

COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA GESTÃO SUSTENTÁVEL E CONTROLE

As políticas públicas de Federalismo de Desempenho no Brasil têm se estruturado majoritariamente de forma setorial, com arranjos institucionais específicos nas áreas de educação, saúde e responsabilidade fiscal. Esses modelos, embora relevantes para aprimorar a gestão pública e induzir melhores resultados, permanecem circunscritos a setores determinados, sem alcançar uma perspectiva integrada de desenvolvimento. Tanto na Administração Pública brasileira quanto em experiências internacionais, contudo, observa-se o surgimento de modelos baseados em indicadores multissetoriais, capazes de capturar a complexidade das políticas públicas de forma transversal. Esse estilo de *benchmarking* reflete uma tendência de superação das abordagens isoladas, visando ao fortalecimento de práticas de governança orientadas para resultados em múltiplas dimensões.

A seguir serão expostas três experiências estaduais, sendo a primeira setorial e as outras duas multisetoriais: i) o ICMS Ecológico; ii) a política de IEGM dos Tribunais de Contas dos estados e municípios; e iii) a política do IMS no Mato Grosso do Sul.

10.1 O ICMS ECOLÓGICO

O principal estilo de comparação (*benchmarking*) e desempenho da política de repasse de ICMS Ecológico diz respeito à vários aspectos da gestão pública de proteção ao meio ambiente: gestão de resíduos sólidos, áreas de preservação ambiental e coleta e tratamento de esgotos.

Segundo o art. 225 da CF, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito universal, configurando um “bem de uso comum do povo e

essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A proteção ao meio ambiente e o combate à poluição é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, segundo o inciso VI do art. 23 da CF. É competência concorrente, inclusive, a atribuição de legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (art. 24, VI, da CF).

Uma das políticas fiscais mais famosas na seara ambiental é o “ICMS ecológico”.

Baseado no inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF, o ICMS ecológico é a utilização de indicadores qualitativos de gestão ambiental para repassar receita de ICMS aos municípios.

O ICMS Ecológico consiste, portanto, em mecanismo de repartição de receitas que incentiva os municípios a adotarem boas práticas de preservação ambiental, mediante critérios e indicadores previamente definidos em legislação estadual. O seu objetivo central é compensar os municípios pelas restrições decorrentes da proteção de áreas ambientalmente sensíveis, ao mesmo tempo que fomenta a ampliação de zonas de conservação.¹

Leila Von Söhsten Ramalho e Rosana Maciel Bittencourt Passos sustentam que a técnica de repasse do ICMS Ecológico desempenha duas funções essenciais: compensatória e indutiva. Em suas palavras:

Pela primeira (compensatória) –única visada quando de sua concepção –, o ICMS-E se propõe a restabelecer o equilíbrio econômico entre os Municípios de um mesmo Estado, reparando o prejuízo daqueles que sofrem restrições de uso de seu território, por força da existência de áreas de proteção ambiental. No exercício da função indutiva, que melhor o caracteriza atualmente, o ICMS-E é posto a serviço da política de proteção ambiental do Estado, que, mediante promessa de incremento de receitas tributárias, logra induzir os Municípios a formularem e aplicarem programas que privilegiem a conservação ambiental, o desenvolvimento sustentável, o saneamento ambiental e a elevação de seus indicadores sociais.²

Desde 1991, o ICMS ecológico tem sido empregado por diversos estados como relevante estratégia fiscal de indução à boa gestão ambiental municipal, articulando políticas fiscais e ambientais. Atualmente, 17 estados têm esse tipo de legislação,

¹ MORTARI, Ana Lucia. ICMS Ecológico: desafio da tributação ambiental. Direito do Estado em debate. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, v. 6, p. 135-173, 2015, p. 154.

² RAMALHO, Leila Von Söhsten; PASSOS, Rosana Maciel Bittencourt. A eficácia do ICMS ecológico como instrumento de política ambiental e o dever do Estado quanto a sua efetivação. *Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*, 2014, p. 9.

ressaltando que o Paraná foi o pioneiro nesse tipo de legislação. Os estados que têm ICMS Ecológico são: Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins. Em Minas Gerais, havia ICMS Ecológico vigente até o ano de 2023, mas foi revogado pela Lei n. 24.431/2023:³

Os modelos vigentes estão no Quadro 10.1.

