relacionem com as novas práticas de gestão pública voltadas à obtenção de resultado (PASSOS; AMORIM, 2018). A combinação de dados estatísticos atrelada à definição de pesos oferece um índice sintético que representa os níveis de efetividade dos municípios. Essa medida, conforme Passos e Amorim (2018), se diferencia dos indicadores simples como o Produto Interno Bruto (PIB), pois expressa, através de medidas, diversos aspectos da vida social e permite uma avaliação geral da efetividade da gestão municipal sob múltiplas variáveis.

Maeda e Varela (2017) exploraram a relação entre o IEGM do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e os pareceres de prestação de contas dos 644 municípios paulistas. Após análises através de teste qui-quadrado, os autores constataram a associação entre o tipo de parecer sobre as contas e a faixa do IEGM/TCE SP. Pelas análises, as prefeituras de pequeno e médio porte conseguiram atuar em conformidade com a lei e de forma efetiva,

enquanto municípios de grande porte, na média, apresentaram gestão pouco efetiva e em fase de adequação.

Assim, considerando que os relatórios enviados pelos prefeitos ao Tribunal de Contas consistem em documentos hábeis que abrangem a administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município e demonstram como foi a gestão do município e como o governo municipal fez uso do dinheiro público; considerando também que o resultado da análise das contas reflete a estrutura de gestão e controle dos municípios, é formulada a seguinte hipótese de pesquisa, a ser testada empiricamente:

H1: Há associação entre o IEGM atribuído aos municípios do Rio Grande do Norte e a probabilidade de Parecer Prévio favorável sobre as contas emitido pelo TCE/RN.

2. METODOLOGIA

O presente estudo é caracterizado como uma pesquisa quantitativa descritiva. Segundo Knechtel (2014), a pesquisa quantitativa é composta por variáveis quantificadas em números e analisadas de modo estatístico a fim de testar uma hipótese, determinando se as generalizações previstas na hipótese se sustentam ou não. As pesquisas descritivas, as quais descrevem características de determinada população ou fenômeno, são elaboradas com a finalidade de identificar possíveis relações entre as variáveis estudadas (GIL, 2017).

2.1. População Objeto do Estudo

Os dados coletados foram extraídos da página do TCE/RN na internet e o objeto do estudo foram aqueles municípios que responderam o IEGM, bem como possuíam o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal. Os dados se referem ao ano de 2015, tendo em vista que nesse período foi possível relacionar um maior número de municípios classificados pelo IEGM bem como analisados pelo tribunal através do parecer prévio. A Tabela 2 sintetiza a definição da amostra.

Tabela 2: Definição da amostra

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Total de municípios do Estado do Rio Grande do Norte | 167 |
| (-) Municípios que não responderam ao IEGM: Areia Branca, Extremoz, Fernando Pedroza, Lagoa Salgada, Macau, Monte das Gameleiras, Rafael Fernandes e Riacho de Santana | 8 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (-) Município teve o processo de emissão do Parecer Prévio extinto perante o falecimento do prefeito da época: Umarizal | 1 |
| = Número de municípios que integram a amostra | 158 |

2.2. Parâmetros de Análise

Tendo por base essa amostra, inicialmente foi realizado um levantamento dos dados através do infográfico disponibilizado pelo TCE/RN acerca da aplicação e dos resultados do IEGM no ano de 2015. Foi possível construir uma base de dados com a população objeto do estudo levantando variáveis que influenciam nos resultados positivos ou negativos das gestões municipais, tais como receitas e despesas executadas; resultado orçamentário; e número de habitantes por município.

Para possibilitar a construção da relação entre o IEGM e o Parecer Prévio, foi realizada consulta aos processos de emissão do Parecer Prévio de cada município avaliado pelo índice a fim obter a opinião do Tribunal de Contas e, posteriormente, consolidar as informações coletadas em uma planilha para auxiliar na análise quantitativa dos resultados.

