MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4 ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/009393/2015**
ÓRGÃO JULGADOR:	Tribunal Pleno
RELATOR:	CONS. João Evilásio Vasconcelos Bonfim
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEPLAN
ORIGEM:	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEPLAN
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEPLAN

PARECER Nº 000402/2016

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **auditoria** operacional com o objetivo de avaliar o modelo proposto pelo Executivo para o Plano Plurianual Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019 (Projeto de Lei nº 21.474/2015), realizada pela Sétima Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 7ª CCE, na Secretaria do Planejamento - SEPLAN, no período de 01/09/2015 a 10/11/2015.

A auditoria foi realizada com o intuito de análise *"do modelo apresentado pelo governo do estado para o PPA 2016-2019, com vistas a avaliar o novo instrumento em relação ao PPA 2012-2015, e emitir considerações técnicas quanto à sua estruturação, de forma a contribuir para aprovação de um instrumento de planejamento que melhor direcione a administração pública e que viabilize seu acompanhamento, monitoramento e avaliação."* (Item I.4 do Relatório de Auditoria).

Promoveu-se "*uma análise comparativa do referido Projeto de Lei com o PPA vigente 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 quanto pelos organismos de controle." (Item I.5 do Relatório de Auditoria).

Às fls. 06/32, a 7ª CCE identificou diversos pontos no Projeto de Lei n° 21.474/2015 que são passíveis de alteração e melhoria.

À fl. 62, o Secretário do Planejamento do Estado da Bahia, Sr. João Felipe de Souza Leão, foi notificado para prestar esclarecimentos a respeito dos fatos constatados pela Unidade Técnica e identificados no Relatório de Auditoria. O referido gestor manifestou-se às fls. 71/86.

Às fls. 111/127, a 7ª CCE promoveu a análise das justificativas prestadas pelo gestor, tendo reiterado algumas das recomendações sugeridas no Relatório de fls. 06/32.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas – MPC.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Unidade Técnica realizou, no período de janeiro a agosto de 2015, uma auditoria operacional "*na sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 e de elaboração do PPA 2016-2019, com vistas a avaliar de que forma a sistemática de elaboração do PPA tem viabilizado a construção de um instrumento que efetivamente norteie a condução das ações das diversas secretarias, órgãos e entidades do poder executivo, com vistas ao alcance dos objetivos estratégicos definidos pelo estado.*", tendo informado que:

> Os resultados da referida auditoria operacional, processo TCE/007741/2015, apontaram oportunidades de melhoria na SEPLAN, coordenadora do processo de elaboração do PPA, com atribuição de acompanhar e avaliar a execução dos programas nele estabelecidos; assim como nas secretarias, órgãos e entidades do poder executivo, partícipes nesse processo. **As fragilidades encontradas na sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA sinalizam para situações que contribuem para construção de PPAs pouco eficazes no direcionamento das ações de governo e, consequentemente, pouco monitorados e avaliados**. (Item I.4 do Relatório de Auditoria) Grifei.

A 7ª CCE identificou, portanto, fragilidades que podem comprometer as atividades de controle e que se distanciam das boas práticas de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da gestão, tendo sugerido as seguintes "oportunidades de melhoria" (fls. 30/31):

1. Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem trâmite específico de apreciação pelo Poder Legislativo (Item II.2.1);
2. Não explicitação do elemento vinculante entre PPA e LOA (tem II.2.2);
3. Ausência de vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos (Item II.2.3);
4. Deficiência na conceituação dos atributos do Programa (Item II.2.4);
5. Deficiência no estabelecimento das metas para os compromissos dos Programas, comprometendo o monitoramento e a avaliação do PPA (Item II.2.5):
    - Metas com características de ações a serem executadas e sem especificações claras e mensuráveis (Item II.2.5.1);
    - Estabelecimento de metas globais para os compromissos, sem quantificação anual (Item II.2.5.2);
6. Estabelecimento de indicadores para os programas sem definição de índices esperados (Item II.2.6).

Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem trâmite específico de apreciação pelo Poder Legislativo (Item II.2.1)

A Auditoria havia certificado que a redação original do art. 8° do Projeto de Lei n° 21.474/2015 excluía a participação do Poder Legislativo das eventuais alterações do projeto pelo Executivo, o que viola a separação de poderes, o devido processo legal e afronta gravemente o quanto disposto na Constituição do Estado da Bahia (art. 160) e a própria lógica do processo legislativo. Observou, ainda, a ausência de previsão para definição, formalização e publicidade dos critérios de revisão do Plano Plurianual 2016-2019.