Quadro 10.1 ICMS Ecológico nos estados brasileiros

ICMS ECOLÓGICO			
Transferência de receita de ICMS para municípios conforme critérios de proteção ao meio ambiente.			
Cuida-se de <i>benchmarking</i> interno de iniciativa de alguns estados (<i>top-down</i>). O monitoramento e gestão de desempenho ocorrem de cima para baixo dos Estados para municípios.			
Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	%	Indicadores de desempenho
Acre	Lei n. 3.532/2019	2,5%	– Área ocupada por unidades de conservação ambiental. – Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM por cada município, nos quesitos relativos ao meio ambiente.
Amapá	LCP n. 120/2019	2%	Área ocupada por unidades de conservação ambiental.
Amazonas	Lei n. 2.749/2002	5%	CrITÉrios ambientais e climáticos, na forma estabelecida em decreto do Poder Executivo.
Ceará	Lei n. 12.612/96	2%	Indicadores de boa gestão ambiental, estipulados a cada dois anos pelo órgão estadual competente em comum acordo com as entidades representativas dos municípios.
Goiás	EC n. 70/2021 LCP n. 147/2022	5%	– Percentual do território com unidades de conservação de proteção integral. – Percentual do território com unidades de conservação de uso sustentável, terras indígenas ou territórios quilombolas. – Percentual do território com vegetação nativa preservada. – Ações de educação ambiental realizadas. – Exercício da competência originária em licenciamento e fiscalização ambiental. – Implementação das diretrizes da política nacional de resíduos sólidos. – Ações de combate ao desmatamento, prevenção de queimadas, recuperação de áreas degradadas, conservação do solo, proteção da biodiversidade e dos mananciais de abastecimento público. – Outros critérios definidos em regulamento.

³ Até 2023, o ICMS Ecológico revogado de Minas Gerais previa os seguintes critérios: a) sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário; b) unidades de conservação; e c) área de reserva indígena.

Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	%	Indicadores de desempenho
Maranhão	Lei n. 11.815/2022	3%	– Medidas de tratamento, consumo e perda de água. – tendimento, coleta e tratamento de esgoto. – Tratamento de resíduos sólidos. – Preservação de áreas de proteção ambiental e unidades de conservação.
Mato Grosso	LCP n. 746/2022	3%	– Terras indígenas homologadas. – Unidade de conservação ambiental.
Mato Grosso do Sul	LCP n. 57/91	5%	– Terras indígenas homologadas. – Unidade de conservação ambiental. – Instituição de plano de gestão, sistema de coleta seletiva e disposição final de resíduos sólidos.
Pará	Lei n. 5.645/91	8%	– O município deve instituir e manter um Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto, no mínimo, por: • Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição paritária. • Fundo Municipal de Meio Ambiente. • Órgão executivo ambiental, com recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, responsável pela execução da política ambiental, planejamento e elaboração do Plano Municipal de Meio Ambiente, alinhado à Agenda 21 local. • Demais instrumentos de política pública e participativa necessários para a plena execução da política ambiental municipal.
Paraná	LCP n. 249/2022	5%	– Unidade de conservação ambiental. – Mananciais de abastecimento público.
Pernambuco	Lei n. 10.489/90	2,5%	– 1,5% unidades de conservação e iniciativas de proteção e conservação de corpos d'água, conforme decreto do Poder Executivo. – 1% conforme critérios relacionados à gestão municipal de resíduos sólidos, conforme decreto do Poder Executivo.
Piauí	Lei n. 5.001/98	3%	– Criação de Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. – Disposição de política e ações ambientais no plano diretor municipal.
Rio de Janeiro	Lei n. 2.664/96	Não encontrado	– Unidade de conservação ambiental. – Qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos.
Rio Grande do Sul	Lei n. 15.766/2021	7%	– Áreas de preservação ambiental. – Áreas de terras indígenas. – Áreas inundadas por barragens.
Rondônia	Lei n. 1.166/2022	5%	– Unidade de conservação ambiental.