Para o alcance do objetivo proposto serão observados os seguintes parâmetros de análise:

- análise das estatísticas descritivas dos indicadores IEGM;
- associação entre os indicadores IEGM e o tamanho da população dos municípios;
- associação entre os indicadores IEGM e o volume de receitas e despesas dos municípios;
- associação entre os indicadores IEGM e as opiniões nos pareceres prévios emitidos pelo TCE/RN

A etapa “d”, em particular, propiciará os primeiros indícios sobre a resposta à hipótese de pesquisa H1, com a ressalva de que o teste conclusivo se dará por meio da estimação de regressão, conforme Seção 3.3.

2.3 Definição dos Modelos de Regressão

Para identificação dos determinantes do IEGM, foi desenvolvido o modelo de regressão (1), contemplando aspectos socioeconômicos relativos às características dos municípios e da respectiva gestão, considerando o total de 158 municípios.

$$(1) \quad IEGM_i = \beta_0 + \beta_1 REC_i + \beta_2 SUP_i + \beta_3 POP_i + \varepsilon_i$$

Em que:

$IEGM_i$ = indica o resultado final do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, do município i , assumindo a escala de 1 a 5, correspondente as notas C, C+, B, B+ e A, respectivamente.

REC_i = variável que indica o volume de receita do município, mensurada com base no logaritmo natural das receitas orçamentárias.

SUP_i = variável dummy que indica se o município i teve superávit no resultado orçamentário, assumindo 1 para resultado orçamentário positivo e 0 para os demais casos.

POP_i = variável que representa o tamanho do município i , mensurado com base no logaritmo natural da população.

O modelo foi testado com base no IEGM Final e nas sete dimensões que o compõe, sendo: i -Educ corresponde ao índice de efetividade da área de Educação; i -Saúde indica o Índice da área da Saúde; i -Plan representa o índice na área de Planejamento; i -Fisc corresponde ao índice de efetividade da dimensão Gestão Fiscal; i -Amb representa o Índice na área de Meio Ambiente; i -Cid corresponde ao índice da área de Cidades protegidas; e i -Gov TI representa o indicador na área de Governança em Tecnologia da Informação.

Com relação à emissão do parecer prévio, foi desenvolvido o modelo de regressão (2), a fim de testar se as mesmas variáveis socioeconômicas citadas acima influenciam na emissão do parecer.

$$(2) \quad PPneg = \beta_0 + \beta_1 IEGM_i + \beta_2 REC_i + \beta_3 SUP_i + \beta_4 POP_i + \varepsilon_i$$

Em que:

$PPneg$ = Indica emissão de parecer prévio, assumindo 1 para parecer com desaprovação das contas e 0 para os casos de aprovação com e sem ressalvas.

A estimação desse modelo (2) é a referência para se concluir sobre a hipótese de pesquisa H1. A corroboração da hipótese depende de se encontrar uma relação negativa e estatisticamente relevante entre a variável dependente, $PPneg$, e a variável de interesse IEGM.

As variáveis REC, SUP e POP funcionam como variáveis de controle, no sentido de identificar se a emissão de parecer prévio negativo por parte do TCE/RN está associada ao volume de receitas, à ocorrência de superávit orçamentário e ao tamanho da população dos municípios.

3. RESULTADOS

3.1 Análise das Estatísticas dos Indicadores IEGM

Tendo por base as respostas dos municípios através dos questionários do IEGM, o TCE/RN atribui notas à classificação geral do Índice levando em consideração as 5 faixas de resultados, dentre A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação). Na Tabela 3 são consolidadas as notas do IEGM por área – educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e tecnologia da informação – além da nota final do indicador.

Tabela 3: Classificação do IEGM dos municípios do RN, atribuída pelo TCE/RN para o ano de 2015

| Área | Notas | | | | | | | | | |
|-------------------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|
| | A | | B+ | | B | | C+ | | C | |
| | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % |
| i-Educ | 1 | 1% | 13 | 8% | 61 | 39% | 45 | 28% | 38 | 24% |
| i-Saude | - | - | 46 | 29% | 68 | 43% | 35 | 22% | 9 | 6% |
| i-Planejamento | - | - | - | - | - | - | 14 | 9% | 144 | 91% |
| i-fiscal | 6 | 4% | 35 | 22% | 84 | 53% | 24 | 15% | 9 | 6% |
| i-Amb | - | - | 2 | 1% | 10 | 6% | 11 | 7% | 135 | 85% |
| i-Cidade | - | - | 12 | 8% | 11 | 7% | 18 | 11% | 117 | 74% |
| i-Gov-TI | 1 | 1% | 4 | 3% | 10 | 6% | 25 | 16% | 118 | 75% |
| IEGM final | 0 | 0% | 0 | 0% | 15 | 9% | 80 | 51% | 63 | 40% |

