



NBASP

Normas Brasileiras de
Auditoria do Setor Público

NBASP 5290

ORIENTAÇÕES PARA AUDITORIA
DO DESENVOLVIMENTO E DA
UTILIZAÇÃO DE INDICADORES-CHAVE
NACIONAIS

2024



Instituto Rui Barbosa

www.irbcontas.org.br

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

NBASP 5290

**ORIENTAÇÕES PARA AUDITORIA DO
DESENVOLVIMENTO E DA UTILIZAÇÃO DE
INDICADORES-CHAVE NACIONAIS**



NBASP 5290 – Orientações para auditoria do desenvolvimento e da utilização de indicadores-chave nacionais

NOTAS INTRODUTÓRIAS DO INSTITUTO RUI BARBOSA

1. As **Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP)** são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) que tem por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão metodológico internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Nesta oportunidade, o IRB apresenta a *NBASP 5290 – Orientações para auditoria do desenvolvimento e da utilização de indicadores-chave nacionais*, que é a tradução realizada pelo Instituto Rui Barbosa para o português da *ISSAI 5290 – Guidance on Audit of the Development and Use of Key National*, que foi incorporada à estrutura das NBASP em 2024.

2. De acordo com a Resolução IRB nº 03/2020, as NBASP estão organizadas em três grupos:

a) **Grupo 1 – Princípios institucionais:** Corresponde aos INTOSAI-P da nova Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP). São as normas com os princípios fundantes e basilares desta organização e que se aplicam à estruturação das entidades fiscalizadoras, em geral, e dos Tribunais de Contas, em particular;

b) **Grupo 2 – Princípios e requisitos aplicáveis às atividades de controle:** Corresponde às ISSAI da nova IFPP. São as normas com os princípios e requisitos mandatórios que obrigatoriamente devem ser observados no planejamento e na execução das diversas ações de controle e na elaboração dos respectivos relatórios (e eventual monitoramento das recomendações) pelos Tribunais de Contas;

c) **Grupo 3 – Orientações aplicáveis às atividades de controle:** Corresponde às GUID da nova IFPP. São as normas com orientações, baseadas e hierarquicamente subordinadas aos princípios e aos requisitos das normas do grupo 2, que podem ser observadas no planejamento e na execução das diversas ações de controle e na elaboração de seus respectivos relatórios (e eventual monitoramento das recomendações) pelos Tribunais de Contas, quando apropriado.

3. Dentro desta organização, a NBASP 5290 – Orientações para auditoria do desenvolvimento e da utilização de indicadores-chave nacionais, situa-se no



grupo 3, subgrupo 5000-5999 (orientação específica sobre grandes temas). Desse modo, ela traz as **orientações para auditoria do desenvolvimento e da utilização de indicadores-chave nacionais.**

4. O **idioma original desta norma é o inglês.** Assim, há termos e expressões no idioma original com um determinado significado que, por melhor que seja a tradução, podem levar a conclusões equivocadas se forem tomadas literalmente, em razão de diferentes contextos institucionais. Recomenda-se que, havendo dúvidas quanto à interpretação de algum trecho da norma, recorra-se ao original em inglês.

5. A norma faz menção às **Instituições Superiores de Controle (ISC)**, denominação genérica que a INTOSAI utiliza para todas as suas organizações filiadas, que têm os mais diversos mandatos e responsabilidades atribuídas em cada contexto nacional. No entanto, a aplicabilidade dos seus pronunciamentos profissionais não é extensiva apenas às suas ISC afiliadas (no Brasil, o Tribunal de Contas da União), mas sim a todas as **entidades cuja missão seja o controle externo da administração pública**, o que inclui os Tribunais de Contas estaduais e municipais.



NBASP 5290 – Orientações para auditoria do desenvolvimento e da utilização de indicadores-chave nacionais

SUMÁRIO

Abreviações.....	5
1. Introdução.....	6
2. Definição de indicador-chave nacional (ICN).....	7
3. Objetivo.....	9
4. Escopo.....	9
5. Conceitos centrais para auditoria do desenvolvimento e da utilização de ICN.....	11
5.1. Independência e ética.....	12
5.2. Usuários previstos e partes responsáveis.....	13
5.3. Objeto.....	13
5.4. Objetivo(s) da auditoria.....	15
5.5. Abordagem da auditoria.....	16
5.6. Critérios da auditoria.....	17
5.7. Habilidades.....	17
6. Estrutura de critérios para a auditoria do desenvolvimento e da utilização de ICN.....	18
6.1. Análise da estrutura legal e metodológica.....	20
6.2. Análise da suficiência e da relevância do conjunto de indicadores.....	21
6.3. Qualidade do conjunto de indicadores.....	22
6.4. Coerência do sistema de ICN com outras atividades.....	25
6.5. Viabilidade e solidez dos valores estabelecidos como metas para os indicadores.....	27
6.6. Adequação dos procedimentos de monitoramento e avaliação.....	28
6.7. Avaliação do alcance de metas.....	28
Anexo A – Definições.....	30
Anexo B – Fontes oficiais.....	32

Abreviações

GUID	Orientação da INTOSAI
ICN	Indicadores-Chave Nacionais
INCOSAI	Congresso Internacional de Instituições Superiores de Controle
INTOSAI	Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISC	Instituição Superior de Controle
ISSAI	Normas Internacionais de Instituições Superiores de Controle
NBASP 100	Os Princípios Fundamentais da Auditoria do Setor Público
NBASP 300	Princípios de Auditoria Operacional
NBASP 3000	Norma de Auditoria Operacional
NBASP 3910	Conceitos Centrais para Auditoria Operacional
NBASP 3920	O Processo de Auditoria Operacional
NBASP 400	Princípios de Auditoria de Conformidade
NBASP 4000	Norma de Auditoria de Conformidade
NBASP 9020	Avaliação de Políticas Públicas
NBASP-P 1	A Declaração de Lima
NBASP-P 10	A Declaração do México sobre a Independência da SAI
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organização das Nações Unidas
WGKNI	Grupo de Trabalho INTOSAI sobre Indicadores-Chave Nacionais



1. INTRODUÇÃO

1. À medida que o ritmo da mudança acelera em todos os aspectos da vida, os governos nacionais ao redor do mundo deparam-se com desafios novos e mais complexos de desempenho e de *accountability*. Enfrentar esses desafios significa alinhar os programas e políticas governamentais com os resultados que importam aos cidadãos. Isso requer tomar decisões informadas sobre objetivos estratégicos e metas de políticas públicas, adotando medidas para garantir a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da sua implementação, bem como o alcance dos impactos esperados.

2. Dados seus papéis e responsabilidades dentro dos governos nacionais para garantir o desempenho e a *accountability*, as Instituições Superiores de Controle (ISC) podem desempenhar um papel significativo na identificação de maneiras para enfrentar os grandes desafios nacionais.

3. Uma ferramenta vital para enfrentar os desafios e alcançar resultados nacionais é o desenvolvimento de sistemas de medição de desempenho e avaliação de impactos baseados em indicadores-chave. Tais sistemas podem permitir avaliar condições e tendências, medir o progresso em direção aos resultados desejados, atestar o sucesso no alcance dos objetivos e, por fim, avaliar os impactos diretos e indiretos das ações tomadas. Esses resultados podem ser utilizados para embasar o planejamento estratégico, melhorar os informes sobre o desempenho e a prestação de contas, assim como facilitar a análise eficaz de políticas e a avaliação de políticas e programas públicos.

4. Sistemas de avaliação do desempenho baseados em indicadores-chave foram tema do XIX INCOSAI, no México, em 2007. Os Acordos do México registram os cinco papéis que as ISC podem ter no desenvolvimento e utilização de sistemas de indicadores:

- a) identificação da necessidade de indicadores-chave nacionais (ICN) no país;
- b) contribuição para esforços selecionados de difusão e promoção em matéria de ICN¹;
- c) avaliação do processo utilizado para desenvolver os indicadores e/ou sistemas;
- d) auditoria da qualidade, validade e confiabilidade da informação dos indicadores;
- e) utilização dos indicadores para avaliar e informar sobre o progresso nacional.

5. De modo a facilitar o compartilhamento de informações entre suas ISC membros e garantir seu sucesso na condução dos vários papéis relacionados a trabalhar com Indicadores-Chave Nacionais (ICN), foi criado o Grupo de Trabalho sobre Indicadores-Chave Nacionais (WGKNI) da INTOSAI.