Após orientação da Unidade Técnica, a SEPLAN alterou o texto do aludido dispositivo que, após republicação no Diário Oficial do Estado, passou a prever que a revisão do PPA ocorrerá por meio de projeto de lei. A Secretaria declarou que será disponibilizado "*manual com fluxo e descritivo detalhado dos procedimentos estabelecidos, os quais conterão também os critérios para revisão*", acatando assim as recomendações auditoriais.

Assim, conforme entendimento da Unidade Técnica, deverá ser realizado monitoramento para avaliar o cumprimento das ações estabelecidas no plano de ação anexado ao processo n. TCE/007741/2015, para definição, formalização e publicidade dos critérios de revisão.

Não explicitação do elemento vinculante entre PPA e LOA (Item II.2.2)

A Unidade Técnica constatou que o texto do Projeto de Lei n° 21.474/2015 não prevê expressamente a necessária vinculação entre a Lei Orçamentária Anual – LOA e o Plano Plurianual Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019, uma vez que se limitou a dispor, em seu art. 5º, § 3º, que "***As Iniciativas**, empreendidas para a consecução das Metas estabelecidas, **são determinantes** para a definição das ações orçamentárias e orientadoras para as demais ações de caráter institucional ou normativo*".

Observe-se que o emprego do termo "determinante" não infirma com segurança a necessária vinculação entre as ações orçamentárias previstas na LOA e os Programas/Iniciativas estabelecidos no PPA.

É cediço que a Lei Orçamentária Anual - LOA deve guardar plena compatibilidade com o PPA – Plano Plurianual, que representa o início do ciclo orçamentário, de forma a assegurar a harmonia e unidade do sistema de leis orçamentárias que, no ordenamento jurídico pátrio, submete a LOA ao predisposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e ao PPA, sendo por estas normas direcionada. Para tanto, é imprescindível que as leis orçamentárias anuais mencionem expressamente os termos que permitam identificar os mecanismos de vinculação entre a LOA e as Iniciativas constantes do PPA. Este liame deve estar categoricamente fixado com vistas a garantir o atendimento ao quanto estabelece o ordenamento orçamentário-financeiro, que determina a plena integração entre o PPA, LDO e LOA para propiciar uma melhor gestão dos recursos públicos e o alcance dos objetivos de interesse público preestabelecidos no PPA.

Assim, a falta de indicação na LOA do elemento de compatibilidade com o PPA macula a transparência que se almeja na consecução da política pública por meio da aferição precisa entre o que fora planejado e o executado, prejudicando o controle do alcance dos objetivos estratégicos e, por conseguinte, da validação dos resultados. Sem o elemento de vinculação abre-se uma brecha ensejadora de baixa eficácia no direcionamento nas ações do governo que deixam de ser monitoradas e avaliadas em conformidade com o comando constitucional.

Instado a prestar esclarecimentos, o gestor não apresentou justificativa ou solução para corrigir esta fragilidade que interfere na clareza e transparência da execução orçamentária.

Destarte, conforme recomendado pela 7ª CCE, faz-se necessário que sejam explicitadas

nos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais as Iniciativas do PPA 2016-2019 vinculadas às ações orçamentárias estabelecidas, de forma a garantir a transparência propiciadora do controle da compatibilidade do orçamento com o PPA.

Ausência de vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos (Item II.2.3)

A Unidade Técnica esclarece que, distintamente do PPA 2012-2015, os Programas do PPA 2016-2019 puderam abranger, concomitantemente, vários Temas Estratégicos, em face do caráter de transversalidade do Plano. Observou, no entanto, que o Projeto de Lei do PPA 2016-2019 não apresentou as vinculações entre os Temas Estratégicos e os Programas, assim como não foram identificados os Indicadores Estratégicos que permitiriam, segundo a própria Seplan, identificar aspectos relacionados aos Temas Estratégicos.

A falta de correlação explícita entre os Temas Estratégicos - elementos norteadores dos Compromissos, e os Programas – conjunto de ações de governo para determinado Tema Estratégico, confere um caráter de subjetividade ao planejamento contido no PPA, dificultando sobremaneira o controle social e dos órgãos competentes acerca da eficiência dos gastos públicos.

Os Indicadores Estratégicos também devem ser identificados com clareza de forma a permitir o monitoramento e a mensuração do desempenho do Programa ao longo do tempo. A apuração periódica desses Indicadores contribui para o acompanhamento do progresso de um determinado Programa e fornece elementos para a sua avaliação pelos órgãos de controle, impedindo uma abstração e amplitude que dificultem o atendimento do princípio da transparência.

