



AUDITORIA OPERACIONAL

# PROJETO DE LEI DO PPA

## 2020-2023

SUMÁRIO EXECUTIVO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA



Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA)

AUDITORIA OPERACIONAL  
**PROJETO DE LEI DO PPA**  
**2020-2023**  
SUMÁRIO EXECUTIVO

Salvador  
TCE/BA  
2020

© 2020 Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA)

Avenida 4, nº 495, Plataforma 5, Ed. Conselheiro Joaquim Batista Neves,  
Centro Administrativo da Bahia (CAB), Salvador/BA – CEP: 41.745-002

Versão eletrônica disponível em: [www.tce.ba.gov.br](http://www.tce.ba.gov.br)

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

## **RESPONSABILIDADE EDITORIAL**

### **Superintendente Técnico**

José Raimundo Bastos de Aguiar

### **Coordenador da 7ª Coordenadoria de Controle Externo**

Marcos André Sampaio de Matos

## **EDITORIAÇÃO**

Bianca de Brito Alves (ASCOM)

## **CAPA**

Jéssica Lavignia Ferreira de Souza (estagiária/ASCOM)

## **REVISÃO FINAL**

Ane Gleide da Conceição de Araújo

José Raimundo Bastos de Aguiar

Marcos André Sampaio de Matos

Marcos Navarro

Simone Barbosa Costa

Verônica de Cerqueira Lima Antunes

## **NORMALIZAÇÃO**

Ane Gleide da Conceição de Araújo (GEBID)

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B151 Bahia. Tribunal de Contas do Estado.  
Auditoria Operacional – Projeto de Lei do PPA  
2020-2023./Tribunal de Contas do Estado da Bahia  
(TCE/BA). Salvador: TCE/BA, 2020.

28 p. (Sumário Executivo/TCE/BA. nº 24)

1. Controle Externo. 2. Orçamento Público. 3. Tribunal  
de Contas do Estado da Bahia – Sumário Executivo. 4.  
Auditoria Operacional – Lei do PPA 2020-2023. I. Título.

CDU 336.148(813.8)

## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**

### **Tribunal Pleno (Biênio 2020-2021):**

Conselheiro Gildásio Penedo Filho – Presidente  
Conselheiro Marcus Vinícius de Barros Presídio – Vice-presidente  
Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo – Corregedor  
Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza – Presidente da 2ª Câmara  
Conselheiro Antonio Honorato de Castro Neto – Diretor da ECPL  
Conselheira Carolina Matos Alves Costa – Presidente da 1ª Câmara  
Conselheiro João Evilásio Vasconcelos Bonfim – Ouvidor-geral

### **Ministério Público Especial junto ao TCE/BA**

Antônio Tarciso Souza de Carvalho – Procurador-geral

### **Equipe da Auditoria**

Marcos André Sampaio de Matos – Coordenador da 7ª CCE  
Josimeire Leal de Oliveira – Gerente de Auditoria  
Pamela Barbosa Engel  
Geisa Maria de Abreu Guimarães



# SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 O QUE O TCE/BA AVALIOU .....</b>	<b>9</b>
<b>3 COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO .....</b>	<b>11</b>
<b>4 O QUE O TCE/BA ENCONTROU .....</b>	<b>12</b>
4.1 Deficiência de conceituação dos componentes do PPA – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas .....	12
4.2 Ausência de associação das Iniciativas com as Metas dos Compromissos.....	13
4.3 Deficiência no processo de construção dos Indicadores dos programas .....	14
4.3.1 Descumprimento de determinação do TCE/BA para estabelecimento de índice esperado para cada ano e para o final do Plano .....	14
4.3.2 Não apresentação no PPA das vinculações entre Indicadores e Compromissos, com vistas a demonstrar a suficiência e pertinência dos Indicadores para avaliação dos Programas.....	15
4.3.3 Indicadores sem Valor de Referência .....	18
4.4 Deficiências na construção das Metas, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento, avaliação e <i>accountability</i> do que foi alcançado .....	19
4.4.1 Fragilidades na definição do que representam os Valores de Referência e Valores de Alcance das Metas dos Compromissos.....	21
4.4.2 Fragilidade nos descritivos e na regionalização de Metas .....	21
<b>5 O QUE PODE SER FEITO PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>6 RESOLUÇÃO DO TCE/BA .....</b>	<b>26</b>





# 1 APRESENTAÇÃO

Como parte de sua missão de exercer o controle externo da administração pública, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) realiza auditorias operacionais em programas e ações executadas pelo Governo Estadual, com o propósito de avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas. Desses trabalhos resulta um exame de gasto público, de sua qualidade e dos serviços prestados à sociedade.