6. De acordo com a Resolução A/Res/70/1 da Organização das Nações Unidas (ONU) (parágrafos 47 e 48), os governos têm a responsabilidade principal de monitorar e revisar, nos níveis nacional, regional e global, o progresso feito na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das metas da ONU. *“Indicadores estão sendo desenvolvidos para auxiliar este trabalho. Dados desagregados de qualidade, acessíveis, tempestivos e confiáveis serão necessários para ajudar na medição do progresso e garantir que ninguém seja deixado para trás. Tais dados são essenciais para a tomada de decisões”*. A Prioridade Transversal 2 do Plano Estratégico da INTOSAI 2017-2022 tem foco em contribuir para o monitoramento e a revisão dos ODS, no contexto dos esforços específicos de desenvolvimento sustentável de cada país e do mandato individual das ISC. Estabelecer estruturas de dados adequadas no nível nacional é uma parte essencial da integração dos ODS ao contexto nacional e do acompanhamento¹ e monitoramento² da implementação dos ODS.

7. A *GUID 5290 – Orientações para auditoria do desenvolvimento e da utilização dos indicadores-chave nacionais* foi desenvolvida dentro da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP) com os conceitos e os princípios básicos delineados na *ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público*.

2. DEFINIÇÃO DE INDICADOR-CHAVE NACIONAL (ICN)

8. **Definição.** Para o propósito desta NBASP, os indicadores-chave nacionais são definidos como um conjunto de indicadores utilizados pelo governo para estabelecer objetivos, monitorar o progresso e avaliar o alcance de metas, bem como medir o desempenho das atividades, programas, políticas, operações ou empreendimentos governamentais, assim como os impactos diretos e indiretos das políticas e programas públicos.

9. Conforme definido pela *NBASP 300 – Princípios de Auditoria Operacional*, a auditoria operacional é um exame independente, objetivo e confiável sobre se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações governamentais estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade³, e se há margem para melhorias. Os

1 Nota explicativa do IRB: a palavra *monitoring*, quando usada no sentido de atividade de uma ISC, foi traduzida neste documento como acompanhamento para referir-se à modalidade de mesmo nome estabelecida nos órgãos de controle externo no Brasil. Já quando usada no sentido de atividade própria do órgão gestor de uma política pública, foi traduzida como monitoramento.

2 Nota explicativa do IRB: a palavra *follow-up* foi traduzida neste documento como monitoramento por ser equivalente à modalidade de mesmo nome estabelecida nos órgãos de controle externo no Brasil.

3 Nota explicativa do IRB: Tradução de *effectiveness*. Esse termo em inglês abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: **efetividade** (conceito relacionado aos efeitos de uma ação) e **eficácia** (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas).



princípios de economicidade, eficiência e efetividade são definidos como a seguir:

*O princípio da **economicidade** significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos utilizados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriadas e com o melhor preço.

*O princípio da **eficiência** significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.

*O princípio da **efetividade** diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos.

10. As informações sobre a qualidade e a quantidade dos recursos utilizados, os produtos entregues, e os resultados alcançados são apresentadas por meio de indicadores, isto é, medidas quantitativas ou qualitativas que descrevem uma condição econômica, ambiental, social, cultural ou outra, ao longo do tempo. Portanto, uma ferramenta importante para avaliar a economicidade, a eficiência e a efetividade de empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações governamentais é a inclusão de um conjunto de indicadores que possam subsidiar o processo de tomada de decisão estratégica. A auditoria do desenvolvimento e da utilização de indicadores torna-se relevante quando o Poder Executivo dá esse passo importante.

11. Indicadores-chave também são essenciais para medir o impacto e a utilidade das políticas e programas públicos e determinar se há espaço para melhoria, particularmente com a aplicação de técnicas estatísticas e econométricas adequadas.

12. Modelos de gestão do desenvolvimento e métodos de medição de desempenho ou impacto dependem em grande medida dos sistemas políticos, legais e administrativos existentes no país. Esses sistemas podem ser tanto centralizados quanto descentralizados. Indicadores econômicos, sociais e ambientais podem ser utilizados para o monitoramento do desenvolvimento socioeconômico do Estado ou podem ser utilizados como parte do processo de tomada de decisão estratégica referindo-se a atividades governamentais.

13. Indicadores podem ser organizados em conjuntos hierárquicos e inter-relacionados que incluem:

*Indicadores globais (por exemplo, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU);

*Indicadores nacionais (por exemplo, meio-ambiente, saúde, educação, bem-estar social);

*Indicadores sobre o Estado ou o setor público;



*Indicadores de entidades e órgãos governamentais; e

*Indicadores de serviço, programas ou políticas.

14. Os delegados do XIX INCOSAI concordaram que as ISC podem examinar (e utilizar em suas auditorias operacionais) os indicadores em qualquer nível, bem como as inter-relações e o alinhamento entre os níveis.

15. Uma lista completa das definições utilizadas nesta NBASP é apresentada no Anexo A.

3. OBJETIVO

16. Esta NBASP é uma orientação não-mandatária que objetiva auxiliar as instituições superiores de controle que decidem realizar uma auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN.

17. Esta NBASP tem o intuito de melhorar o desempenho operacional das ISC na prática relacionada à auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN. Assim, na parte 5 desta NBASP, a *NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional* e a *NBASP 4000 – Norma para Auditoria de Conformidade* são discutidas e transformadas em orientações mais específicas, detalhadas e operacionais.

18. Esta NBASP contém uma descrição detalhada e estruturada das questões de auditoria relevantes para a avaliação do funcionamento adequado dos sistemas de medição de desempenho ou de impacto. Ela pode ser utilizada pelas ISC enquanto constroem gradualmente as capacidades e as competências necessárias para tal avaliação.

19. Esta NBASP também procura ajudar os auditores a entender o objeto específico da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN, bem como a aplicar as NBASPs relevantes. Esse objetivo é alcançado tanto por meio da discussão dos princípios fundamentais de auditoria na Parte 5 quanto por meio da descrição do objeto na Parte 6.

4. ESCOPO

20. O escopo desta NBASP abrange os trabalhos de auditoria e avaliação⁴ como um elemento-chave dos esforços das ISC para garantir que informações

4 Nota explicativa do IRB: Nesta seção, há a preocupação em afirmar que esta norma de auditoria se aplica tanto aos trabalhos classificados como “*auditorias operacionais*” (que avalia as dimensões de desempenho da economicidade, eficiência e eficácia-efetividade), quanto aos trabalhos classificados como “*avaliação*” ou “*avaliação de políticas públicas*” (que também avalia as dimensões de desempenho da “relevância” e da “utilidade” ou “impacto”).



relevantes e confiáveis estejam disponíveis e sejam adequadamente aplicadas ao longo do processo de tomada de decisão estratégica.

21. Os elementos da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN podem compreender um trabalho independente ou ser parte de uma auditoria maior que pode cobrir inclusive aspectos de auditoria de conformidade, financeira e operacional, bem como ser parte de uma avaliação geral. Isso pode não ser viável em todos os casos, uma vez que normas diferentes podem conter prioridades diferentes. Em tais casos, o objetivo primário da auditoria deve guiar os auditores sobre quais normas aplicar.

22. Dependendo da natureza e composição do sistema de medição de desempenho e dos indicadores correspondentes, bem como do mandato, das políticas internas e dos resultados esperados pelos usuários previstos dos relatórios de auditoria, as ISC podem decidir concentrar os seus trabalhos de auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN em qualquer um dos três princípios (economicidade, eficiência e efetividade dos empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações governamentais) ou qualquer combinação desses princípios. As ISC também podem decidir concentrar-se na avaliação do uso dos ICN na medição de impactos e utilidade das políticas públicas. A periodicidade de tais auditorias é determinada individualmente por cada ISC.

23. Um caso especial importante da aplicação desta NBASP é a auditoria da preparação e implementação dos ODS da ONU a nível nacional. Em particular, esta NBASP pode ser utilizada para apoiar as ISC na realização de uma auditoria da preparação para a implementação dos ODS alinhada com o documento orientativo da Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (IDI) sobre a *“Auditoria da Preparação para Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”*.

24. Esta NBASP destina-se a ser utilizada durante todas as partes do processo de auditoria definido na NBASP 100⁵.

25. No caso de a auditoria do ICN ser parte dos trabalhos de auditoria operacional das ISC, recomenda-se utilizar esta NBASP juntamente com a NBASP 300 e a NBASP 3000. Ela também deve ser lida e utilizada em conjunto com a NBASP 3910 e a NBASP 3920.