Neste sentido, a 7ª CCE informa que "*o caráter transversal desses compromissos, assim como a dimensão estratégica que norteia a agenda para esses programas não estão apresentados de maneira suficientemente clara, de forma a evidenciar como os temas estratégicos orientam a concepção e a implementação da dimensão tática do plano, representada por 19 programas e respectivos compromissos.*".

Em resposta à notificação para prestar esclarecimentos, o gestor comprometeu-se a disponibilizar, em fevereiro de 2016, no sítio eletrônico da SEPLAN, uma matriz de relacionamento contendo as correlações necessárias entre os respectivos Compromissos com os Temas Estratégicos que orientaram a concepção e a implementação da dimensão tática do PPA, assim como obrigou-se a dar publicidade aos Indicadores Estratégicos por meio da disponibilização de "quadro ilustrativo" no sítio eletrônico do Órgão.

Em consulta ao sítio eletrônico da SEPLAN, no entanto, não foi localizada a matriz de relacionamento, nem o "quadro ilustrativo" contendo os Indicadores Estratégicos, o que demonstra que as Recomendações da Unidade Técnica não foram atendidas.

Deficiência na conceituação dos atributos do Programa (Item II.2.4)

A 7ª CCE informa, ainda, que o Projeto de Lei do PPA 2016-2019 apresenta diversas deficiências quanto a conceituação dos atributos dos Programas de Governo:

> **Ementa** - passa a descrever **os conteúdos programáticos abarcados pelo conjunto de Compromissos setoriais** formulado, **ou seja, este atributo não mais define o objetivo do programa**, embora a conceituação dos compromissos faça menção a objetivo.
> **Meta** - não há conceituação desse atributo, apenas informa que será apresentada no seu valor global e poderá ser territorializada;
> **Iniciativas** - não há conceituação desse atributo de modo a diferenciá-lo do Compromisso, apenas informa que serão empreendidas para a consecução das Metas estabelecidas, e que são determinantes para a definição das ações orçamentárias e orientadoras para as demais ações de caráter institucional ou normativo.

Foi também identificado que o Projeto de Lei 2016-2019 relacionou os Indicadores Estratégicos capazes de mensurar apenas a **efetividade** dos Programas (impactos e efeitos), sendo **omisso quanto à inclusão de Indicadores de desempenho que dimensionem a eficiência e a eficácia dos Programas**.

A Unidade Técnica formulou recomendações para que fossem alteradas as redações dos art. 4° e 5° do Projeto de Lei n. 21.474/2015, dispositivos que traziam as conceituações em comento, o que foi acatado pela SEPLAN. Verificou-se, no entanto, que, apesar da alteração realizada, permanece a **falta de previsão de Indicadores de desempenho (eficácia e eficiência)**, sendo as justificativas do gestor consideradas insatisfatórias pela Auditoria.

Deficiência no estabelecimento das Metas para os Compromissos dos Programas, comprometendo o monitoramento e a avaliação do PPA (Item II.2.5)

- **Metas com características de ações a serem executadas e sem**

especificações claras e mensuráveis (Item II.2.5.1);

- **Estabelecimento de Metas globais para os Compromissos (Item II.2.5.2)**

A Unidade Técnica identificou que as Metas contidas no Projeto de Lei do PPA 2016-2019 se resumem a repetições do texto das Iniciativas, sem exposição de conteúdo específico e de índices que permitam aferir quantitativa e qualitativamente o que se pretende alcançar. Outrossim, as Metas para os Compromissos foram estipuladas de forma global, sem a "*quantificação anual que permita o monitoramento e avaliação do seu implemento por exercício*", o que já havia sido registrado no Relatório da Auditoria Operacional na sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015.

O Quadro 01 do Relatório de Auditoria (fls. 25) indica as fragilidades relacionadas à formulação de Metas do Programa Pacto pela Vida, demonstrando a repetição da descrição das Metas e das Iniciativas, sem que haja parâmetros específicos e objetivos para a mensuração do que o Compromisso efetivamente propõe, por meio do estabelecimento de Metas globais, isto é, "*sem quantificação anual que permita o monitoramento e avaliação do seu implemento por exercício*".

Importante esclarecer que o Plano Plurianual, por ser instrumento imprescindível de planejamento da gestão, não pode ser dotado de excessiva generalidade e abstração. A falta de caracterização pormenorizada das Metas dificulta a concretização dos objetivos e ações pretendidas e inviabiliza a fiscalização social e dos órgãos de controle.

Assim, a utilização de Metas genéricas torna impossível ou extremamente difícil o acompanhamento da execução das políticas públicas previstas pelos diversos setores da sociedade, podendo ensejar desvirtuamentos que não correspondem ao planejado e ocasionar um menor comprometimento do gestor no gerenciamento das Iniciativas, já que não existem parâmetros concretos predefinidos para conduzir a gestão.