Este Sumário, cujo foco é avaliar a estruturação e os elementos do modelo proposto para o PPA 2020-2023, integra a série de Sumários Executivos deste TCE/BA. A edição de Sumários Executivos se insere na estratégia de divulgar, de forma objetiva e transparente, os resultados das auditorias operacionais que realiza, buscando disseminar, tanto na esfera governamental quanto na sociedade civil, conteúdo que sirva de insumo para o aprimoramento das ações públicas, além de fomentar o controle social.

O clamor da sociedade moderna por serviços públicos de qualidade e em oferta compatível com as demandas exige transparência na atuação governamental em todos os níveis e, em especial, dos órgãos de controle, cuja ação primordial é zelar pela correta, eficiente e eficaz aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, é fundamental que os cidadãos tenham conhecimento do **como**, do **porquê**, do **onde** e **quando** são gastos os tributos arrecadados de toda a sociedade, a fim de que possam contribuir ativamente com a gestão responsável da coisa pública, evitando desvios e favorecendo a realização do interesse comum.

Com especial atenção à cidadania, buscando estimular cada vez mais a participação da comunidade na fiscalização do gasto público, no acompanhamento da gestão e no diálogo institucional, o TCE/BA, por meio dessa iniciativa, estabelece mais um canal de acesso à sociedade, visando potencializar o controle democrático.

Esta edição apresenta, portanto, informações resumidas sobre o trabalho realizado pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo no exercício de 2019. Seu resultado está contido no processo nº TCE/010782/2019, apreciado na Sessão Plenária de 27/10/2020 sob a relatoria do Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo, cujo relatório de auditoria poderá ser acessado por meio do sítio [www.tce.ba.gov.br](http://www.tce.ba.gov.br).

Gildásio Penedo Filho  
Conselheiro-presidente

## 2 O QUE O TCE/BA AVALIOU

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) formam a tríade orçamentária, sendo que o PPA constitui-se num instrumento fundamental para o direcionamento da LDO e da LOA, bem como das ações de governo no período de quatro anos, visto que nele devem estar estabelecidos, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Em 30/08/2019, o Poder Executivo encaminhou à Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) o Projeto de Lei nº 23.488, de 30/08/2019, que instituiu o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023, conforme o disposto no inciso I do caput e § 1º, ambos do art. 159 da Constituição do Estado, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas “com a finalidade de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a ação governamental, orientar a definição de prioridades e ampliar as condições para o desenvolvimento sustentável”.

A proposta do novo PPA 2020-2023 reduziu de 20 para 16 o quantitativo de programas de governo, contendo 102 Indicadores, 100 Compromissos, 404 Metas e 1.334 Iniciativas do executivo estadual, envolvendo recursos da ordem de R\$89.035.220.080,00, de acordo com informações da Secretaria do Planejamento (SEPLAN).

O Projeto de Lei nº 23.488/2019 foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Bahia em 22/10/2019, sancionado pela Lei Estadual nº 14.172<sup>1</sup>, de 06/11/2019, que instituiu o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023.

O objetivo da auditoria foi fundamentar o opinativo sobre a estruturação e os elementos do modelo proposto para o PPA 2020-2023, considerando

---

<sup>1</sup> Publicada no Diário Oficial do Estado em 07/11/2019.

os aspectos já relatados em trabalhos anteriores do TCE/BA, sendo selecionados para exame mais específico os Indicadores e Metas dos Programas Educação, Saúde, Segurança Pública e Defesa Social.

### 3 COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram conduzidos em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro.

A avaliação foi realizada por meio de uma análise comparativa do referido Projeto de Lei com o PPA anterior (2016-2019) e as fragilidades já nele apontadas, buscando verificar se os elementos constitutivos do PPA proposto estão expressos de forma clara e se apresentam características que permitam não apenas bem direcionar sua execução e possíveis revisões, como viabilizar seu monitoramento e avaliação, seja pela própria gestão ou pelos organismos de controle. Registre-se que, até a data de fechamento do relatório de auditoria, o Anexo Único da Lei, contendo o detalhamento dos programas, que integra o PPA 2020-2023, ainda não havia sido publicado.