26. Caso as atividades governamentais destinadas a reunir e divulgar um conjunto de ICN sejam reguladas explicitamente por decisões parlamentares, leis, atos legislativos, políticas, códigos estabelecidos ou termos acordados⁶, a

5 Nota explicativa do IRB: As fases do processo de auditoria são o planejamento, a execução e o relatório.

6 Nota explicativa do IRB: O Plano Plurianual é uma espécie de lei que reúne os objetivos das atividades governamentais e divulga uma cesta de indicadores (bem como estabelece metas para eles).



auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN pode utilizar os métodos da auditoria de conformidade, fornecendo informações aos usuários previstos sobre se as entidades públicas auditadas seguem a regulamentação relevante. Para permitir tais casos, esta NBASP está alinhada à NBASP 400 e à NBASP 4000.

27. Esta NBASP fornece orientação de auditoria suplementar e não contém quaisquer requisitos mandatórios adicionais para a realização da auditoria. Se a auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN for realizada de acordo com outras normas internacionais ou nacionais, esta NBASP pode ser utilizada como referência.

28. Esta NBASP pode ser utilizada pelas ISC que realizam avaliações de políticas públicas na forma da NBASP 9020.

29. As ISC podem realizar trabalhos de certificação com o objetivo de aumentar a confiança nas informações fornecidas pelos ICN. Tais trabalhos de certificação não são cobertos por esta NBASP.

5. CONCEITOS CENTRAIS PARA A AUDITORIA DO DESENVOLVIMENTO E DA UTILIZAÇÃO DOS ICN

30. Esta seção objetiva auxiliar o auditor a interpretar os conceitos centrais das normas mencionadas anteriormente na preparação e realização da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN.

31. Esta seção contém os requisitos na forma como estão definidos nas normas relevantes (indicadas em negrito) e comentários que objetivam torná-los de mais fácil compreensão e implementação durante a realização da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN. Alguns dos princípios da NBASP 300 e requisitos da NBASP 3000, tais como confiança e assecuração na auditoria operacional, risco de auditoria, supervisão, julgamento e ceticismo profissionais, comunicação, controle de qualidade, materialidade e documentação não são mencionados nesta parte. Se a auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN é conduzida na forma de uma auditoria operacional, é necessário seguir todos os requisitos das normas apropriadas.

32. No caso de a auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN ser realizada na forma de auditoria de conformidade, é esperado que a organização e a condução da auditoria sigam os princípios da NBASP 400 e/ou os requisitos da NBASP 4000 em todos os seus aspectos relevantes.



5.1. Independência e ética

33. O auditor deve cumprir os procedimentos para independência e ética da ISC, os quais, por sua vez, devem cumprir as NBASP sobre independência e ética (NBASP 3000/21).

34. O auditor deve ter o cuidado de manter-se independente, de modo que os resultados e as conclusões da auditoria sejam imparciais e assim sejam vistos pelos usuários previstos (NBASP 3000/23).

35. Dados os papéis e responsabilidades singulares em cada nação de ajudar a promover a transparência e garantir o desempenho e a *accountability*, as ISC podem exercer um papel crítico ao contribuir para o desenho, o desenvolvimento, a adoção e a melhoria contínua dos ICN. Entretanto, os Acordos do México relatam que houve um acordo unânime entre os delegados do XIX INCOSAI de que a independência das ISC precisa ser protegida e a sua credibilidade necessita ser mantida, independentemente da função assumida ao trabalhar com ICN, se houver. A manutenção da independência das ISC é um pré-requisito importante para auditar posteriormente as informações produzidas pelos indicadores.

36. As ISC devem procurar fazer contribuições positivas nesta área como um modo de aumentar seu valor enquanto gerenciam o risco relacionado à independência. Ao mesmo tempo, em consonância com os Acordos do México, uma decisão da ISC sobre como fazer trabalhos relacionados aos ICN deve ser consequência de sua situação particular, incluindo o seu mandato e as suas capacidades, bem como as necessidades e prioridades nacionais.

37. Praticamente todos os delegados do XIX INCOSAI concordaram que as ISC não devem estar – nem deveriam ser vistas como se estivessem – diretamente envolvidas na seleção de indicadores; isso é decisão para os formuladores de políticas públicas e outros líderes políticos. Dois caminhos para mitigar a percepção de uma perda de independência são amplamente aplicados. As ISC poderiam manter sua independência fornecendo recomendações técnicas/especializadas apenas durante o desenvolvimento dos indicadores, e não participando da seleção dos indicadores em si. Em particular, tais recomendações podem conter um conjunto relevante de parâmetros para avaliar a qualidade dos indicadores e/ou processos aplicados (essas questões serão discutidas ao longo da parte 6 desta NBASP). Alternativamente, outro caminho que é amplamente utilizado consiste em não se envolver diretamente durante a fase de desenvolvimento do indicador (mas contribuir com isso indiretamente, por meio do trabalho de auditoria) e desempenhar um papel fiscalizador após o desenvolvimento.



5.2. Usuários previstos e partes responsáveis

38. O auditor deve identificar explicitamente os usuários previstos e as partes responsáveis da auditoria e, ao longo dela, considerar a implicação dos papéis dessas partes a fim de conduzir a auditoria de maneira apropriada (NBASP 3000/25).

39. As partes interessadas que sejam responsáveis pelo desenvolvimento e utilização de um sistema de ICN devem ser identificadas. Essas partes interessadas podem incluir instituições responsáveis pelo desenvolvimento do sistema de ICN, tais como autoridades estatais, institutos de pesquisa e desenvolvimento, instituições que trabalham com questões da *accountability* de políticas públicas, institutos de estatística, ou uma rede de trabalho de uma série de institutos mencionados anteriormente interagindo com base em um acordo especial. Ao identificar as partes interessadas, é necessário levar em consideração fatores históricos, políticos, institucionais e culturais específicos do país. Os papéis e responsabilidades de cada uma das partes interessadas precisam estar claros para todos os departamentos governamentais envolvidos. Dependendo dos papéis das partes interessadas, bem como do mandato da ISC, as instituições responsáveis pela acumulação e disseminação dos dados, bem como os responsáveis pela avaliação e análise da informação contida no sistema de medição do desempenho podem ser consideradas como partes responsáveis na auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN.

40. Os usuários previstos da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN podem incluir órgãos legislativos ou de supervisão, incluindo o centro de governo, aqueles encarregados pela governança, o público em geral ou a academia.

5.3. Objeto

41. O auditor deve identificar o objeto da auditoria operacional (NBASP 3000/29)

42. Quando a instituição superior de controle tem discricionariedade para determinar a cobertura das auditorias de conformidade, o auditor deve definir o objeto a ser mensurado ou avaliado com base nos critérios (NBASP 4000/107).

43. O objeto da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN pode ter duas vertentes. Por um lado, ele pode abarcar a qualidade e a adequação para uso do sistema de medição do desempenho e, em particular, dos ICN utilizados por empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades, políticas públicas ou organizações. Tal seleção do objeto corresponde aos papéis das ISC identificados no XIX INCOSAI, quais sejam: a avaliação do processo utilizado para desenvolver os indicadores e/ou sistemas, e a auditoria da



qualidade, validade e confiabilidade da informação do indicador. Por outro lado, a auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN pode ser direcionada para a avaliação e relato sobre o progresso nacional da utilização dos indicadores. O objeto da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN pode incluir ambas as questões de auditoria ou uma combinação de suas partes.

44. A temática do desenvolvimento e utilização dos ICN pode se mostrar politicamente sensível, uma vez que os indicadores estão estritamente relacionados com as metas e prioridades do governo ou do Legislativo. A auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN examina se os sistemas de medição do desempenho e se os indicadores utilizados são adequados para avaliar a implementação eficiente e eficaz das decisões tomadas e os impactos adequados que eram esperados. A auditoria não questiona as intenções e decisões do Legislativo ou do Executivo, mas examina se há quaisquer deficiências no desenvolvimento e utilização dos sistemas de medição do desempenho e dos ICN. Quando uma auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN revela uma fraqueza, a ISC é encorajada a apresentar seus achados, de modo a criar oportunidades para melhorar os sistemas de medição do desempenho ou de avaliação de impacto.