A manutenção das Metas da forma como foram inseridas originalmente, portanto, pode propiciar a camuflagem do fraco desempenho dos Programas de Governo, em decorrência da ausência de parâmeros específicos e dotados de objetividade suficiente para balizar a conduta dos gestores e para permitir o seu monitoramento e avaliação.

Destarte, impõe-se que as Metas sejam estabelecidas de forma objetiva, apresentando

parâmetros/Indicadores precisos, claros e seguros, capazes de permitir o monitoramento do seu cumprimento no período de 4 (quatro) anos.

Estabelecimento de indicadores para os programas sem definição de índices esperados (Item II.2.6)

A ausência de definição de índices esperados para os Indicadores apresentados para os Programas impacta na mensuração do desempenho das intervenções públicas, haja vista que "*O não estabelecimento de índices esperados para os indicadores deixa a gestão sem parâmetros a serem alcançados, o que fragiliza o planejamento, a organização e a operacionalização das ações a serem executadas.*", conforme indica a Unidade Técnica no Relatório de Auditoria.

Neste ponto, reincide a mesma fragilidade decorrente da abstração e generalidade comprometedoras da efetividade das ações e do controle da gestão.

Importante esclarecer que a discricionariedade alegada pela SEPLAN para afastar a necessidade de estipulação de índices para os Indicadores não pode servir de fundamento válido para afastar a previsão de índices para os Indicadores dos Programas, sob pena de propiciar o abandono de uma ação ou respaldar uma atuação negligente, na medida em que a sociedade e os órgãos de controle não possuirão parâmetros e critérios para a cobrança de um desempenho efetivo.

Ressalte-se que a afirmação do gestor de que "*O estabelecimento de alcance (índices esperados) para estes indicadores levaria a um nível de comprometimento sobre questões em relação as quais a Administração estadual não tem controle*" indica o reconhecimento da falta de controle da Administração sobre aspectos da gestão que estão no seu âmbito de competências e, portanto, deveriam estar sob a sua ingerência. A não previsão de índices para os Indicadores, portanto, traz uma abstração indesejada, inviabilizadora do controle e da mensuração do atingimento das Metas.

Destarte, verifica-se que o Projeto do PPA 2016-2019 foi elaborado sem melhores especificações e sem coesão suficiente entre ações orçamentárias, Programas, Metas, Iniciativas e índices, o que enfraquece a gestão estratégica e a prática administrativa, prejudica a transparência dos gastos públicos e interfere na possibilidade de controle destas despesas.

As alterações recomendadas pela Auditoria devem, portanto, ser implementadas, a fim de garantir o controle e gerenciamento das Metas e Iniciativas constantes do PPA. Isto porque o controle é aspecto fundamental da atividade administrativa de toda e qualquer organização, pública ou particular, ao lado do

planejamento, da organização e da direção, o que decorre do princípio jurídico-constitucional da eficiência ou da boa administração, positivado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Impõe-se, em consonância com o exposto, uma atuação do Tribunal de Contas voltada para combater a natureza meramente descritiva do Plano Plurianual, de forma que este instrumento imprescindível de gestão não seja dotado de abstração, generalidade e subjetividade que possam interferir na eficiência e eficácia da administração, assegurando-se a observância da compatibilidade entre as normas orçamentárias, a objetividade, clareza e concisão delas, em atendimento ao princípio da transparência dos gastos do orçamento público em busca da consecução de objetivos específicos previamente elaborados de forma estratégica, a fim de garantir o atendimento da finalidade pública, com economicidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **opina** pela juntada da presente Auditoria ao processo de prestação de contas da SEPLAN, assim como aos processos de prestação de contas de Governo e da Assembléia Legislativa, referentes ao exercício de 2015, pugnando para que o TCE acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis para corrigir as irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria e no presente Parecer.

Sugere, ainda, seja expedida **determinação** ao atual gestor da SEPLAN para que **observe** as recomendações da Unidade Técnica e as reforçadas no presente Parecer, fazendo os ajustes necessários para um melhor planejamento dos Programas de Governo previstos no Plano Plurianual 2016-2019, e para que **não sejam repetidas** as mesmas irregularidades na elaboração dos PPA's subsequentes, de forma que haja avanços significativos no planejamento da gestão por meio do aprimoramento dos aspectos mencionados no presente Parecer, 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.

É o parecer.

Salvador, 28 de abril de 2016.

Erika Almeida

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

RECEBIMENTO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS
EM 29/04/2016