Fonte: Infográfico disponibilizado no site do TCE/RN

Os dados coletados mostram que a o Indicador de Gestão Fiscal possui melhor avaliação do que as outras áreas, sendo a única dimensão que recebeu 6 notas “A” e apenas 9 notas “C”, junto com o i-Saúde. Isso possibilita uma análise positiva dos municípios do RN com relação à política fiscal estabelecida e executada, já que o i-Fiscal leva em consideração a execução financeira e orçamentária, a manutenção dos limites legais estabelecidos, a aplicação de recursos vinculados e a transparência da administração pública municipal.

O Índice de Planejamento foi o pior avaliado, acumulando um total de 144 notas “C”, ou seja, 91% dos municípios foram classificados com baixo nível de adequação, demandando por uma maior qualidade nos gastos públicos. Tal resultado reflete na falha das gestões municipais com relação ao que foi planejado e o que foi executado em matéria de programas e ações. Além disso, as baixas avaliações na área de planejamento refletem na qualidade de vida dos municípios do estado.

O índice final, conforme Manual do IEGM do TCE/RN, é um modelo matemático que leva em consideração todas as sete dimensões avaliadas e é composto da seguinte forma:

$$\text{IEGM} = (i\text{-EDUC} \times 20 + i\text{-SAÚDE} \times 20 + i\text{-PLANEJAMENTO} \times 20 + i\text{-FISCAL} \times 20 + i\text{-AMB} \times 10 + i\text{-CIDADE} \times 5 + i\text{-GOV TI} \times 5) / 100$$

Através das informações levantadas na tabela 3, considerando o IEGM final de todos os municípios, o estado do Rio Grande do Norte obteve IEGM médio de “C+”, ou seja, em fase de adequação. O resultado é consequência da distribuição de notas por área, já que a avaliação C+ teve uma frequência mais equilibrada na quantidade de municípios e que as áreas de educação, saúde, planejamento e gestão fiscal possuem um peso maior e as áreas de meio ambiente, cidades protegidas e governança em TI possuem peso menor na avaliação final.

3.2. Associação entre os Indicadores IEGM e o Tamanho da População dos Municípios

Tendo em vista que o porte do município pode ser um fator relevante para a efetividade da gestão, a população considerada é de 3.057.003 habitantes. No ano de 2015, apenas três municípios (Natal, Mossoró e Parnamirim) do estado eram considerados de grande porte, ou seja, com mais de 100.000 habitantes; cinco municípios (Assu, Caicó, Ceará-Mirim, Macaíba e São Gonçalo do Amarante) foram classificados como de médio porte, possuindo entre 50 e 100.000 habitantes; e os outros 150 municípios restantes possuíam menos de 50.000 habitantes, sendo classificados como de pequeno porte. A classificação do IEGM pelo porte dos municípios é apresentada na Tabela 4.

Tabela 4: Distribuição das notas do IEGM Final em função do porte dos municípios, atribuída pelo TCE/RN para o ano de 2015

| Porte dos municípios (nº habitantes) | Notas - IEGM Final | | | | | | | | | | Total |
|-----------------------------------------|--------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | A | | B+ | | B | | C+ | | C | | |
| | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | |
| Pequeno (menos de 50 mil) | - | - | - | - | 13 | 9% | 74 | 49% | 63 | 42% | 150 |
| Médio (de 50 a 100 mil) | - | - | - | - | 2 | 40% | 3 | 60% | - | - | 5 |
| Grande (mais de 100 mil) | - | - | - | - | - | - | 3 | 100% | - | - | 3 |
| Total | 0 | 0% | 0 | 0% | 15 | 9% | 80 | 51% | 63 | 40% | 158 |

Fonte: Infográfico disponibilizado no site do TCE/RN

Os dados revelam que os municípios, independente do porte, foram classificados em sua maioria com a nota C+, refletindo uma gestão em fase de adequação. Os municípios melhores avaliados receberam nota B e se enquadram como pequeno porte, o que pode demonstrar um atendimento melhor à conformidade de gestão em razão do menor número de habitantes. Porém, não é possível se estabelecer, a partir desses dados, uma associação entre o porte dos municípios do RN e a nota do IEGM.