Estado	Lei estadual de repartição de ICMS	%	Indicadores de desempenho
São Paulo	Lei n. 3.201/81	2,5%	– Espaços territoriais especialmente protegidos. – Espaços territoriais cobertos por vegetação nativa, em áreas situadas fora de unidades de conservação, atendidas algumas condições legais. – Existência de Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e do enquadramento em índices de desempenho de aproveitamento e destinação de resíduos sólidos.
Tocantins	Lei n. 2.959/2015	13%	Para receber o repasse, o município deve: – Adotar legislação, decreto e dotação orçamentária para a política ambiental. – Controlar queimadas e combater incêndios. – Atuar na conservação da biodiversidade. – Implementar o saneamento básico (esgoto, drenagem, água e resíduos sólidos). – Promover a conservação do solo e da vegetação. – Incentivar o turismo sustentável.

Fonte: elaborado pelo autor.

A Reforma Tributária da EC n. 132/2023 manteve o critério indutivo de “preservação ambiental” entre as normas de repartição de receita do IBS.

No âmbito do Direito Comparado, é possível fazer um comparativo com o federalismo regulatório estadunidense na área da proteção ao meio ambiente. Coube aos estados a atribuição de elaborar e implementar os Planos Estaduais de Implementação (SIPs), com o objetivo de atingir as metas de qualidade do ar fixadas pela Environmental Protection Agency (EPA), conforme previsto no *Clean Air Act* de 1970. A definição centralizada dos padrões nacionais de poluentes atmosféricos críticos foi acompanhada pela descentralização da responsabilidade regulatória, conferindo aos estados papel decisivo na formulação e execução das estratégias ambientais, inclusive na adoção de instrumentos como sistemas de comércio de emissões.⁴

Embora a política do ICMS Ambiental tenha sido originada no âmbito dos estados, nota-se que muitos deles utilizam parâmetros de legislação nacional na definição de seus indicadores – como é o caso das áreas de preservação ambiental.

⁴ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

10.2 IEG-M E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Uma experiência recente de *benchmarking* interfederativo ocorre no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais e tribunais de contas dos municípios – chama-se Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), utilizado preponderantemente na fiscalização operacional das cortes de contas. Surgido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2014 por meio de um manual a ser observado pelos municípios jurisdicionados, o IEG-M passou a ser replicado por outros tribunais de contas no território brasileiro.⁵

O que chama atenção sobre o referido índice é a sua origem: não somente parte de uma relação entre órgãos de esferas diferentes da federação (municípios, de um lado, e tribunais de contas pertencentes ao orçamento público estadual, do outro), mas cuida-se de uma relação de controle externo. O fenômeno do Federalismo de Desempenho geralmente retrata a relação político-administrativa entre gestores de esferas federativas distintas, cuidando diretamente das decisões e estratégias de formulação e implementação das políticas públicas.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) nasce de uma relação entre órgão fiscalizador e órgãos fiscalizados na execução de políticas públicas. No âmbito da auditoria operacional, surge o IEG-M. Segundo o Manual do IEG-M do TCE-SP do ano de 2024, o índice IEG-M integra os esforços de “um novo modelo de fiscalização, com foco nos princípios da Economia, da Eficiência, da Eficácia e da Efetividade, respeitando suas atribuições constitucionais e legais”⁶.

Dentro da função do Tribunal de Contas de “fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade”, o IEG-M teria o escopo de “modernização e a ampliação do modelo de fiscalização de conformidade para o de auditoria de resultado”⁷.

O IEG-M desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) constitui um instrumento de mensuração da qualidade da gestão pública municipal, com foco na efetividade das políticas públicas e na qualidade do gasto. Seu propósito central é aferir, de forma contínua, se os municípios vêm

⁵ CARVALHO, Filipe Augusto Lima Hermanson. Os Tribunais de Contas e o controle de resultados da Administração Pública: a experiência do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM do TCE/SP). *Revista brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, v. 17, n. 65, p. 85-112, abr./jun. 2019.

⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

concretizando seus objetivos estratégicos de maneira alinhada às necessidades da sociedade.⁸

O IEG-M configura-se como ferramenta técnica de apoio às análises das contas públicas, permitindo a incorporação de uma dimensão qualitativa que transcende a mera conformidade formal, orientando-se pela aderência do planejamento às demandas coletivas. Nesse sentido, viabiliza a avaliação da gestão a partir de três dimensões fundamentais da boa governança pública: economia, ao verificar se os meios foram mobilizados de forma oportuna, suficiente e pelo melhor custo; eficiência, ao analisar a relação entre os recursos empregados e os resultados produzidos; e eficácia, ao aferir o grau de alcance dos objetivos fixados no planejamento governamental.⁹

Ademais, o IEG-M subsidia a elaboração de relatórios técnicos direcionados à alta administração do Tribunal de Contas, sobretudo em áreas sensíveis à gestão pública, além de qualificar as atividades de fiscalização, funcionando como complemento relevante às demais ferramentas e metodologias de controle externo atualmente empregadas.¹⁰

Uma comparação possível entre o sistema IEG-M dos Tribunais de Contas seria com o sistema da *Audit Commission* do Reino Unido, respeitadas as diferenças institucionais considerando que a análise é realizada entre o sistema de controle externo anglo-saxão e o sistema de controle latino-americano.

Na obra *Controle externo*, Luiz Henrique Lima sistematiza as principais distinções entre os modelos institucionais de controle externo, notadamente entre as controladorias e as cortes de contas. As controladorias operam sob uma lógica administrativa, com decisões de natureza monocrática, centradas na atuação de seus titulares. Suas manifestações têm caráter predominantemente orientativo, limitando-se à emissão de recomendações sem efeito coercitivo direto. Além disso, seus dirigentes exercem mandatos temporários, sem as garantias de estabilidade típicas das funções de natureza jurisdicional.¹¹

Por outro lado, as cortes de contas adotam um modelo de funcionamento colegiado, no qual as decisões são tomadas de forma conjunta pelos membros do tribunal. Diferenciam-se também pela atribuição de competência sancionatória,

⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). *Manual do IEGM 2024: Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo: TCE-SP, 2024, p. 3.

¹¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2007, p. 8-11.

com poderes para aplicar penalidades e imputar débitos quando identificadas irregularidades. Além da função fiscalizatória, exercem função de natureza jurisdicional, o que confere caráter vinculante e força executiva às suas decisões. No que tange à estabilidade, seus membros gozam de garantias como vitaliciedade ou mandatos protegidos, assegurando maior independência funcional no exercício do controle externo.¹²

A *Audit Commission for Local Administration* no Reino Unido, instituída em 1983 e extinta em 2015, tinha como função formal a auditoria das ações e medidas adotadas pelas autoridades locais. Essa Controladoria foi substituída pelos seguintes órgãos em 2015: *Public Sector Audit Appointments Ltd*, *National Audit Office*, *Financial Reporting Council* e *Cabinet Office*.

Na prática, contudo, a *Audit Commission* desempenhava funções que extrapolavam as atividades típicas de auditoria, atuando como agente formulador de políticas e exercendo influência significativa sobre os processos de elaboração e implementação de políticas públicas no âmbito local.¹³

A *Audit Commission* atuava, no Reino Unido, com ampla intervenção sobre a formulação de políticas públicas. Primeiramente, a Comissão detinha amplos poderes de auditoria e inspeção sobre todas as matérias de competência local, poderes esses respaldados por estrutura orçamentária e de pessoal. O *Local Government Finance Act de 1982*, em seu art. 16, estabelece que o auditor tem direito de acesso a todos os documentos relacionados à entidade cujas contas estejam sob sua responsabilidade de auditoria, sempre que tais documentos lhe pareçam necessários para os fins do exame. O auditor também tem o direito de exigir de qualquer pessoa que detenha ou seja responsável por esses documentos as informações e esclarecimentos que considerar necessários, podendo, inclusive, exigir a presença de tal pessoa para prestar os esclarecimentos devidos. Essa prerrogativa é igualmente reiterada no *Audit Commission Act de 1998*, bem como no art. 15 do próprio *Local Government Finance Act*.¹⁴

Refletindo a estrutura do estado unitário britânico, a *Audit Commission* historicamente atuou alinhada às diretrizes do governo central. Sua função consistia em induzir e conferir legitimidade às políticas locais orientadas pelo governo central,

¹² LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2007, p. 8-11.