45. Em particular, vale ressaltar que, para as partes interessadas, os relatórios de auditoria produzidos pelas ISC podem não ser a única forma de garantia disponível em relação à qualidade da estrutura de medição do desempenho e do sistema de ICN. Por exemplo, os resultados de um monitoramento independente feito por organizações internacionais também podem estar disponíveis. Assim, levando em consideração os recursos disponíveis, os auditores podem decidir concentrar seus esforços naqueles indicadores cujo monitoramento pode não existir ou ser considerado insuficiente pela ISC. Durante a fase de relatório, se os achados de auditoria complementam ou questionam os outros relatórios sobre o tema, tais achados precisarão ser adequadamente destacados.

46. De acordo com os princípios da NBASP 300, um objeto de uma auditoria operacional não precisa ser limitado a programas específicos, entidades ou fundos, mas pode incluir atividades (com seus produtos, resultados e impactos) ou situações existentes (incluindo causas e consequências). Informações tempestivas, úteis, confiáveis e transparentes são a ferramenta mais importante e poderosa que os países têm para facilitar o planejamento estratégico, avaliar o progresso, subsidiar tomadas de decisão e fortalecer a *accountability*, a partir de pontos de vista baseados em desempenho e orientados para resultados. Portanto, o objeto da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN pode incluir todas as questões relacionadas com o desenvolvimento e o funcionamento do sistema de medição de desempenho.

47. No caso do processo de avaliação, os auditores terão que enfrentar a difícil questão da ausência frequente de ICN para medir os impactos indesejados ou inesperados da política avaliada, os quais, por definição, não foram estabelecidos no início, quando a política foi lançada.



5.4. Objetivos da auditoria

48. O auditor deve estabelecer um ou mais objetivos de auditoria claramente definidos, que se relacionem com os princípios da economicidade, eficiência e/ou efetividade (NBASP 3000/35).

49. O auditor deve definir o(s) objetivo(s) de auditoria de maneira suficientemente detalhada para não deixar dúvidas sobre as questões que deverão ser respondidas e para permitir o desenvolvimento lógico do desenho da auditoria (NBASP 3000/36).

50. Caso o(s) objetivo(s) de auditoria seja(m) formulado(s) como questões de auditoria divididas em subquestões, o auditor deve garantir que elas sejam tematicamente relacionadas, complementares, não sobrepostas e coletivamente exaustivas no tratamento da questão geral de auditoria (NBASP 3000/37).

51. O objetivo principal da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN poderia ser uma promoção construtiva da implementação de processos de tomada de decisão estratégica baseados em evidências, no qual informações relevantes e confiáveis estejam disponíveis e sejam devidamente aplicadas ao longo das etapas. Isso não é apenas um pré-requisito importante para uma governança econômica, eficaz e eficiente, mas também contribui para a *accountability* e a transparência. A adequação ao uso e a qualidade geral dos sistemas de medição do desempenho devem ser medidas confrontando-as com critérios adequados, e as causas dos desvios em relação a esses critérios ou outros problemas devem ser analisadas. Os resultados da análise podem revelar a viabilidade das medidas tomadas, bem como a avaliação dos seus impactos e riscos associados.

52. A auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN pode ser realizada nas formas de avaliação prospectiva, acompanhamento ou avaliação de resultados.

**Avaliação prospectiva:* é utilizada na fase de desenvolvimento das atividades, programas, políticas, operações ou empreendimentos governamentais. O principal objetivo de uma auditoria neste caso é garantir que o sistema de medição do desempenho proposto não contenha deficiências significativas, isto é, garantir que os objetivos sejam mensuráveis, que os critérios de avaliação estejam formulados e que exista uma previsão para o monitoramento que forneça informação atualizada sobre indicadores-chave selecionados. Uma questão-chave nessa perspectiva é a qualidade dos indicadores-chave propostos e sua capacidade de medir os impactos das políticas, assim como os resultados de programas e atividades. Também poderia permitir avaliar a viabilidade e a qualidade da fundamentação dos objetivos e das metas políticas. Esta é a forma de auditoria no qual o risco de perda de independência da ISC é



maior. Ao mesmo tempo, as contribuições da ISC nesta fase, quando as decisões ainda não foram tomadas e os atores ainda não estão consolidados, podem se revelar as mais relevantes.

**Acompanhamento:* é realizado durante a implementação das atividades, programas, políticas, operações ou empreendimentos governamentais. Objetiva avaliar a qualidade do monitoramento contínuo, que fornece informações essenciais sobre o valor dos indicadores-chave, bem como verificar o alinhamento dos indicadores, pois os objetivos podem ter mudado. Também pode incluir uma avaliação sobre se continua sendo possível alcançar as metas políticas, bem como fornecer recomendações sobre mudanças a serem feitas de modo a alcançar as metas e produzir os impactos esperados.

**Avaliação de resultados:* é realizada depois que as atividades, programas, políticas, operações ou empreendimentos governamentais foram plenamente implementados. Não se destina apenas a avaliar se as metas foram atingidas e se impactos indesejados foram observados, mas também a garantir que as lições necessárias foram aprendidas.

5.5. Abordagem de auditoria

53. O auditor deve escolher uma abordagem de auditoria orientada a resultado, problema ou sistema, ou uma combinação destas (NBASP 3000/40).

54. A auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN pode seguir qualquer uma das três abordagens descritas na NBASP 300 e NBASP 3000 (isto é, uma abordagem orientada a resultado, problema ou sistema). No caso de as questões sobre o desenvolvimento e a utilização dos indicadores fazerem parte de um trabalho de auditoria mais amplo, a abordagem aplicada a essas questões deve estar alinhada com a abordagem utilizada no trabalho como um todo. Se a auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN for realizada independentemente ou for o foco central de um trabalho, então a abordagem orientada a sistema, isto é, o exame do funcionamento apropriado dos sistemas de medição do desempenho, parece ser o mais apropriado. A descrição estruturada do objeto da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN, bem como os conjuntos de critérios descritos na Parte 6 desta NBASP, são opções sobre como abordar a auditoria, o que é deixado para decisão do auditor.

55. Durante a auditoria, é importante que o auditor obtenha um bom entendimento dos sistemas de controle interno relevantes e examine se há quaisquer sinais de irregularidades que possam prejudicar o relatório dos ICN (NBASP 3000/74 e NBASP 4000/131). O auditor também deveria entender o papel de uma função de auditoria interna em relação aos ICN.



5.6. Critérios de auditoria

56. O auditor deve estabelecer critérios apropriados, que correspondam a(os) objetivo(s) e questões de auditoria e sejam relacionados com os princípios de economicidade, eficiência e/ou efetividade (NBASP 3000/45).

57. O auditor deve, como parte do planejamento e/ou da condução da auditoria, discutir os critérios de auditoria com a entidade auditada (NBASP 3000/49).

58. Quando a instituição superior de controle tem discricionariedade para determinar a cobertura das auditorias de conformidade, o auditor deve identificar os critérios de auditoria pertinentes, previamente à auditoria, para fornecer uma base para uma conclusão ou uma opinião sobre o objeto (NBASP 4000/110).

59. Na auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN, os critérios de auditoria são os marcos de referência utilizados para avaliar a adequação para uso e a qualidade dos sistemas de medição do desempenho, bem como para medir o progresso no alcance dos objetivos estratégicos e das metas de políticas públicas. Os objetivos, as questões e a abordagem da auditoria determinam a relevância e o tipo de critérios adequados. A confiança dos usuários nos achados e conclusões de uma auditoria operacional depende em grande medida dos critérios. Portanto, é crucial selecionar critérios confiáveis, objetivos, relevantes, completos e compreensíveis.

60. Existem vários pronunciamentos de organizações internacionais sobre o tema do desenvolvimento e da utilização de conjuntos de indicadores que podem ser interpretados como ICN. Tais documentos descrevem as características desejáveis dos indicadores utilizados. Os auditores podem utilizar essas publicações para obter uma compreensão mais profunda dos métodos aplicados em questões como medir o desempenho e os impactos de programas e políticas públicas, bem como medir o progresso das sociedades e o bem-estar das pessoas. Uma lista das publicações relevantes de organizações internacionais é fornecida na base de conhecimento dos ICN (<http://kniknowledgebase.org/>). As publicações mais importantes são apresentadas no Anexo B.

5.7. Habilidades

61. A ISC deve garantir que a equipe de auditoria possua, coletivamente, a competência profissional necessária para realizar a auditoria (NBASP 3000/63).