3.3. Associação entre os Indicadores IEGM e o Volume de Receitas e Despesas dos Municípios

O Balanço Orçamentário, definido pela Lei nº 4.320/1964, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Através do confronto entre a receita e a despesa, se obtém o valor atingido pela administração pública municipal na gestão orçamentária dos recursos. O resultado orçamentário, bem como o volume de receitas e despesas também são variáveis apresentadas na tabela 5 e 6 conforme segue.

Tabela 5: Distribuição de notas do IEGM Final em função do resultado orçamentário dos municípios, atribuída pelo TCE/RN para o ano de 2015

| Resultado Orçamentário | Notas - IEGM Final | | | | | | | | | | Total |
|------------------------|--------------------|---|-----|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| | A | | B+ | | B | | C+ | | C | | |
| | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | |
| Superávit | - | - | - | - | 9 | 10% | 47 | 53% | 33 | 37% | 89 |

| | | | | | | | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| Déficit | - | - | - | - | 6 | 9% | 33 | 48% | 30 | 43% | 69 |
| Total | - | - | - | - | 15 | 9% | 80 | 51% | 63 | 40% | 158 |

Fonte: Infográfico disponibilizado no site do TCE/RN

Após análise das receitas e despesas dos municípios, foi possível verificar que 89 municípios analisados tiveram mais receitas do que despesas, o que significa que 56% dos municípios do RN obtiveram como resultando no exercício um superávit orçamentário, enquanto 69 municípios, o que equivale a 44%, finalizaram o exercício de 2015 com déficit no orçamento.

Os dados mostram que aqueles municípios que tiveram superávit orçamentário no resultado financeiro conseguiram notas melhores quando comparados aos municípios com déficit financeiro. Através da Tabela 5 é possível inferir que gestões municipais com resultados positivos de execução orçamentária, refletem positivamente numa gestão efetiva e consequentemente, melhor avaliada.

Na tabela 6 é apresentada a relação entre as notas do IEGM de cada município no exercício de 2015 e o volume das receitas e das despesas das respectivas gestões municipais.

Tabela 6: Distribuição das notas do IEGM Final em função do volume de Receitas e Despesas, atribuída pelo TCE/RN para o ano de 2015

| Volume de receitas e despesas | Notas - IEGM Final | | | | | | | | | | Total |
|----------------------------------------|--------------------|---|-----|---|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | A | | B+ | | B | | C+ | | C | | |
| | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | |
| Receitas | | | | | | | | | | | |
| > R\$1.000.000.000 | - | - | - | - | - | - | 3 | 75% | 1 | 25% | 4 |
| R\$ 1.000.000.000 > e > R\$ 50.000.000 | - | - | - | - | 3 | 14% | 14 | 67% | 4 | 19% | 21 |
| < R\$ 50.000.000 | - | - | - | - | 12 | 9% | 63 | 47% | 58 | 44% | 133 |
| Total | - | - | - | - | 15 | 9% | 80 | 51% | 63 | 40% | 158 |
| Despesas | | | | | | | | | | | |
| > R\$1.000.000.000 | - | - | - | - | - | - | 3 | 75% | 1 | 25% | 4 |
| R\$ 1.000.000.000 > e > R\$ 50.000.000 | - | - | - | - | 3 | 15% | 13 | 65% | 4 | 20% | 20 |
| < R\$ 50.000.000 | - | - | - | - | 12 | 9% | 64 | 48% | 58 | 43% | 134 |
| Total | - | - | - | - | 15 | 9% | 80 | 51% | 63 | 40% | 158 |

Com relação ao volume de Receitas e Despesas, os dados coletados demonstraram um equilíbrio entre essas variáveis. As melhores notas representam municípios que arrecadaram e gastaram menos que R\$ 50.000.000,00, o que pode ser justificado pelo porte do município e menor necessidade de investimento em políticas públicas. Os municípios com maior volume de receitas e despesas tiveram resultados entre “C” e “C+”, que traduz uma gestão em fase de adequação ou baixo nível de adequação.