¹³ NAGATA, Yoshihiro. The Audit Commission of Local Government in the UK. *The Asian Conference on Education & International Development 2016*, Official Conference Proceedings, p. 455-466, 2016.

¹⁴ NAGATA, Yoshihiro. The Audit Commission of Local Government in the UK. *The Asian Conference on Education & International Development 2016*, Official Conference Proceedings, p. 455-466, 2016, p. 457.

sobretudo dentro do princípio do *Value for Money* (VfM). As recomendações da *Audit Commission* eram elaboradas em consonância com a estratégia nacional, refletindo, de maneira recorrente, os princípios da política de privatização, evidentes nas áreas de habitação, saúde e educação.¹⁵ A comparação entre os sistemas encontra-se no Quadro 10.2.

Quadro 10.2 Comparação controle externo de desempenho Reino Unido x Brasil

Características e instituições	Reino Unido	Brasil (TCE-SP)
Nome da política de controle	<i>Comprehensive Performance Assessment</i> (CPA)	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)
Tipo de monitoramento	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa do governo central britânico (<i>top-down</i>).	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa do Estado (<i>top-down</i>).
Organização externa responsável pelo monitoramento	<i>Audit Commission of Local Government</i>	Tribunal de Contas do Estado
Tipo de responsabilização	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.
Perfil do controle	Modelo de Controladoria	Modelo de Corte de Contas
Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	– O CPA é uma forma de auditoria operacional com base em avaliação comparativa de indicadores de gestão. – A legislação é regida setorialmente no âmbito de cada política pública (educação, saúde, gestão fiscal etc.).	– O IEG-M é uma forma de auditoria operacional com base em avaliação comparativa de indicadores de gestão. – A legislação é regida setorialmente no âmbito de cada política pública (educação, saúde, gestão fiscal etc.).
Abrangência temática do controle operacional (controle de desempenho)	7 áreas principais: educação, assistência social (infantil e adultos), habitação, meio ambiente, bibliotecas/lazer e benefícios sociais, gestão fiscal.	7 áreas: planejamento, gestão fiscal, educação, saúde, meio ambiente, defesa civil e governança em TI.
Escala de avaliação	Escala de 1 a 4 (<i>core service performance e ability to improve</i>). Resultado em matriz classificando de “Poor” a “Excellent”.	Classificação em níveis de efetividade (“C” não atende, “C+” em fase de adequação, “A” adequado, “A+” altamente efetivo).

¹⁵ NAGATA, Yoshihiro. The Audit Commission of Local Government in the UK. *The Asian Conference on Education & International Development 2016*, Official Conference Proceedings, p. 455-466, 2016, p. 458.

Características e instituições	Reino Unido	Brasil (TCE-SP)
Estabelecimento de bancos de dados transparentes (Big Data)	Banco de dados mantido pelo governo central a partir de informações enviadas anualmente pelos governos locais.	Banco de dados mantido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a partir de informações enviadas anualmente pelos municípios.
Consequências jurídicas e perfil do controle	Autoridades com desempenho “fraco” sofriam intervenções diretas e obrigatórias por parte do governo central, sem possibilidade de recusa	– O IEG-M tem caráter informativo, mas os índices insatisfatórios podem indiretamente indicar violações à norma. – Violações à norma, no âmbito dos Tribunais de Contas, podem acarretar reprovações de contas, sanções administrativas, multas etc.

Fonte: O autor, 2025.

A abrangência geográfica do índice IEG-M/TCE-SP engloba todos os municípios do estado de São Paulo, exceto o município de São Paulo (Capital), que é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município.

A experiência do IEG-M, concebido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e posteriormente replicado por diversos tribunais de contas estaduais – como TCE-PI,¹⁶ TCE-AL,¹⁷ TCE-CE,¹⁸ TCE-ES,¹⁹ TCE-PR,²⁰ TCE-RO,²¹ TCE-SE²² e TCM-GO²³ –, constitui exemplo da aplicação do federalismo laboratorial no campo do controle externo e da avaliação de políticas públicas no Brasil.