Na execução da auditoria foram utilizadas como fontes de critério, principalmente, as Constituições Federal e Estadual, o projeto de lei que instituiu o PPA participativo e o Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023, bem como relatórios de auditorias anteriores, resoluções e acórdãos do TCE/BA.

### 4.1 Deficiência de conceituação dos componentes do PPA – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas

O Projeto de Lei apresentado, nº 23.488/2019, diferentemente do anterior, nº 21.474, de 31/08/2015, não definiu os componentes – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas, previstos para o PPA 2020-2023, comprometendo a transparência sobre a estrutura apresentada para o instrumento de planejamento.

Por sua vez, o Manual de Processo<sup>2</sup> para elaboração do PPA 2020-2023 conceitua os seguintes componentes:

- indicador de Programa: componente do PPA, elemento de verificação definido para captar as mudanças empreendidas pelo conjunto de Compromissos do Programa Temático.
- compromisso: componente do PPA associado ao Programa Temático que descreve um objetivo setorial a ser cumprido por meio da entrega de bens ou serviços.
- iniciativa: componente do PPA associado ao Compromisso, que expressa as Ações de Governo.
- meta: componente do PPA associado ao Compromisso. Expressa a medida do alcance do Compromisso, devendo ser territorializada e, quando pertinente, associada à proposta da Escuta Social.

Assim, a conceituação fica explícita apenas no Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023, documento interno da SEPLAN, que, não obstante esteja publicizado no seu site, não substitui o dispositivo legal, que apenas articula a correlação entre os componentes e sinaliza aqueles que serão instrumentos de mensuração de desempenho.

---

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020\\_2023/Elaborar\\_PPA\\_2020\\_2023\\_Manual\\_de\\_Processo\\_V\\_1.0\\_27082019.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/Elaborar_PPA_2020_2023_Manual_de_Processo_V_1.0_27082019.pdf). Acesso em: 21 out. 2020.

## 4.2 Ausência de associação das Iniciativas com as Metas dos Compromissos

O novo modelo difere do PPA 2016-2019 quanto à disposição das Iniciativas, já que, neste, as mesmas estão agrupadas por Metas, enquanto que, no PPA 2020-2023, estão dispostas ao final dos Compromissos, o que dificulta a análise de compatibilidade prevista no art. 5º do Projeto de Lei.

Ademais, o Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023 informa que uma mesma Iniciativa pode contribuir para uma ou mais Metas do mesmo Compromisso ou de outros Compromissos, inclusive de outros Programas, o que torna ainda mais evidente a necessidade de transparência da associação entre Iniciativas e Metas.

O referido Manual descreve, ainda, como características da Iniciativa, o que se segue:

As Iniciativas **devem ter um caráter mais tático** do que operacional, **possibilitando a flexibilidade da atuação governamental** a ser empreendida.

É um **importante componente de integração do PPA com os Orçamentos Anuais** do quadriênio, **determinando, de forma compatível com as Metas, os aspectos qualitativos da programação orçamentária.**

Uma Iniciativa pode estar associada a uma ou mais Ações Orçamentárias, de custo específico (valor programado em projeto ou atividade finalística) ou inespecífico (as despesas para a consecução de bens e serviços correrão por conta das ações de custeio e pessoal), de Unidades Orçamentárias diversas, revelando o seu caráter transversal. (grifo da Auditoria)

Consta, ainda, do Manual que:

Uma vez estabelecido o Compromisso, é explicitado o **conjunto de Iniciativas** que demonstre as **intervenções que serão desenvolvidas e que contribuirão diretamente para o alcance das Metas.**

Isso **significa que Iniciativas e Metas devem ser concebidas de maneira associada entre si** e em articulação entre o Órgão Responsável e os Órgãos e Entidades participantes do Compromisso. (grifo da Auditoria)

Esta situação compromete a transparência e dificulta o processo de análise do modelo lógico definido pelo Executivo, por meio dos programas do PPA, para implantação das políticas públicas, tendo em vista que a correlação entre as Metas e Iniciativas só estão identificadas no Sistema Fiplan, de acesso restrito e que exige autorização através de senha cadastrada.