3.4. Determinantes dos Indicadores IEGM

Através da realização de testes empíricos, foi possível analisar e identificar se determinadas variáveis influenciam o resultado do IEGM final bem como o resultado do IEGM de cada área que compõe o índice (i-Educ, i-Saude, i-Plan, i-Fisc, i-Amb, i-Cid e i-Gov TI). As variáveis consideradas incluem volume da receita pública, superávit financeiro no exercício e tamanho da população do município. Os resultados são consolidados na Tabela 7.

Tabela 7: Estimação de modelo para identificação dos determinantes do resultado do IEGM.

| Modelo testado: | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|--------------------------|---------|----------------|
| $IEGM_i = \beta_0 + \beta_1 REC_i + \beta_2 SUP_i + \beta_3 POP_i + \varepsilon_i$ | | | | | | |
| Variável dependente | C | REC | SUP | POP | Nº Obs. | R ² |
| IEGM | -0.1260 (0.8823) | 0.0402 (0.5570) | 0.1097 (0.2772) | 0.1188 (0.1100) | 158 | 0.0551 |
| i-EDUC | 1.5865 (0.2241) | 0.0199 (0.8486) | 0.2594 (0.0940) * | 0.0283 (0.8026) | 158 | 0.0190 |
| i-SAÚDE | 1.8104 (0.1270) | 0.1133 (0.2337) | -0.0465 (0.7395) | -0.0837 (0.4157) | 158 | 0.0101 |
| i-PLAN | 1.1554 (0.0036) | -0.0208 (0.5074) | 0.0303 (0.5128) | 0.0299 (0.3795) | 158 | 0.0075 |
| i-FISC | 2.2692 (0.0547) | -0.0746 (0.4293) | 0.1860 (0.1821) | 0.2129 (0.0384) ** | 158 | 0.0409 |
| i-AMB | -0.4266 (0.6064) | 0.0495 (0.4573) | -0.1209 (0.2185) | 0.0978 (0.1754) | 158 | 0.0605 |

| | | | | | | |
|-----------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------------|-----|--------|
| i-CID | -1.6686 (0.1713) | 0.0658 (0.5005) | -0.0145 (0.9194) | 0.2248 (0.0348) ** | 158 | 0.0835 |
| i-GOV TI | -1.7231 (0.0779) | 0.0161 (0.8363) | -0.0211 (0.8544) | 0.3143 (0.0003) *** | 158 | 0.1632 |

Em que: **IEGM** indica o resultado final do Índice de Efetividade da Gestão Municipal; **i-Educ** corresponde ao índice de efetividade da área de Educação; **i-Saúde** indica o Índice da área da Saúde; **i-Plan** representa o índice na área de Planejamento; **i-Fisc** corresponde ao índice de efetividade da dimensão Gestão Fiscal; **i-Amb** representa o Índice na área de Meio Ambiente; **i-Cid** corresponde ao índice da área de Cidades protegidas; **i-Gov TI** representa o indicador na área de Governança em Tecnologia da Informação; **REC** é a variável que indica o volume de receita do município; **SUP** representa superávit orçamentário; e **POP** corresponde à variável tamanho da população.

Nível de significância: *** 1%; ** 5%; * 10%. P-valores entre parênteses.

Em relação ao resultado do IEGM Final, o teste revelou que nenhuma das variáveis testadas apresentaram valor relevante para determinação do índice, demonstrando que para apuração do IEGM o fato do município ter tido superávit financeiro, o tamanho da população e o volume da receita não são variáveis que influenciam significativamente no resultado final do índice.