¹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – IEGM. *TCE-PI*, s.d.

¹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS (TCE-AL). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – IEGM. *TCE-AL*, s.d.

¹⁸ INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). IEGM Brasil: novo portal disponibilizado pelo IRB apresenta os dados de forma moderna e interativa. *IRB*, 7 fev. 2024.

¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCE-ES). *Painel de Controle* – IEGM. *TCE-ES*, s.d.

²⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – Controle Social. *TCE-PR*, s.d.

²¹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). TCE-RO apresentará o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. *TCE-RO*, 21 jun. 2016.

²² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE (TCE-SE). TCE-SE divulga dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). *TCE-SE*, s.d.

²³ TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCM-GO). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal* – IEGM. *TCM-GO*, s.d.

Inicialmente desenvolvido como uma inovação metodológica do TCE-SP, com o objetivo de avaliar a efetividade da gestão pública municipal por meio de indicadores objetivos e mensuráveis, sua adoção progressiva por outros tribunais evidencia a dimensão de externalidade informacional típica do federalismo laboratorial.

Assim, o desenvolvimento e a difusão do IEG-M materializam, no âmbito do controle externo, o princípio de que a possibilidade de realizar experimentações locais, com baixo risco sistêmico, é uma das virtudes estruturais do federalismo contemporâneo.

10.3 O IRS-MS

O Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul (IRS-MS) é uma experiência de *benchmarking* multisetorial, instituído em 2001 pela Lei Estadual n. 2.293/2001, que avalia o desempenho municipal nas áreas de saúde, educação, renda, finanças públicas e desenvolvimento urbano.

Segundo o § 1º do art. 1º da Lei Estadual, o IRS-MS é elaborado mediante dados “fornecidos pelos Municípios e considerará indicadores de resultados, esforços e participação social, especialmente nas áreas de saúde, educação, renda, finanças públicas e desenvolvimento urbano”.

O índice é elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – Semac (art. 1º), ressaltando que a Secretaria pode requisitar às concessionárias de serviços públicos estaduais, às agências estaduais reguladoras de serviços públicos, às fundações públicas e às autarquias estaduais outros dados necessários à composição do IRS-MS (§ 2º do art. 1º).

Os indicadores do IRS-MS são divulgados bianualmente pela Semac, “no primeiro semestre do ano subsequente ao segundo e ao quarto ano de mandato dos governos municipais, observados os critérios metodológicos e as atualizações que se fizerem necessárias” (§ 3º do art. 1º).

O art. 2º da Lei Estadual sanciona municípios que omitirem ou não prestarem as informações para a elaboração do IRS-MS no prazo solicitado mediante: i) inclusão no Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais; e ii) proibição de firmar convênios com o Governo Estadual.

A premiação aparece no art. 3º, que confere certificados de reconhecimento pelo esforço em prol da causa social pela Assembleia Legislativa aos municípios que “obtiverem significativa evolução em relação ao posicionamento do índice anterior e àqueles que mantiverem posição de excelência”.

Na visão de Lídia Maria Ribas, Zaida de Andrade Lopes Godoy e Gleicy Vasques:

Os principais resultados do IRS-MS, edição 2009, apontam que no ano de 2007, Mato Grosso do Sul contava com 58% dos seus 78 Municípios nos grupos 3 e 4 e apenas 7 Municípios no Grupo 1. Este resultado ainda não é favorável e não reflete a situação desejada de desenvolvimento regional equilibrado para o Estado de Mato Grosso do Sul, indicando a necessidade de intervenção dos gestores públicos que terão que pautar suas administrações com foco no resultado social, de forma efetiva, atingir a redução das desigualdades e manter o Estado rumo ao desenvolvimento. Espera-se que as melhoras significativas detectadas na variável de escolaridade e comprometimento social assumido pelos atuais gestores reflitam em melhores posicionamentos municipais, nos resultados que serão divulgados no ano de 2011. Assim sendo, conclui-se a relevância na continuidade deste monitoramento e avaliação da efetividade das políticas públicas por meio de indicadores técnicos para o alcance do desenvolvimento desejado. Destaca-se a necessidade da construção de outros indicadores como, por exemplo, o do meio-ambiente, pois ele permeia as relações de produção e qualidade de vida, sendo ele o elemento essencial que deve ser preservado, conservado e recuperado para o desenvolvimento sustentável.²⁴