### **4.3 Deficiência no processo de construção dos Indicadores dos programas**

O Projeto de Lei nº 23.488/2019 estabelece que os indicadores são compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças de um ou mais compromissos setoriais formulados nos programas. Da análise dos componentes apresentados no Projeto de Lei para o PPA 2020-2023, para os Indicadores dos programas previstos, a auditoria verificou:

#### **4.3.1 Descumprimento de determinação do TCE/BA para estabelecimento de índice esperado para cada ano e para o final do Plano**

Em decorrência de auditoria operacional no Projeto de Lei para o PPA 2016-2019, realizada em 2015, o TCE/BA, por meio da Resolução nº 39, de 10/05/2016, expediu determinação ao Governo do Estado e ao gestor da SEPLAN, à época, para que observassem os apontamentos da Unidade Técnica, em especial, referente a “revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo”.

Apesar das diversas revisões ocorridas no PPA 2016-2019, a determinação da Corte de Contas para projeção de índices esperados para os Indicadores não foi cumprida, fato este que se verifica, também, no modelo previsto para o novo PPA 2020-2023.

A situação em comento contraria ainda o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (2009), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)<sup>3</sup>, que prevê

---

<sup>3</sup> Documento utilizado como referência para desenvolvimento da metodologia de avaliação de desempenho dos programas do PPA 2016-2019 do Governo do Estado, conforme informado no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano III 2018 (p. 72).



os passos que devem ser seguidos na formulação dos indicadores, destacando-se o estabelecimento de metas, visando assegurar que os princípios da qualidade e o sistema de medição do desempenho estejam em conformidade com o desejado pela organização.

Por sua vez, de acordo com o Guia Metodológico – Indicadores de Programas (2010), do MPOG, os Indicadores caracterizam-se como atributos gerenciais dos Programas e, no PPA, são utilizados como:

[...]

**índices de referência**, que constituem a **linha de base** para a posterior verificação dos resultados dos Programas; **índices previstos para o final do Plano**, que retratam as mudanças esperadas no público-alvo e têm relação direta com os objetivos dos Programas; e **índices parciais (geralmente anuais)**, necessários às ações de acompanhamento gerencial periódico. (grifos da Auditoria)

Isto posto, verifica-se que a fragilidade na estrutura de atributos dos Indicadores do modelo proposto para o PPA 2020-2023, pelo não estabelecimento de índices esperados anuais e ao final do Plano, compromete a efetiva implantação de um sistema de medição de desempenho para os programas de governo a serem executados. Efetivamente, sem a projeção de índices esperados, fica comprometido o direcionamento de esforços por parte do Estado e a realização de análise comparativa do resultado esperado com o alcançado ao final de cada período.

#### **4.3.2 Não apresentação no PPA das vinculações entre Indicadores e Compromissos, com vistas a demonstrar a suficiência e pertinência dos Indicadores para avaliação dos Programas**

Segundo o Manual de Processo para Elaboração do PPA 2020-2023:

Os Indicadores permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade.

No modelo proposto para o PPA 2020-2023 houve um incremento do quantitativo de Indicadores em relação à quantidade de Compromissos, por programa, em comparação ao PPA 2016-2019.

Dos 16 programas apresentados pelo Poder Executivo, apenas 4 (Assistência Social e Garantia de Direitos, Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Trabalho, Segurança Pública e Defesa Social, e Gestão Governamental) apresentam quantitativo de Indicadores inferior ao de Compromissos. Contudo, não foram apresentadas no PPA as vinculações dos Indicadores com os diversos Compromissos, a fim de facilitar a compreensão de quais aspectos dos programas os Indicadores refletirão com os resultados alcançados.

Em resposta à solicitação da Auditoria, a SEPLAN encaminhou o banco de dados de Indicadores com as respectivas correlações, sendo observado que:

- o Programa Educação apresentou melhora significativa nos novos Indicadores que visam medir os principais Compromissos. Entretanto, para os Compromissos 7 - Fortalecer a comunicação pública de interesse da sociedade, 8 - Fortalecer o regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios no âmbito da Educação, e 9 - Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidados em bases democráticas e participativas, não foram correlacionados Indicadores que possam avaliar os seus resultados.
- para o Programa Saúde, não foram correlacionados Indicadores para avaliar os resultados de quatro dos sete Compromissos. São eles os Compromissos 4 - Promover a valorização do trabalho e do trabalhador no SUS-BA, 5 - Potencializar a atenção hematológica e hemoterápica à população da Bahia, 6 - Aprimorar a gestão estratégica em saúde, e 7 - Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS/BA.
- dos 11 Compromissos do Programa Segurança Pública e Defesa Social, foram identificados apenas 6 Indicadores para avaliação de desempenho, vinculados a 4 Compromissos, resultando em 7 Compromissos sem Indicador. Da análise dos Indicadores dos 6 Compromissos sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública (SSP), o 3 - Aperfeiçoar a gestão organizacional e de pessoas dos órgãos do Sistema