Tendo em vista que cada uma das sete dimensões do IEGM foi testada individualmente, os resultados mostraram que para a área de i-Educ a variável de superávit apresentou valor relevante, ou seja, municípios com superávit financeiro recebem notas mais altas no indicador. A variável que representa o tamanho da população indicou relevância nas áreas de Gestão Fiscal, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação, o que pode refletir devido uma maior demanda pelos serviços públicos.

3.5. Associação entre os Indicadores IEGM e as Opiniões nos Pareceres Prévios Emitidos pelo TCE/RN

Com relação à análise das opiniões nos pareceres prévios, é necessário destacar que o resultado do parecer prévio de 107 municípios ainda não é definitivo, pois está em fase de defesa, ou seja, após os auditores emitirem uma opinião aprovando ou rejeitando as contas, os prefeitos podem preparar recursos e encaminhar ao Tribunal para que após análise seja emitido um Acórdão definitivo com a opinião do órgão fiscalizador através do Parecer.

A relação entre os Indicadores IEGM e os Pareceres Prévios é discutida na Tabela 8, conforme apresentado a seguir.

Tabela 8: Associação entre as notas do IEGM e o parecer prévio emitido pelo TCE RN para o ano de 2015.

| Parecer Prévio | Notas - IEGM Final | | | | | | | | | | Total |
|--------------------------------|--------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | A | | B+ | | B | | C+ | | C | | |
| | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | Qtd | % | |
| Favorável | | | | | | | | | | | |
| Definitivo | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 |
| Em fase de defesa | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 |
| Favorável com ressalvas | | | | | | | | | | | |
| Definitivo | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 100% | 1 |
| Em fase de defesa | - | - | - | - | - | - | 1 | 100% | - | - | 1 |
| Desfavorável | | | | | | | | | | | |
| Definitivo | - | - | - | - | 4 | 8% | 24 | 48% | 22 | 44% | 50 |
| Em fase de defesa | - | - | - | - | 11 | 10% | 55 | 52% | 40 | 38% | 106 |
| Total | 0 | 0% | 0 | 0% | 15 | 9% | 80 | 51% | 63 | 40% | 158 |

Fonte: Site do TCE/RN

A Tabela 8 apresenta as principais variáveis do estudo, que são o parecer prévio dos auditores do TCE/RN e a faixa dos resultados do IEGM. Dos 158 municípios que foram julgados pelo Tribunal, apenas os municípios de Almino Afonso e São Pedro receberam uma opinião favorável com ressalvas na prestação de contas e tiveram nota C+ e C, respectivamente. Dos 156 municípios que tiveram as contas reprovadas, apenas 15 alcançaram nota B, 79 tiveram nota C+ e 62 notas C. Nenhum município obteve índice A nem aprovação das contas sem ressalva, o que sugere fragilidades na gestão dos entes municipais do estado do Rio Grande do Norte.

A relação entre os indicadores e os pareceres prévios pode ser definida a partir da análise das variáveis estudadas. Tomando por base que avaliações positivas e mais equilibradas tendem a variar entre as notas A, B ou B+, a maior parcela dos municípios não conseguiu alcançar esse resultado positivo, refletindo diretamente no baixo número de pareceres favoráveis.

Levando em consideração esses resultados, foi realizado um teste de regressão com o objetivo de verificar se existe alguma relação entre o valor do IEGM e a probabilidade de emissão de um parecer prévio negativo por parte do TCE/RN. Para realização do teste, também

foram consideradas as variáveis de volume de receitas, superávit no exercício e tamanho da população do município. Os resultados da estimação são consolidados na Tabela 9.

Tabela 9: Estimação de modelo para identificação das variáveis que influenciam no parecer prévio negativo

| Modelo testado: | | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------|----------------|
| $PPneg = \beta_0 + \beta_1 IEGM_i + \beta_2 REC_i + \beta_3 SUP_i + \beta_4 POP_i + \varepsilon_i$ | | | | | | | |
| Variável dependente | C | IEGM | REC | SUP | POP | Nº Obs | R ² |
| PPNeg | 0.8954 (0.0000) *** | 0.0056 (0.7016) | 0.0055 (0.6537) | -0.0217 (0.2351) | 0.0001 (0.9992) | 158 | 0.0141 |

Em que: **PPNeg** indica a emissão de parecer prévio negativo **IEGM** indica o resultado final do Índice de Efetividade da Gestão Municipal.
Nível de significância: *** 1%; ** 5%; * 10%. P-valores entre parênteses.