No contexto da política pública comparada, destaca-se, de forma paradigmática, o modelo suíço desenvolvido no âmbito do *Cercle Indicateurs*, que adota uma lógica de indicadores multissetoriais para avaliar o desempenho dos cantões e municípios. Diferentemente dos modelos setoriais, essa iniciativa não se ancora em estruturas políticas específicas, mas em arranjos colaborativos que envolvem diversos órgãos governamentais, chancelarias cantonais, conselhos municipais e agências responsáveis por meio ambiente, desenvolvimento espacial, economia e estatística. Fundamentado nos princípios do desenvolvimento sustentável, o modelo suíço adota uma estrutura tripartite – ambiental, econômica e social –, buscando não apenas mensurar, mas também promover a integração entre essas dimensões. As métricas desenvolvidas refletem, portanto, uma lógica sistêmica, na qual as negociações e decisões públicas são orientadas pela compreensão dos impactos cruzados entre os pilares econômico, social e ambiental, superando visões fragmentadas da gestão pública.²⁵

²⁴ RIBAS, Lídia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes; VASQUES, Gleicy. Instrumento de gestão pública com foco nos resultados: IRS/MS – Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul. *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, v. 2, p. 144-157, 2009, p. 155.

²⁵ Sobre o modelo suíço de monitoramento chamado *Cercle Indicateurs*, ver subtópico 5.8.3, “Suíça”, no Capítulo 3.

10.4 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO, GESTÃO SUSTENTÁVEL E CONTROLE NO BRASIL

Tanto no contexto da Administração Pública brasileira quanto nas experiências internacionais examinadas, verifica-se que modelos sustentados por indicadores multissetoriais passaram a emergir, permitindo que a complexidade inerente às políticas públicas fosse capturada de modo transversal. A esse movimento se associa uma tendência de superação das abordagens setoriais isoladas, na medida em que se busca consolidar práticas de governança orientadas para resultados que operem simultaneamente em múltiplas dimensões.

Ressalta-se ainda que muitas políticas brasileiras de *benchmarking* interfederativo surgem no âmbito dos estados (que regulam suas relações com os municípios nos seus territórios), sendo posteriormente replicadas por outros estados ou adotadas pela União (a exemplo do caso do ICMS Educacional, estudado no tópico 7.4).

No eixo relativo à gestão sustentável e ao controle externo, três experiências assumem especial relevo. Em primeiro lugar, destaca-se o ICMS Ecológico, mecanismo por meio do qual se vinculam repasses financeiros ao cumprimento, pelos municípios, de práticas ambientais específicas. A segunda experiência corresponde ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), concebido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, mais tarde, replicado por diversas cortes de contas estaduais, de modo a permitir a avaliação operacional dos municípios mediante instrumentos de controle externo baseados em indicadores. Por fim, figura o Índice de Responsabilidade Social (IRS-MS), instituído no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, cuja lógica multissetorial abrange dimensões como saúde, educação, finanças públicas, renda e desenvolvimento urbano. Conjuntamente, tais experiências revelam a diversidade e o crescente grau de sofisticação presentes nos instrumentos brasileiros de comparação federativa orientados por desempenho.

Para fins de análise comparativa, parâmetros internacionais distintos foram selecionados, conforme a natureza de cada programa. No caso do ICMS Ecológico, adotaram-se como referência as metas de qualidade do ar definidas pela Environmental Protection Agency (EPA), tal como estabelecidas no *Clean Air Act* dos Estados Unidos. Quanto ao IEG-M do Tribunal de Contas paulista, o modelo confrontado foi o *Comprehensive Performance Assessment* (CPA), desenvolvido pela *Audit Commission of Local Government*, órgão de controle do Reino Unido. Por sua vez, para o IRS-MS, o parâmetro de comparação consistiu no modelo suíço elaborado no âmbito do *Cercle Indicateurs*, que utiliza um conjunto integrado de indicadores multissetoriais a fim de avaliar o desempenho tanto de cantões quanto de municípios.