Estadual da Segurança Pública – SSP, o 9 - Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de tecnologia da informação e comunicação – SSP, e o 10 - Prover a logística e a infraestrutura física necessária ao funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública e do Sistema de Defesa Social – SSP, não possuem Indicadores vinculados. Para os 2 da Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), o Compromisso 11 - Prover a gestão dos recursos administrativos e financeiros da administração penitenciária e ressocialização (SEAP) não apresenta Indicador vinculado. Já para a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) e Casa Civil, nenhum Indicador foi designado para avaliação dos seus Compromissos.

Acrescente-se que no banco de Indicadores apresentado consta o Indicador “Taxa de emprego operacional de policiais militares”, vinculado aos Compromissos 1 e 2 da SSP, sem que este conste da relação dos Indicadores do modelo proposto para o PPA 2020-2023. Assim como o Indicador “Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida”, que consta denominado, no PPA, como “Taxa de inquéritos concluídos com autoria”.

Ademais, da análise dos Indicadores definidos para avaliação de desempenho dos Compromissos sob a responsabilidade da SSP, não se vislumbra nestes instrumentos características que permitam mensurar aspectos relacionados à redução da violência e criminalidade dos principais delitos, a exemplo dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI): homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo com resultado morte (latrocínio); e Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP): extorsão mediante sequestro, roubo a ônibus, a casa comercial, a residência, a transeunte e a veículo.

A SEPLAN se manifestou sobre a necessidade de melhorar a transparência do PPA 2020-2023 e se comprometeu a dar a publicidade, no sítio da Secretaria na rede mundial de computadores, visando demonstrar as associações entre Indicadores e seus Compromissos. Apesar do exposto, a Auditoria ressalta a necessidade da transparência no próprio documento legal.

### 4.3.3 Indicadores sem Valor de Referência

Dos 16 Programas de Governo constantes do novo modelo de PPA, 11 apresentam Indicadores sem Valor de Referência, o que representa 43,24% do total de Indicadores desses Programas, conforme segue:

**TABELA 01 – Indicadores sem Valor de Referência**

Nome do Programa	Total de Indicadores	Qtd. de Indicadores sem Valor de Referência
Assistência Social e Garantia de Direitos	3	2
Ciência, Tecnologia e Inovação	5	2
Desenvolvimento Rural	12	10
Desenvolvimento Urbano	5	3
Educação	15	1
Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	5	3
Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Trabalho	4	3
Infraestrutura	7	2
Meio Ambiente e Sustentabilidade	7	2
Política para as Mulheres	3	2
Recursos Hídricos	8	2
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>32</b>
<b>%</b>	<b>100%</b>	<b>43,24%</b>

Fonte: Projeto de Lei do PPA 2020-2023.

