PROCESSO:	TCE/009393/2015
NATUREZA:	Auditoria Operacional
EXERCÍCIO:	2015
ENTIDADE:	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)
GESTOR:	João Felipe de Souza Leão
RELATOR:	Conselheiro João Evilásio Vasconcelos Bonfim

I INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao despacho do Exm° Sr. Conselheiro Relator, foi realizada análise das respostas apresentadas pelo Gestor quanto aos achados apresentados no relatório da auditoria operacional no Projeto de Lei nº 21.474/2015, relativo ao PPA 2016-2019.

II ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Foram encaminhadas, por este Tribunal, notificações ao Exmº Sr. Secretário da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) e vice-governador do Estado da Bahia, Ofícios nº 002241/2015 e 002242/2015/TCE/GAPRE/SEG, respectivamente, para ciência quanto ao apontado no Relatório de Auditoria, fls. 06/37, e apresentação de esclarecimentos e/ou documentos que considerassem pertinentes em relação ao apresentado no referido Relatório.

Em resposta às notificações, emanadas desta Corte de Contas, o Gestor solicitou por meio do Ofício GASEC nº 384/2015, de 18/12/2015, prorrogação do prazo por mais 15 dias "para encaminhamento das informações requeridas".

Por meio do Ofício GASEC nº 393/2015, de 30/12/15, fls. 71/99, processo TCE/009393/2015, a SEPLAN, nos esclarecimentos prestados à Notificação, "reitera integralmente os esclarecimentos produzidos no Ofício GASEC nº 338/2015", já incorporados ao Relatório de Auditoria, e informa também que:

> [...] procurou absorver, tempestivamente, boa parte destes apontamentos reconhecendo as contribuições do controle externo, ainda, em fase de Auditoria.
> Assim, foram propostas emendas de alteração ao texto do sobredito Projeto de Lei nº 21.474/2015, para tornar mais claro o sentido dos dispositivos objeto de apontamentos pela Auditoria. E, na Assembléia Legislativa, as propostas foram acolhidas pelo Relator e incorporadas ao texto da Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015, que "Institui o Plano Plurianual

> Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019". (TCE/009393/2015, fl.71)

Além disso, a SEPLAN teceu considerações sobre os itens do Relatório, as quais são apresentadas a seguir com os respectivos comentários da auditoria:

Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem trâmite específico de apreciação pelo Poder Legislativo. (Item 2.1 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl. 13)

Justificativa do Gestor:

No que tange às recomendações apresentadas no Relatório de Auditoria para este item, a SEPLAN informa que as emendas propostas ao Projeto de Lei nº 21.474/2015 conferiram ao artigo 8º da Lei nº 13.468/2015 a seguinte redação:

> Art. 8º – A Lei Orçamentária Anual poderá contemplar alterações e inclusões nos componentes programáticos e seus atributos, de que tratam os artigos 4º e 5º desta Lei, caso necessário ao atendimento da dinâmica do ciclo de planejamento.
> § 1º – As alterações e inclusões de que trata o caput serão demonstradas em anexo específico da Lei Orçamentária Anual.
> § 2º – A Lei autorizativa à abertura de crédito adicional poderá incluir ou alterar Iniciativa, demonstrada em anexo específico, para compatibilizar inclusão de ação orçamentária em relação a qual não houve previsão no PPA 2016-2019.
> § 3º – As eventuais alterações promovidas no PPA 2016-2019 em face do disposto neste artigo, serão publicadas no sítio da Secretaria do Planejamento, na *internet*. (TCE/009393/2015, fl.72)

Ressalta ainda:

> A nova redação, proposta tempestivamente e aperfeiçoada no processo legislativo, estabelece as hipóteses de alterações no texto do PPA, quanto aos componentes programáticos e seus atributos, **resguardando limites de atuação dos Poderes** e garantindo que as eventuais alterações, quando necessárias, atendam às necessidades de aderência deste instrumento com a realidade da gestão pública.
>
> **A redação, transcrita acima, ratifica o princípio da reserva legal, resguarda a atuação do Poder Legislativo para autorizar a promoção de alterações no conteúdo do PPA 2016-2019 mediante projeto de lei** e permite ao Poder Executivo realizar adequações necessárias às dinâmicas do ciclo do planejamento, inclusive para resguardar a legalidade e consonância da programação anual com o plano quadrienal.

> O fato do dispositivo não restringir ou "condicionar" que as eventuais revisões ocorram mediante "projeto de lei específico para revisão do PPA", diferente do quanto interpretado pela Auditoria, em nada ofende ao texto da Constituição Estadual, pois, neste texto, não há qualquer determinação expressa ou implícita sobre a obrigatoriedade de projeto de lei específica para este fim.
> [...]
>
> **Também**, permita-nos discordar, **não há** – seja **na Constituição Estadual** ou no Regimento da ALBA ou mesmo em qualquer Resolução do Poder Legislativo – **qualquer determinação expressa ou implícita de "rito próprio de tramitação e aprovação"** que possa condicionar "toda e qualquer proposta de revisão no referido instrumento" como interpreta e recomenda a Auditoria em seu Relatório. (TCE/009393/2015, fl.72/73) (grifo da Auditoria)

Comentário da Auditoria:

Primeiramente, não há que se questionar a necessidade ou possibilidade de revisão do Plano Plurianual, visto que o processo de planejar é dinâmico podendo ser ajustado à realidade da gestão pública. Todavia, cabe ressaltar que o dinamismo e ajuste no planejamento não pode decorrer de fragilidades do processo de planejar, como salientado na auditoria operacional realizada na sistemática de elaboração, acompanhamento e monitoramento do PPA, processo TCE/007741/2015. Assim, a necessidade de se aprimorar as estruturas de planejamento para que estas possam estabelecer diretrizes, objetivos e metas mais próximos da realidade e em aderência com as demandas da sociedade e do estado, de modo a não vulnerabilizar o Plano Plurianual a necessidades de ajustes em consequência de fragilidades dessas estruturas.