62. De modo a ser bem-sucedida na realização da auditoria do desenvolvimento e da utilização dos ICN, a ISC precisa expandir significativamente os



conhecimentos, habilidades e capacidades do seu corpo funcional. Auditores que trabalham com ICN devem ter a capacidade analítica para analisar áreas temáticas diversas, fornecer perspectivas detalhadas sobre indicadores individuais e dados relacionados, como questões de qualidade de dados. Isso requer habilidades e conhecimento em várias áreas técnicas importantes para o trabalho com indicadores, incluindo estatística, ciência de dados, tecnologia da informação, economia, contabilidade, administração pública, políticas públicas, ciência política e outras áreas relevantes, bem como o conhecimento do objeto relativo a aspectos econômicos, ambientais, sociais, culturais e políticos. O processo de avaliação de políticas públicas requer especialmente a reunião de uma equipe multidisciplinar, cujos membros sejam habilitados no manuseio e entendimento de uma ampla gama de ICN pertencentes a muitas áreas diferentes.

63. As ISC também precisam considerar, cada vez mais, se devem contratar as habilidades especializadas de que elas precisam e como funcionários contratados e o corpo funcional permanente podem ser reunidos para formar parcerias eficazes. As ISC que trabalham com outras ISC (por meio da INTOSAI, OLACEFS, IRB ou de outro modo) devem se esforçar para fornecer e incentivar o treinamento e o desenvolvimento profissional do corpo funcional. Tais iniciativas podem ajudar a aproveitar o potencial do corpo funcional e a informá-lo dos novos conceitos, técnicas e métodos para cumprir os vários papéis associados com o desenho, desenvolvimento, adoção, melhoria contínua e auditoria dos ICN.

6. ESTRUTURA DE CRITÉRIOS PARA A AUDITORIA DO DESENVOLVIMENTO E DA UTILIZAÇÃO DOS ICN

64. Seguindo uma abordagem de auditoria orientada a sistema, esta parte pretende fornecer uma descrição estruturada das questões de auditoria ou avaliação relevantes para a avaliação do funcionamento adequado dos sistemas de medição do desempenho e dos impactos, tendo os ICN como sua parte fundamental. Os critérios e as questões correspondentes estão organizados em seis categorias amplas (domínios), a saber:

- * avaliação da estrutura legal e metodológica para o sistema de medição do desempenho e dos impactos;
- *avaliação da suficiência e relevância do conjunto de indicadores;
- *avaliação da qualidade do conjunto de indicadores;
- *avaliação da coerência do sistema de medição do desempenho e dos impactos com outras atividades;
- *avaliação da viabilidade e solidez dos valores estabelecidos como meta dos indicadores;



*avaliação da adequação dos procedimentos de monitoramento e avaliação aplicados dentro do sistema de medição de desempenho e impacto.

65. Em cada uma dessas categorias, as questões de auditoria ou avaliação estão organizadas segundo uma estrutura hierárquica, em um modelo de maturidade. Como resultado, a qualidade do sistema de medição do desempenho e impacto em cada um dos domínios é descrita em termos de níveis discretos. Cada nível tem uma ou várias características específicas que podem ser descritas com uma questão de auditoria ou avaliação correspondente. Para ser avaliado como tendo um certo nível de maturidade em um domínio, o sistema de medição de desempenho precisa satisfazer todos os requisitos desse nível, bem como de todos os níveis inferiores.

66. Tal estruturação das questões de auditoria ou avaliação e dos critérios parece ser vantajosa sob vários pontos de vista:

- Em primeiro lugar, isso permite limitar o número de questões a serem investigadas durante a fase de execução da auditoria ou avaliação. Geralmente, as questões correspondentes ao nível inferior de maturidade podem ser excluídas do escopo de fiscalização durante a fase de planejamento da auditoria ou avaliação por estarem obviamente cumpridas. Se, durante a fase de execução, identifica-se que os critérios de um certo nível não estão cumpridos, as questões correspondentes aos níveis superiores de maturidade podem deixar de ser investigadas, já que a avaliação geral não seria afetada.
- Em segundo lugar, a estruturação das questões em termos de modelo de maturidade melhora a formulação de recomendações construtivas, recomendada pela NBASP 300, que podem contribuir significativamente para resolver as fraquezas ou problemas identificados na auditoria ou avaliação. Se a maturidade de um sistema de ICN em um certo domínio for avaliada em um certo nível, então os critérios do próximo nível identificados como não cumpridos indicam os aspectos nos quais a melhoria resultaria em um melhor funcionamento do sistema como um todo.
- Em terceiro lugar, permite a estruturação natural das questões focando no que deveria ser, de acordo com as leis, regulamentos ou objetivos, no que poderia receber melhores condições e, por fim, no que seria esperado, de acordo com princípios sólidos, conhecimento científico e melhores práticas. Leis e regulamentos existentes geralmente são uma fonte de critérios correspondentes a níveis mais baixos de maturidade. Questões relacionadas ao que poderia ser feito sob melhores condições, como por exemplo, por meio da inclusão de leis e regulamentos utilizados para outras atividades, programas, políticas, operações ou empreendimentos governamentais, formariam níveis intermediários de um modelo de maturidade. Enquanto os princípios sólidos, o

conhecimento científico e as melhores práticas fornecem os critérios dos níveis mais altos de maturidade.

67. As questões dos modelos de maturidade a seguir, bem como a sua distribuição entre os níveis, são principalmente ilustrativas e espera-se que sejam ajustadas de acordo com as leis, regulamentos e práticas relevantes durante a fase de planejamento da auditoria. Alternativamente, a equipe de auditoria pode decidir não seguir a estrutura de critérios na forma de um modelo de maturidade. Nesse caso, os modelos a seguir podem servir como um conjunto de questões que podem ser utilizadas para avaliar a qualidade dos sistemas de medição do desempenho. Também vale a pena notar que, de acordo com o mandato da ISC, políticas internas ou outras considerações, a equipe de auditoria ou avaliação pode decidir limitar o escopo de seu trabalho a apenas alguns dos níveis do modelo de maturidade ou a apenas alguns dos domínios.

6.1. Análise da estrutura legal e metodológica

68. A análise da estrutura legal e metodológica que regula o desenvolvimento, a utilização e o relatório sobre os ICN é o primeiro passo crucial ao se realizar um trabalho de auditoria ou avaliação. A estrutura pode ser delineada em uma lei federal ou documentos regulatórios especiais que refletem a esfera de responsabilidade de todas as partes envolvidas no desenvolvimento e utilização dos ICN. A utilização dos ICN e os informes sobre eles também podem ser regulados pelos documentos de desenvolvimento estratégico dos países ou pela lei orçamentária como parte do processo orçamentário. Para algumas políticas públicas definidas em lei, a própria lei pode fixar a lista e a definição dos indicadores-chave nacionais, os quais serão utilizados para posterior avaliação dos impactos de sua implementação.

69. Tal estrutura pode estabelecer os procedimentos formais para desenvolver os ICN, assim como identificar os estágios específicos do desenvolvimento do sistema de ICN e as responsabilidades para cada estágio. Ela também pode especificar os requisitos que os indicadores precisam cumprir para serem incluídos no conjunto do ICN. Outro elemento possível de tal estrutura regulatória é um mecanismo de controle eficaz que garanta a conformidade com as regras introduzidas e a metodologia adotada. Por fim, essa estrutura pode estabelecer os papéis e as responsabilidades pelos esforços para reunir e disseminar os ICN.

70. Vale ressaltar que uma estrutura mais madura e detalhada oferece melhores possibilidades para as ISC exercerem a supervisão dos processos de desenvolvimento e utilização de ICN. Assim, permite-se o uso da abordagem de auditoria de conformidade para avaliação dos outros domínios. Caso tal abordagem seja aplicada, ela precisa ser conduzida de acordo com os princípios da NBASP 400 e os requisitos da NBASP 4000.



71. Por outro lado, os níveis mais baixos de maturidade da estrutura legal são uma fonte de risco de que o sistema de medição e impacto se organize de forma espontânea e arbitrária. Ao mesmo tempo, a falta de requisitos diretos sobre como o desenvolvimento, a utilização e a apresentação de informações sobre os ICN devem ser conduzidos significa que, durante a realização do trabalho, os auditores precisariam confiar principalmente no profundo entendimento dos princípios sólidos e das melhores práticas, e não nos requisitos regulatórios diretos.