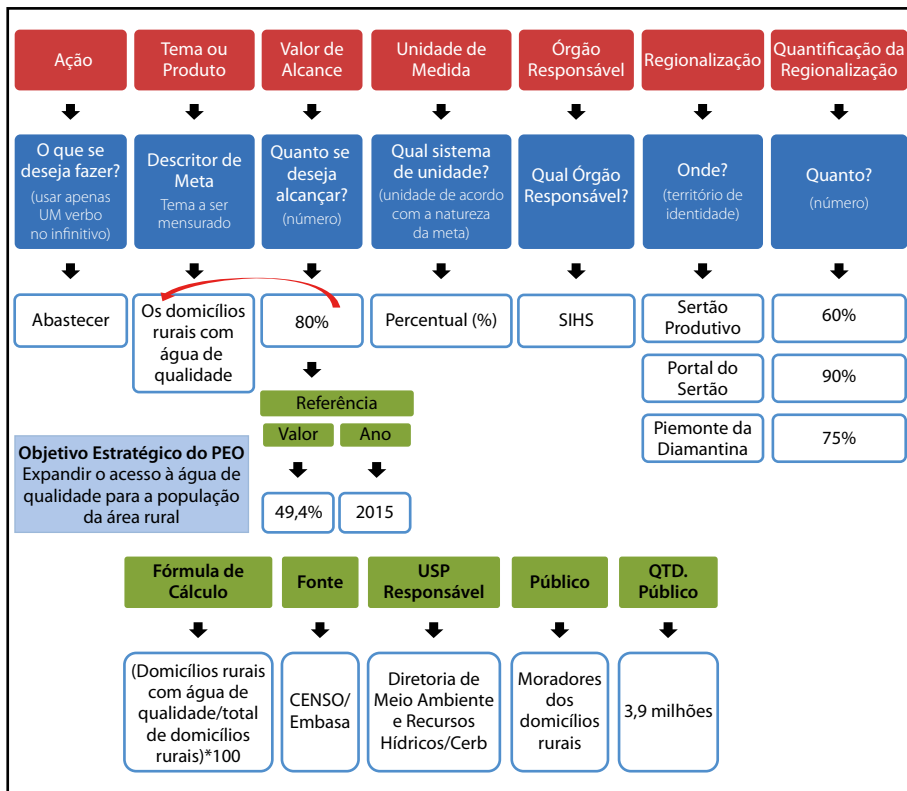
A situação ora apontada demonstra a dificuldade do Governo em conhecer as suas deficiências, por falta de diagnóstico da realidade do Estado, repercutindo na apresentação de valores de referência para os Indicadores, e, conseqüentemente, no acompanhamento e avaliação dos resultados dos Compromissos de Governo.

#### **4.4 Deficiências na construção das Metas, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento, avaliação e *accountability* do que foi alcançado**

O Projeto de Lei nº 23.488/2019, apresentado à ALBA, instituiu o PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023, de forma regionalizada. O artigo 4º, § 1º, do referido Projeto define que os desempenhos dos programas serão aferidos por meio de Indicadores e Metas.

O Manual de Processo para Elaborar o mencionado Plano Plurianual estabelece conceitos, atividades e procedimentos a serem observados pelos integrantes do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPEGE). O documento define o que é uma meta, relaciona suas características, bem como, por meio de figura, define e exemplifica os atributos da Meta, conforme segue:

**FIGURA 01- Atributos da Meta**



Fonte: Manual de Processo para Elaborar Plano Plurianual 2020-2023.

Da figura, depreende-se que o “descriptor da Meta” apresenta o que deve ser mensurado (Tema). Ademais, o Projeto de Lei do PPA 2020-2023 inova em relação ao anterior, trazendo como um dos atributos da Meta o “Valor de Referência”. Contudo, em análise das Metas dos Compromissos ainda se observam fragilidades que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado, e, conseqüentemente, de *accountability* das ações governamentais realizadas, quais sejam:

#### **4.4.1 Fragilidades na definição do que representam os Valores de Referência e Valores de Alcance das Metas dos Compromissos**

O Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023, no Quadro 6 – Atributos da Meta, apresenta as seguintes definições: Valor de Referência: Valor apurado no Ano de Referência; Valor de Alcance: Coerente com o objeto a ser medido e ordem de grandeza.

Contudo, das análises das Metas dos Programas Educação, Saúde, e Segurança Pública e Defesa Social, houve necessidade de esclarecimentos quanto ao que está sendo representado por esses valores, em razão das especificidades encontradas no modelo proposto para o PPA 2020-2023.

Como pode ser observado das respostas da SEPLAN ao questionamento da Auditoria, a conceituação dos valores possui várias interpretações, a depender das Metas que se pretende mensurar. O que se apreende é que o Valor de Referência não foi baseado num diagnóstico da situação atual dos programas e sim de dados fornecidos pelas setoriais. Quanto ao Valor de Alcance, há também mais de uma interpretação, que gera dúvidas e dificulta a evidenciação do que deve ser alcançado ao final de cada exercício e no encerramento do quadriênio. Assim, a fragilidade na definição do que representa os Valores de Referência e Valores de Alcance das Metas dos Compromissos compromete o processo de avaliação e a *accountability* da eficácia dos programas.