Através dos resultados consolidados na Tabela 9, nenhuma dessas variáveis revelou ser estatisticamente relevante para explicar a probabilidade de emissão de parecer prévio negativo por parte do TCE/RN sobre as contas dos municípios do Estado. Esse tipo de evidência é justificado pelo fato de que dos 158 municípios observados, 156 receberam parecer prévio negativo. Dessa forma, as variáveis analisadas não justificam a emissão de um parecer prévio negativo tendo em vista que o resultado negativo foi generalizado para todos os municípios do estudo. Os dois casos que não receberam parecer prévio negativo são considerados exceção, insuficientes para possibilitar a discriminação estatística.

Considerando essas evidências empíricas, a hipótese de pesquisa H_1 não é corroborada.

CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo identificar se o IEGM atribuído aos municípios se reflete na emissão dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas, bem como verificar se as variáveis socioeconômicas de resultado financeiro/orçamentário do exercício, porte do município e volume das receitas públicas explicam a nota do IEGM final e dos sete índices componentes. Para isso, foram examinados dados de 158 municípios do estado do Rio Grande do Norte.

A análise descritiva preliminar dos dados revelou que: (i) das sete áreas do IEGM, Índice de Gestão Fiscal recebeu melhores avaliações, enquanto o Índice de Planejamento foi o pior avaliado; (ii) não foi possível estabelecer uma relação entre o IEGM Final e o tamanho da população, tendo em vista que os municípios foram classificados em sua maioria na avaliação “C+”, independente do porte; (iii) municípios com menor volume de receitas e despesas foram melhores avaliados, já que as melhores notas representam municípios que arrecadaram e gastaram menos que R\$ 50.000.000,00 e; (iv) os municípios que tiveram superávit financeiro receberam melhores notas do que aqueles com déficit.

No que se refere aos testes de estimação dos modelos de regressão, os resultados demonstraram que variáveis socioeconômicas de volume de receita, superávit financeiro no exercício e tamanho da população do município não apresentaram valor relevante para a determinação do IEGM Final. Adicionalmente, foi possível identificar que nas dimensões específicas de Gestão Fiscal, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação a variável que representa o tamanho da população apresentou-se relevante para determinar o IEGM específico nessas dimensões, enquanto a variável que indica o superávit financeiro tem valor estatisticamente relevante para explicar o valor do i-Educ, ou seja, municípios com superávit financeiro recebem notas mais altas no indicador referente à educação.

Em relação à associação entre os indicadores IEGM e os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas, os resultados mostraram que dos 158 municípios analisados, 156 receberam um parecer negativo, e apenas 2 conseguiram parecer positivo de aprovação com ressalvas. Os resultados da estimação da regressão mostraram que nenhuma das variáveis revelou ser estatisticamente relevante para explicar a probabilidade de emissão de parecer prévio negativo por parte do TCE/RN. Tal fato é justificado exatamente pela alta concentração de pareceres prévios negativos, o que dificulta a discriminação do comportamento. Com isso, a hipótese de pesquisa, que previa associação positiva entre o IEGM atribuído aos municípios do Rio Grande do Norte e a probabilidade de Parecer Prévio favorável sobre as contas emitido pelo TCE/RN não foi confirmada.

O presente trabalho contribui para o avanço no estudo sobre políticas e indicadores de controle promovidos pelos órgãos de fiscalização. A pesquisa é importante tendo em vista que através do acesso às ferramentas de transparência, a participação da população torna-se ponto fundamental para a busca por uma gestão mais eficiente.

Como limitações do estudo, é possível relacionar o elevado índice de pareceres prévios negativos, restringindo a pesquisa no que tange a análise da associação dos pareceres ao IEGM. Outra limitação se refere aos processos de fiscalização do Tribunal que levam um tempo considerável para serem finalizados, como os pareceres que se referem ao exercício de 2015, mas ainda estão pendentes de julgamento final por parte do TCE/RN.