72. O modelo de maturidade sugerido para o domínio da análise da estrutura legal e metodológica é o seguinte:

Níveis de maturidade	Definições
Nível 0 Ausência de requisitos	Ausência de regulamentação ou regulamentação não contém requisitos relativos à utilização do sistema de ICN.
Nível 1 Estrutura em vigor	A regulamentação contém apenas requisitos gerais para a existência de ICN.
Nível 2 Estrutura detalhada	A regulamentação contém uma descrição detalhada dos requisitos para a composição do conjunto de indicadores, a qualidade dos indicadores, os procedimentos a serem seguidos ao se aplicar os ICN para propósitos de monitoramento e avaliação, bem como os mecanismos para garantir a conformidade com as regras introduzidas e a metodologia adotada. Isso é particularmente comum em políticas públicas estabelecidas por lei que define o seu próprio processo de avaliação futuro.
Nível 3 Estrutura harmonizada	Os requisitos de regulamentação para o sistema de ICN estão harmonizados com as melhores práticas nacionais e internacionais da medição do desempenho.

6.2. Análise da suficiência e da relevância do conjunto de indicadores

73. Um conjunto de ICN é uma ferramenta que objetiva medir o progresso relativo aos resultados nacionais, avaliar condições e tendências, e ajudar a comunicar questões complexas. Pode informar o planejamento estratégico, melhorar a informação sobre desempenho e *accountability*, e facilitar a análise efetiva de políticas e as avaliações de programas e políticas públicas. Para ser bem-sucedido nesses papéis, um sistema de medição de desempenho e impacto precisa conter um conjunto de indicadores que capturem todos os aspectos relevantes do problema em questão. Por exemplo, no contexto da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, é importante avaliar se os dados desagregados confiáveis necessários para garantir que ninguém seja



deixado para trás, mencionados na Resolução da ONU A/Res/70/1, estão disponíveis e são utilizados no processo de tomada de decisão.

74. A simplicidade, a amplitude da cobertura e a escala do sistema de ICN podem variar amplamente. Em geral, dado o nível ótimo de desagregação, é preferível ter um número reduzido de indicadores de boa qualidade que abordem todas as questões importantes. Como não há um número “correto” de indicadores, a análise da suficiência do conjunto de indicadores não precisa se concentrar mecanicamente na quantidade de indicadores. Pelo contrário, espera-se que, com base em uma análise textual cuidadosa das políticas, sistemas, operações, programas e atividades propostos, se esclareça se o conjunto de indicadores contém todas as informações relevantes. Tal análise pode requerer uma compreensão profunda dos processos socioeconômicos subjacentes às políticas em questão por parte da equipe de auditoria ou avaliação. Também requer um conhecimento aprofundado dos métodos utilizados na coleta e no processamento dos dados.

75. O modelo de maturidade sugerido para o domínio da análise da suficiência do conjunto de indicadores é o seguinte:

Níveis de maturidade	Definições
Nível 0 Ausência de indicadores	O alcance de metas não é caracterizado por indicadores, ou apenas se utiliza o montante de recursos orçamentários aplicados.
Nível 1 Indicador único	Cada meta ou objetivo da política é caracterizado por ao menos um indicador.
Nível 2 Avaliação multivariada	Cada meta ou objetivo da política é caracterizado por um conjunto balanceado de indicadores. Todos os indicadores contêm informações relevantes referentes ao alcance das metas. O conjunto de indicadores contém medidas de insumos, produtos e resultados do alcance de metas.
Nível 3 Avaliação das desigualdades e valorações subjetivas	O conjunto de indicadores fornece informações relevantes sobre as desigualdades no bem-estar da população na esfera da implementação de programas e atividades. O conjunto de indicadores fornece informações relevantes sobre as avaliações subjetivas dos resultados e impactos.

6.3. Qualidade do conjunto de indicadores

76. Outro grupo importante de questões relativas à qualidade do sistema de medição do desempenho lida com a qualidade, a validade e a confiabilidade das informações dos indicadores. Isso inclui uma quantidade de atributos que contribuem para a utilidade dos dados a partir das perspectivas dos usuários, isto é, sua adequação ao uso. Ao avaliar-se a adequação ao uso de um



indicador, vários aspectos devem ser examinados, tais como precisão, credibilidade, continuidade, tempestividade, acessibilidade, interpretabilidade, coerência, validade, comparabilidade e solidez metodológica. A Resolução da ONU A/Res/70/1 enfatiza a necessidade de “dados desagregados de qualidade, acessíveis, tempestivos e confiáveis”.

77. As principais características utilizadas para avaliar a adequação ao uso de um indicador ou sistema de indicadores, apresentadas abaixo, geralmente são consistentes com as recomendações das organizações internacionais. Os auditores ou avaliadores podem selecionar um conjunto de características relevantes utilizadas para avaliar a qualidade dos indicadores, levando em conta o estágio de desenvolvimento do sistema de ICN e suas aplicações pretendidas. Um conjunto genérico de características inclui:

- **Acessibilidade:** reflete a capacidade para localizar e acessar os dados prontamente, incluindo a adequação da forma na qual os dados estão disponíveis, o meio de disseminação, e a disponibilidade dos metadados e serviços de suporte aos usuários.
- **Precisão:** é o grau com que os dados estimam ou descrevem corretamente as características que eles foram elaborados para medir. Refere-se à proximidade entre os valores fornecidos, os valores reais (desconhecidos) e a ausência de viés. Em geral, a precisão dos dados é medida ou descrita em termos do erro ou da significância potencial do erro.
- **Coerência:** reflete o grau em que os dados estão logicamente conectados e são mutuamente consistentes. Isso implica que o mesmo termo não deve ser utilizado para conceitos diferentes ou itens de dados sem explicação. Também implica que variações na metodologia que possam afetar os valores dos dados não devem ser feitas sem explicação. Além disso, os métodos usados para o processamento de dados também devem ser consistentes com as definições dos indicadores etc.
- **Comparabilidade:** reflete o grau em que os dados podem ser utilizados tanto para comparações internacionais quanto para inferências de longo prazo.
- **Continuidade:** significa que as informações que ajudam a determinar a evolução do tópico que está sendo medido devem estar disponíveis.
- **Credibilidade:** refere-se à confiança que os usuários depositam nos produtos de dados baseados em suas percepções sobre o produtor dos dados. Um aspecto importante é a confiança na objetividade dos dados, que devem ser percebidos como produzidos profissionalmente de acordo com os padrões estatísticos apropriados, com políticas e práticas transparentes, e livres de manipulações ou pressões políticas, o que requer a independência das instituições que definem os indicadores, bem como daquelas que mensuram o progresso em relação às metas. Como resultado, tal indicador é capaz de refletir tanto os resultados positivos, quanto os negativos da implementação das políticas, programas ou atividades.



- **Interpretabilidade:** reflete a facilidade com a qual o usuário pode entender, utilizar e analisar adequadamente os dados. O grau de interpretabilidade é amplamente determinado pela adequação e ausência de ambiguidade das definições dos conceitos, populações-alvo, variáveis e terminologia subjacente aos dados.
- **Solidez metodológica:** implica aprovação e pronta disponibilidade da metodologia para cálculo dos valores dos indicadores, que deve ser coerente com as melhores práticas e basear-se em tecnologias atualizadas.
- **Tempestividade:** reflete o intervalo de tempo entre a disponibilidade dos dados e o evento ou fenômeno que eles descrevem, considerando o período de tempo que permite que a informação seja valiosa e ainda possa ser utilizada. Está também relacionada com o cronograma do processo de tomada de decisão baseado nos ICN. Portanto, os valores dos indicadores tempestivos devem estar disponíveis no momento em que as decisões precisam ser tomadas.
- **Validade:** é a extensão em que uma medida representa adequadamente o desempenho real e tem uma correlação forte com os objetivos dos programas, políticas e atividades.

78. A importância relativa das características mencionadas anteriormente é definida pelo propósito para o qual o sistema de ICN destina-se a ser utilizado. Se os indicadores são utilizados no acompanhamento da implementação de política, programa ou atividade para medir a eficácia e a eficiência do processo em questão, dentro de um prazo determinado, então as características mais importantes são aquelas que garantam que a informação esteja disponível e possa ser utilizada para fins de acompanhamento. Por outro lado, se os indicadores são utilizados para avaliar a posição atual de um país e, possivelmente, para delinear a posição desejada, então as questões de comparabilidade e solidez metodológica tornam-se mais importantes.

Seja qual for o caso, as equipes de auditoria são encorajadas a obter, durante a fase de preparação da auditoria ou avaliação, um entendimento profundo do propósito do desenvolvimento do sistema de ICN e, conseqüentemente, a avaliar a importância relativa das características de adequação ao uso dos indicadores. Com base nesse entendimento, tais características podem ser organizadas em um modelo de maturidade.