#### **4.4.2 Fragilidade nos descritivos e na regionalização de Metas**

Da análise de amostra das Metas dos Compromissos dos Programas Educação, Saúde, e Segurança Pública e Defesa Social, constantes do Projeto de Lei do PPA 2020-2023, identificou-se fragilidades no descritivo que evidenciam a permanência de situações que impactam no processo de mensuração, monitoramento e avaliação dos programas de governo, quais sejam:

- descritor da Meta subjetivo, não deixando claro o que deve ser mensurado, podendo ter interpretações diversas;
- descritor da Meta genérico, não identificando o que deve ser mensurado no tema sob enfoque, que contempla diversas especificidades;

- meta do PPA abrangente, englobando mais de uma variável a ser mensurada;
- meta quantificando aspecto que depende de demanda ou adesão;
- descritor da Meta deixando dúvida sobre o que deve ser mensurado; e
- meta utilizando expressão a ser evitada, como “implantar/implementar política, projeto, plano, programa etc.”, em desacordo com o Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023.

Registre-se que fragilidades relacionadas às Metas dos Compromissos também vêm sendo pontuadas nos Relatórios e Pareceres sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo desde o exercício de 2016.

Ademais, embora o art.159, § 1º, da Constituição Estadual, determine que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá de forma regionalizada diretrizes, objetivos e metas da administração pública, e o Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023/SEPLAN<sup>4</sup> estabeleça que os valores globais das Metas devem, obrigatoriamente, ser distribuídos por Território de Identidade, ainda se verifica no novo PPA a existência de Metas não regionalizadas, comprometendo a transparência na identificação da localização do que deve ser alcançado.

O resultado sintético das análises procedidas nos atributos das Metas dos Compromissos dos Programas Segurança Pública e Defesa Social, Educação e Saúde encontra-se apresentado na tabela a seguir:

---

4 Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020\\_2023/Elaborar\\_PPA\\_2020\\_2023\\_Manual\\_de\\_Processo\\_V\\_1.0\\_27082019.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/Elaborar_PPA_2020_2023_Manual_de_Processo_V_1.0_27082019.pdf). Acesso em: 22 out. 2020.



**TABELA 02 – Quantitativo: Metas com Fragilidades x Metas por Programa**

Programa	Nº de Compromissos	Nº de Metas	Metas com Fragilidades	%
Segurança Pública e Defesa Social	5	46	36	78,26%
Educação	9	39	32	94,87%
Saúde	7	44	41	93,18%

Fonte: Auditoria.

Na sequência encontram-se explicitadas e quantificadas as fragilidades verificadas nos atributos das Metas dos Compromissos por Programa:

**TABELA 03 – Fragilidades nas Metas dos Compromissos por Programa**

Fragilidade	Nº de Metas com a Fragilidade		
	Seg. Pública e Defesa Social	Educação	Saúde
Meta do PPA não se encontra regionalizada	32	20	34
Descritor da Meta subjetivo	5	3	14
Descritor da Meta genérico	7	8	6
Meta do PPA abrangente – englobando mais de uma Variável a ser mensurada	3	12	2
Meta quantificando aspecto que depende de demanda ou adesão	3	2	3
Descritor da Meta deixando dúvida sobre o que deve ser mensurado	0	3	0
Meta utiliza expressão a ser evitada, como “implantar/implementar política, projeto, plano, programa etc.”, em desacordo com o Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023	3	1	0

Fonte: Auditoria.

A tabela a seguir demonstra o percentual de metas com fragilidades dos três Programas analisados em relação ao total de metas estabelecido no Plano Plurianual 2020-2023 para o Poder Executivo:

**TABELA 04 – Percentual de Metas com fragilidades em relação ao total de Metas do PPA 2020-2023**

<b>Programa</b>	<b>Metas com fragilidades</b>	<b>%</b>
Segurança Pública e Defesa Social/ SSP	36	8,91%
Educação	32	7,92%
Saúde	41	10,15%
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>26,98%</b>
<b>Total de Metas PPA (Executivo)</b>	<b>404</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Auditoria.

As fragilidades das Metas dos Programas Segurança Pública e Defesa Social, Educação e Saúde, integrantes do modelo proposto para o PPA 2020-2023, contrapõem-se ao explicitado no Manual de Processo Elaborar Plano Plurianual 2020-2023, elaborado pela SEPLAN, evidenciando fragilidade no processo de construção do referido instrumento de planejamento, trazendo, como efeitos, dificuldade no direcionamento do esforço governamental e na alocação eficiente de recursos, além de comprometimento da capacidade de prestação de contas dos resultados alcançados pelos programas.