Dessa forma, sugere-se para pesquisas futuras uma análise mais profunda que permita identificar os fatores que levam o Tribunal de Contas a emitir um parecer prévio negativo ou positivo, tendo em vista o elevado número de pareceres prévios negativos no exercício de 2015. Além disso, seria interessante realizar estudos comparando exercícios mais recentes para verificar se a implantação do IEGM promoveu melhores resultados diante das fiscalizações do Tribunal. Por fim, se tratando de parecer prévio sobre contas municipais, considerando que cabe a interposição dos recursos da parte julgada (Prefeitos), seria importante se estudar a relação entre o IEGM e a posição do Tribunal após o trânsito em julgado da decisão proferida pelo TCE/RN.

REFERÊNCIAS

- ANDRADA, A. C. D.; BARROS, L. C. **O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2010. v. 77 (n. 4), 53-75p.
- CASTRO, S. H. R.; CARVALHO, M. G. **Indicador de Efetividade da Gestão Municipal: Contribuição dos Tribunais de Contas para a Melhoria da Gestão Pública.** Revista de Sistemas, Cibernética e Informática, 2017. v. 14, no. 1, 56-60p.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** [Coleção Saraiva de Legislação]. (21a ed.). São Paulo: Saraiva, 2001.
- COSTA, O., SOUZA, K., CARVALHO, E., & SIENA, O. **Análise do índice de efetividade de gestão municipal (iegm) dos municípios do estado de Rondônia no período de 2015-2016.** Revista de Administração de Roraima, 2020. (v.10).
- DI PIETRO, M. S.Z. (2010). **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa,** 6ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2017.

- INSTITUTO RUI BARBOSA. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. 1º Anuário, 2015. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf> Acesso em: 25 out. 2021.
- KNECHETEL, M. R. **Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada**. Curitiba: Intersaberes, 2014.
- MAEDA, L. J; VARELA, P. S. **Auditoria Operacional e de Gestão: Associação entre o IEGM/TCESP e os Pareceres de Prestação de Contas de Municípios Paulistas**. Pesquisa apresentada no XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil, 2017.
- MARINELA, F. **Direito administrativo**. 6ª Edição. Niterói: Impetus, 2012.
- NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2020.
- NUNES, S.; SERRANO, G. **O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988** (pp. 153-168). São Paulo: Cadernos Jurídicos, 2019.
- PALUDO, A. V. **Administração Pública: teoria e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PASCOAL, V. **A intervenção do estado do município: o papel do Tribunal de Contas**. Recife: Nossa Livraria, 200.
- PASSOS, G. O.; AMORIM, A. C. **A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Iegm)**. Revista FSA, Teresina, 2018, v.15, (n.6), 241-259p.
- PEREIRA, J. R.; CORDEIRO FILHO, J. B. **Rejeições de prestação de contas de governos municipais: o que está acontecendo?**. Contabilidade, Gestão e Governança, 2012, v. 15, n. 1, 33-43p
- Resolução Nº 009/2012**. Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte., Rio Grande do Norte: Tribunal de Contas do Estado, 2012.
- Resolução Nº 31/2018**. Dispõe sobre a sistemática de julgamento nos processos de contas de gestão em que o Prefeito figura como ordenador de despesa, e dá outras providências. Diário Oficial do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte: Tribunal de Contas do Estado, 2018.
- RODRIGUES, J. S.; ALCANTÁRA, J. V de. **A competência dos Tribunais de Contas estaduais acerca do julgamento das contas dos prefeitos que exercem a função de ordenadores de despesa**. Revista Controle. Fortaleza: TCE-CE, 2013. v. 11(1), 46-68p.

SILVA, G. O. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal como Indutor Aperfeiçoamento da Gestão Pública nos Municípios Paulistas. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, 1º sem 2020. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado, 2020.

SIMÕES, E. Tribunais de contas: controle externo das contas públicas. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

TORRES, M. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.; MARINS, S. K. R. C. C. A organização administrativa do município e o orçamento municipal. São Paulo: EPUSP, 2013.