79. No caso de um sistema de ICN utilizado para fins de acompanhamento da implementação de uma política, programa ou atividade, um modelo de maturidade aproximado da adequação ao uso dos indicadores pode ser compilado da seguinte forma:

Níveis de maturidade	Definições
Nível 0	Nenhum indicador ou nenhuma propriedade atendida.
Nível 1	O conjunto de indicadores satisfaz as propriedades de tempestividade, acessibilidade e credibilidade.



Níveis de maturidade	Definições
Nível 2	O conjunto de indicadores também satisfaz as propriedades de validade, comparabilidade e solidez metodológica.
Nível 3	O conjunto de indicadores também satisfaz as propriedades de coerência, interpretabilidade e continuidade.

80. No caso especial de um sistema de ICN utilizado para fins de análise de situação e comparações internacionais, como um índice composto de bem-estar fornecido por organizações supranacionais (como o Índice de Desenvolvimento Humano da ONU ou o Índice para uma Vida Melhor da OCDE), um modelo de maturidade aproximado da adequação ao uso dos indicadores pode ser compilado da seguinte forma:

Níveis de maturidade	Definições
Nível 0	Nenhum indicador ou nenhuma propriedade atendida.
Nível 1	O conjunto de indicadores satisfaz as propriedades de comparabilidade, validade e solidez metodológica.
Nível 2	O conjunto de indicadores também satisfaz as propriedades de acessibilidade, credibilidade e interpretabilidade.
Nível 3	O conjunto de indicadores também satisfaz as propriedades de coerência, continuidade e tempestividade.

6.4. Coerência do sistema de ICN com outras atividades

81. Muitos resultados não podem ser alcançados por ministérios, departamentos governamentais e agências trabalhando isoladamente. Uma abordagem de governo-como-um-todo reconhece a natureza transversal das metas e dos esforços nacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável, especialmente em relação a políticas públicas complexas. Ela procura deslocar o foco do desempenho governamental em direção aos resultados e impactos que o governo procura alcançar, em vez das ações de um único programa ou agência. De modo correspondente, uma abordagem de governo-como-um-todo desloca a unidade de análise da gestão, medição de desempenho e impacto, relatórios e avaliação – de um esforço único e isolado para questões mais gerais de alcance de resultados. Assim, mapeiam-se as contribuições relacionadas de diferentes programas e iniciativas e colocam-se questões sobre o grau em que esses esforços relacionados estão alinhados e coordenados. Isso implica considerar as interconexões entre arranjos institucionais, programas e iniciativas.

82. Do ponto de vista dos sistemas de indicadores, a abordagem do governo-como-um-todo inclui a avaliação da coordenação e do alinhamento do sistema



de ICN auditado com os indicadores utilizados em diferentes políticas, programas ou atividades governamentais. Tal coerência inclui a utilização dos indicadores correspondentes e a similaridade das suas definições. Espera-se que as políticas, programas e atividades governamentais utilizem os mesmos pressupostos básicos e sejam desenvolvidos dentro dos mesmos cenários. A coerência dos indicadores das políticas públicas deve ser baseada na análise da relação entre as políticas públicas. Por exemplo, políticas públicas podem ser opostas, se complementar ou duplicar atividades. Conseqüentemente, os valores dos indicadores correspondentes também precisam ser harmonizados. Como todos os países e partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, concordaram com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o sistema de ICN utilizado precisa ser consistente com os ODS e metas relevantes, tanto em termos de definições dos indicadores, como de valores das metas.

83. Vale ressaltar que a avaliação da coerência do sistema de ICN com outras atividades não necessariamente requer que todas as atividades do governo sejam analisadas em um único trabalho de auditoria. Tal extensão do escopo de auditoria pode ser impraticável. A respeito disso, a avaliação da coerência visa descobrir se o sistema de medição de desempenho e impacto em questão está funcionando adequadamente como uma parte integral dos processos de tomada de decisão estratégica e de implementação. Um modelo de maturidade correspondente pode ser formalizado do seguinte modo:

Níveis de maturidade	Definições
Nível 0 Ausência de indicadores	O alcance de metas não é caracterizado por indicadores ou as metas não estão alinhadas com as metas de outras atividades ou programas governamentais.
Nível 1 Pressupostos coerentes	Diferentes atividades, programas e políticas governamentais têm os mesmos pressupostos subjacentes.
Nível 2 Definições e valores coerentes	ICN relacionados a diferentes atividades, programas e políticas governamentais têm os mesmos nomes e definições. ICN relacionados a diferentes atividades, programas e políticas governamentais têm os mesmos valores.
Nível 3 Coerência com os ODS	Designação de um comitê ou entidade responsável por garantir a coerência dos ICN dos diferentes programas que contribuem com uma meta ou ODS. Determinação do grau em que os esforços relacionados estão alinhados e coordenados com uma meta ou ODS. ICN relacionados a diferentes atividades, programas e políticas governamentais são coerentes com os ODS relevantes na definição dos indicadores e seus valores estabelecidos como meta.



6.5. Viabilidade e solidez dos valores estabelecidos como metas para os indicadores

84. Uma das questões cruciais na avaliação dos empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações governamentais é se o país estabeleceu metas realistas. Os mesmos resultados alcançados seriam considerados muito baixos no caso de metas otimistas e, muito altos no caso de metas conservadoras.

85. O conjunto de questões neste domínio procura tornar claro se os pressupostos utilizados para selecionar essas metas estão definidos explicitamente. Ele também procura garantir a existência dos dados de linha de base para indicadores identificados e uma ligação entre as ações implementadas e os resultados pretendidos. Uma ferramenta importante na análise da viabilidade e solidez das metas das políticas é a comparação das mudanças anuais esperadas nos valores dos indicadores com casos similares na prática nacional e internacional. Por fim, uma justificativa sólida dos valores estabelecidos como meta necessita incluir a avaliação dos valores dos indicadores em diferentes situações possíveis (contingências), incluindo as condições externas, a situação macroeconômica, mudanças de rumo de empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades governamentais etc. Também pode incluir análise dos riscos relevantes. Um modelo de maturidade correspondente pode ser formalizado do seguinte modo:

Níveis de maturidade	Definições
Nível 0 Ausência de indicadores ou de base	Atingimento de metas não é caracterizado por indicadores ou indicadores não possuem valores para meta ou as razões subjacentes não são fornecidas para os valores estabelecidos como meta para os indicadores.
Nível 1 Pressupostos explícitos	Os pressupostos utilizados nas razões subjacentes estão definidos explicitamente. Os dados estatísticos utilizados são adequados e confiáveis. Dados de linha de base para indicadores estão incompletos.
Nível 2 Pressupostos factíveis e métodos sólidos	Os pressupostos utilizados nas razões subjacentes são factíveis. Os métodos utilizados para projeções são sólidos (por exemplo, as mudanças esperadas nos valores dos indicadores são calculáveis diretamente ou consistentes com marcos de referência nacionais ou internacionais).
Nível 3 Contingências gerenciadas	Contingências são levadas em consideração adequadamente nas razões subjacentes. Os riscos mais relevantes são identificados, avaliados e gerenciados adequadamente.



6.6. Adequação dos procedimentos de monitoramento e avaliação

86. De modo a ser uma ferramenta gerencial efetiva, os ICN precisam ser incorporados ao processo de tomada de decisão estratégica. A apresentação de relatórios é um elemento compulsório dos sistemas de ICN. Ele pode ser fornecido pelo governo ou outras instituições responsáveis. A disponibilidade da informação também é muito importante. Esses relatórios devem estar disponíveis ao público e podem ser publicados nas páginas oficiais das instituições estatais. O desenvolvimento e o funcionamento apropriados de um sistema de ICN (prestando atenção ao ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação, comunicação e monitoramento) podem induzir um diálogo nacional saudável entre os cidadãos e os tomadores de decisão governamentais para alcançar um grau razoável de concordância sobre as medidas do desempenho atual, do progresso nacional e de sua posição relativa. Um modelo de maturidade correspondente pode ser formalizado conforme a seguir.