Registre-se que o monitoramento não deve ser restrito à comparação entre o planejado e o executado, em determinado período de tempo, mas também deve permitir, dentre outras ações, a identificação de gargalos e a otimização de recursos, bem como subsidiar a tomada de decisões, por meio de uma mensuração qualificada entre o real apurado em relação a um ideal previsto.

## 5 O QUE PODE SER FEITO PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO

Ao Governo do Estado e à SEPLAN, a Auditoria recomenda revisar o PPA 2020-2023 por meio de projeto de lei específico:

- explicitando a conceituação dos Componentes – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas;
- explicitando as Iniciativas associadas às Metas dos Compromissos;
- explicitando as associações dos Indicadores com os Compromissos;
- dando definição ao que representa os valores de Referência e de Alcance; e
- dando às metas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, conseqüentemente, dos compromissos a elas atrelados.

Na Sessão Plenária de 27/10/2020, foi relatado pelo Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo, e apreciado pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o Processo nº TCE/010782/2019, no qual, por meio da Resolução nº 066/2020, foi decidido:

a) por maioria de votos, pela expedição de determinações ao Secretário de Planejamento para que proceda a Revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que: I) seja explicitado, no texto legal, a conceituação dos Componentes – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas (item 2.1 do relatório técnico); II) seja explicitado, no texto legal, as iniciativas associadas às Metas dos Compromissos (item 2.2 do Relatório técnico); III) seja explicitado, no documento legal, as associações dos Indicadores com os Compromissos (item 2.3.2 do Relatório técnico); IV) seja definido o que representa os valores de Referência e de Alcance (item 2.4.1 do Relatório técnico); V) seja dada às metas aspecto mensurável, qualitativo e quantitativo, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, conseqüentemente, dos compromissos a elas atrelados (item 2.4.2 do Relatório técnico); e VI) seja projetado para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com os apontamentos auditoriais (item 2.3.1 do Relatório técnico), restando vencido o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, Relator, que expedia recomendações em vez de determinações;

b) por maioria de votos, pela expedição de determinações ao titular da SEPLAN para que sistematize os dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de indicadores para os programas do PPA, e apresentar nas prestações de contas anuais da SEPLAN as evidências do cumprimento desta determinação, justificando quando da não realização (item 2.3.3 do Relatório técnico), restando vencido o Exmo Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, Relator, que expedia recomendações em vez de determinações;

c) por maioria de votos, pela expedição de determinações ao titular da SEPLAN para que aprimorem os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam do Relatório de Execução do PPA conclusões acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, evitando-se abstrações que impeçam o cumprimento do princípio da transparência, que exige que as políticas públicas sejam específicas, balizadas por parâmetros objetivos, claros e seguros, que permitam o monitoramento e avaliação da gestão pública, restando vencido o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, Relator, que expedia recomendações em vez de determinações;

d) por voto de desempate do Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Marcus Presídio, pela conversão da prestação de contas autuada sob o nº TCE/001467/2020 em processo de contas, com o seu consequente desarquivamento, restando vencidos o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Inaldo Araújo, Relator, e o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim, que não converteram a prestação de contas.

Vencidos, ainda, em parte, por voto de desempate do Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Marcus Presídio, a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, que votou, também “pela aplicação de multa, no valor de R\$1.000,00 ao Sr. Walter de Freitas Pinheiro, em razão do descumprimento de determinação do TCE/BA para estabelecimento de índice esperado para cada ano e para o final do Plano (item 2.3.1), conforme Matriz de Responsabilização (Ref. 233777370/77)”, e o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, que votou “pela aplicação de multa, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao sr. Walter de Freitas Pinheiro, em razão do descumprimento de determinação do TCE/BA para estabelecimento de índice esperado para cada ano e para o final do Plano (item 2.3.1), conforme Matriz de Responsabilização (Ref. 233777370/77)”. Designado o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim para lavrar a decisão.







TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Avenida 4, nº 495, Plataforma 5, Ed. Conselheiro Joaquim Batista Neves,  
Centro Administrativo da Bahia (CAB), Salvador/BA – CEP: 41.745-002  
Ouvidoria: 0800 284-3115 / [www.tce.ba.gov.br](http://www.tce.ba.gov.br)



Este manual foi confeccionado em papel 100% reciclável.