87. Enquanto isso, a análise de custo-benefício pode ser medida comparando-se custos com produtos e resultados.

Níveis de maturidade	Definições
Nível 0	O monitoramento e a avaliação não são realizados ou são realizados de modo informal e/ou irregular.
Nível 1	Os papéis no processo de monitoramento, fluxos de informação e fontes de dados estão descritos explicitamente. Relatórios são apresentados regularmente e contêm um conjunto predeterminado de informações.
Nível 2	Existe um procedimento formal para a medição do desempenho que explicitamente leva em consideração a qualidade dos indicadores (valores dos indicadores, precisão da medição etc.). Existe um procedimento formal para a tomada de decisão no caso de problemas serem encontrados.
Nível 3	Os procedimentos utilizados estão harmonizados com as melhores práticas nacionais e internacionais de medição de desempenho.

6.7. Avaliação do alcance de metas

88. Um dos papéis das ISC relacionados ao trabalho com ICN, identificados nos Acordos do México, é a utilização dos indicadores para avaliar e informar sobre o progresso nacional. As ISC podem utilizar as informações relevantes contidas nos ICN para fornecer um “boletim” da posição e do progresso da nação, em uma área específica ou geral. Ao longo do tempo, as ISC podem também utilizar essas informações para avaliar tendências e comparar o desempenho da nação com o de outros países. Nesse sentido, o uso das informações sobre os ICN



pelas ISC pode ser considerado diferente, mas, ainda assim, um próximo passo natural para muitas ISC que estão cada vez mais realizando auditorias operacionais.

89. Se uma ISC decide realizar uma avaliação de alcance de metas, ela pode confiar no conjunto de indicadores usados no sistema de medição de desempenho existente ou em um conjunto de indicadores construído para esse propósito específico. No primeiro caso, todos os riscos associados às falhas no funcionamento do sistema de ICN descrito nas seções anteriores precisam ser levadas em consideração. No segundo caso, o conjunto sugerido de indicadores precisa ser revisado utilizando as mesmas questões como as de um sistema de ICN existente. De todo modo, o conjunto de indicadores e seus valores utilizados para avaliar o alcance de metas precisam ser comunicados às entidades auditadas ou avaliadas e, se necessário, aos usuários previstos dos relatórios de auditoria ou avaliação, conforme os princípios da NBASP 300 e os requisitos da NBASP 3000 e da NBASP 9020. De acordo com a NBASP 9020, métodos estatísticos e econométricos apropriados também podem ser necessários de modo a considerar possíveis fatores de confusão ao avaliar o alcance de metas de políticas públicas.

90. Em alguns casos, a definição de metas e a avaliação do progresso em direção a elas podem ser consideradas fora do mandato da ISC e ser um papel mais apropriado para os políticos eleitos e os gestores de programas. Se este for o caso, a ISC pode limitar seu envolvimento a sintetizar e resumir as informações do indicador para fornecer um panorama do desempenho da nação, permitindo aos tomadores de decisão utilizar essas informações para fazer julgamentos sobre a posição e o progresso nacionais. Em todo caso, a decisão de uma ISC sobre trabalhar com ICN e como fazê-lo deve ser uma consequência apenas de sua situação singular, que inclui seu mandato e suas capacidades, bem como as necessidades e prioridades nacionais.



ANEXO A – DEFINIÇÕES

Auditoria de conformidade: auditoria de conformidade é a avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com as normas aplicáveis identificadas como critérios. Auditorias de conformidade são realizadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. (de acordo com a NBASP 400)

Auditoria operacional: auditoria operacional é um exame independente, objetivo e confiável sobre se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações governamentais estão operando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, e se há espaço para aprimoramento.

Avaliação: a avaliação de políticas públicas é um exame que objetiva avaliar a utilidade de uma política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível e mede seu desempenho de modo a avaliar sua utilidade. Portanto, a avaliação está se tornando cada vez mais importante para o debate público, na medida que os líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidências. (de acordo com a NBASP 9020)

Economicidade: o princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos utilizados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriadas e com o melhor preço. (de acordo com a NBASP 300)

Efetividade: o princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos. (de acordo com a NBASP 300)

Eficiência: o princípio da eficiência significa obter o máximo a partir dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre os recursos empregados e os produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade. (de acordo com a NBASP 300)

Indicador: um indicador é uma medida quantitativa ou qualitativa que descreve uma condição econômica, ambiental, social, cultural ou de outro tipo ao longo do tempo.

Indicadores-chave nacionais: um conjunto de indicadores utilizados pelo governo para estabelecer objetivos, monitorar o progresso e avaliar o alcance de metas, bem como para medir o desempenho das atividades, programas, políticas, operações ou empreendimentos governamentais.

Indicadores de insumo: indicadores de insumo representam o nível de recursos – materiais, energia, esforço e dinheiro – utilizados para produzir um produto.



Indicadores de produtos: indicadores de produtos medem mudanças no volume de produtos entregues, tais como o número de prisões ou ações coercitivas realizadas. Esses tipos de indicadores são importantes porque os produtos geralmente são produzidos na esperança de mudar resultados.

Indicadores de resultado: indicadores de resultado medem mudanças que importam diretamente à sociedade, como os níveis de atendimento escolar.

Progresso: progresso significa que a vida está se tornando melhor para uma sociedade, como definido pelos membros dessa sociedade. Progresso também pode ser definido como sucesso no alcance ou aproximação das metas estabelecidas por meio de um processo político ou outro tipo de arranjo cívico. Progresso é multidimensional e tipicamente inclui fatores econômicos, sociais e ambientais junto de outras áreas que as pessoas veem como importantes para a vida (por exemplo, cultura ou qualidade da governança). Embora o progresso implique mudança para melhor, qualquer avaliação do progresso também precisa incluir a avaliação de retrocessos.

Relevância: relevância de uma política é a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política pretendia atender. (de acordo com a NBASP 9020)

Utilidade: utilidade lida com a questão de conhecer se a política “valeu a pena”, levando em consideração, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo aqueles não pretendidos ou inesperados e, por outro lado, as necessidades que essa política pretendia atender. (de acordo com a NBASP 9020)



ANEXO B – FONTES OFICIAIS

1. Os esforços realizados pela ONU na organização para o alcance dos ODS estabelecem um ponto de referência no desenvolvimento e utilização dos ICN a nível internacional e nacional. No 48º período de sessões da Comissão de Estatística da ONU, celebrado em março de 2017, acordou-se um marco de indicadores mundiais para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

2. No marco da Iniciativa de Cooperação Econômica e Desenvolvimento para o Bem-estar da ONU alcançou-se um progresso substancial referente à elaboração de uma metodologia para medir o progresso das sociedades e do bem-estar das pessoas. Os conceitos principais estão esboçados em:

- Hall, J. et al. (2010), *“A Framework to Measure the Progress of Societies”*, OECD Statistics Working Papers, 2010/05, OECD Publishing.
- OECD/EU/JRC (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Publishing, Paris,
- OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Exton, C. and M. Shinwell (2018), *“Policy use of well-being metrics: Describing countries’ experiences”*, OECD Statistics Working Papers, No. 2018/07, OECD Publishing, Paris.

3. Da pesquisa do Fundo Monetário Internacional sobre a regulação macroprudencial podem extrair-se conclusões importantes sobre os temas de estabilidade macroeconômica e financeira, bem como sobre a utilização de indicadores para avaliar a estabilidade a nível nacional. Entre os documentos destacados encontram-se:

- *“Macprudential Policy: an Organising Framework”* (2011).
- *“Key Aspects of Macprudential Policy-Background Paper”* (2013).

4. Desenvolvem-se diferentes conjuntos de critérios para avaliar a qualidade dos indicadores para o acompanhamento da implementação das políticas, incluindo os indicadores RACER apresentados na Caixa de Ferramentas para a Melhoria da Legislação da Comissão Europeia (2017).

5. Além das publicações mencionadas anteriormente, existem várias ferramentas que ajudam os auditores a estabelecer critérios de auditoria e identificar boas práticas. Essas ferramentas estão implementadas para todos os



temas de auditoria, portanto também podem ser utilizadas para o desenvolvimento e uso dos ICN. As ferramentas mais utilizadas são:

- A base de dados de auditorias da EUROSAI, que contém relatórios sobre vários temas de seus membros.
<https://www.eurosai.org/en/databases/audits/>
- A experiência no desenvolvimento de sistemas ICN pode ser compartilhada no *Benchmarking International Exchange Project* (BIEP). Essa ferramenta pode servir de plataforma para permitir a fácil cooperação e comunicação entre os auditores de todo o mundo.
<https://biep.nku.cz/>
- A Base de Conhecimento dos Indicadores-Chave Nacionais. Fonte de informação do Grupo de Trabalho da INTOSAI sobre Indicadores-Chave Nacionais. kniknowledgebase.org



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