Isto posto, o que se verifica, diante dos esclarecimentos apresentados pelo gestor, é que a emenda, proposta tempestivamente, suprimiu o caput originário do artigo 8º do projeto de lei, que autorizava o Poder Executivo a promover a revisão do PPA 2016-2019, por meio de alterações e inclusões nos componentes programáticos e seus atributos.

Contudo, o artigo 8º, da Lei nº 13.468/2015, de 29/12/2015, que institui o Plano Plurianual, permaneceu sem explicitar a forma como se dará tais revisões, mencionando apenas: que a Lei Orçamentária Anual poderá contemplar tais alterações e inclusões, que estas serão demonstradas em anexo específico da Lei Orçamentária Anual e que eventuais alterações promovidas no PPA 2016-2019 em face do disposto neste artigo, serão publicadas no sítio da Secretaria do Planejamento, na *internet*.

Ora pois, embora o Gestor nas suas considerações, anteriormente apresentadas, entenda que a nova redação "ratifica o princípio da reserva legal, resguarda a atuação do Poder Legislativo para autorizar a promoção de alterações no conteúdo

do PPA 2016-2019 mediante projeto de lei", não resta evidenciado no artigo 8º da Lei nº 13.468/2015, de 29/12/2015, que institui o PPA, como se dará o processo de revisão do Plano, e se este propiciará a atuação do Poder Legislativo, de forma a garantir o princípio da separação dos poderes, visto que a Constituição do Estado da Bahia determina, explicitamente, no seu artigo 70, que "**cabe à Assembléia Legislativa**, com a sanção do Governador, **legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre: I - plano plurianual**, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais"; resguardando, portanto, explicitamente, o devido processo legislativo para matérias relacionadas ao plano plurianual. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar, ainda, que para o PPA 2012-2015, onde havia a previsão legal de projeto de lei de revisão do PPA, esta prática não foi observada, tendo sido o PPA objeto de alterações em seus componentes, como apontou o Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício 2014, fls. 79 e 80, sem que o rito legal previsto tenha sido cumprido, ou seja, sem tramitação na casa legislativa de projeto de lei específico, como mencionado no relatório desta auditoria.

Assim, considerando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e por conseguinte, com quaisquer alterações nele realizadas, há que se ter claramente segregados e publicizados os processos de revisão do Plano e de elaboração dos orçamentos, para que as partes interessadas possam avaliar a compatibilidade entre estes instrumentos, ainda que as LOAs possam contemplar ou demonstrar as alterações ocorridas no Plano.

Contudo, embora a Lei nº 13.468/2015, de 29/12/2015, que institui o PPA 2016-2019 não tenha explicitado no seu artigo oitavo como se dará o processo de revisão do Plano, verificou-se que a referida Lei foi republicada no DOE de 08/03/2016 com nova redação para o art. 8º, qual seja:

> Art. 8º - A revisão do PPA 2016/2019 ocorrerá mediante Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo.
> § 1º - A Lei Orçamentária Anual poderá contemplar alterações e inclusões nos componentes programáticos e seus atributos, de que tratam os arts. 4º e 5º desta Lei, caso necessário ao atendimento da dinâmica do ciclo de planejamento.
> § 2º - As alterações e inclusões de que trata o parágrafo anterior serão demonstradas em anexo específico da Lei Orçamentária Anual.
> § 3º - A Lei autorizativa à abertura de crédito adicional poderá incluir ou alterar Iniciativa, demonstrada em anexo específico, para compatibilizar inclusão de ação orçamentária em relação a qual não houve previsão no PPA 2016-2019.
> § 4º - As eventuais alterações promovidas no PPA 2016-2019, em face do disposto neste artigo, serão publicadas no sítio da Secretaria do Planejamento na internet.

Assim sendo, diante dos ajustes no artigo oitavo, evidenciados na citação anterior, a Auditoria considera que a recomendação sugerida no Relatório de Auditoria foi plenamente atendida.

No que se refere à recomendação de "definir, formalizar e dar publicidade aos critérios para revisão do PPA", a SEPLAN esclareceu que:

> especificou na página 8 do Plano de Ação, anexado ao Processo nº TCE/007741/2015, ação no sentido de definir(dezembro/2015) e implantar requisitos de negócio para implementação de funcionalidades no sistema FIPLAN de suporte ao processo de Revisão do PPA(maio/2016), bem como elaborar e disponibilizar(até junho/2016) manual com fluxo e descritivo detalhado dos procedimentos estabelecidos, os quais conterão também os critérios para revisão. (TCE/009393/2015, fl 72)

Desta forma, diante das considerações apresentadas pelo gestor, a Auditoria deverá proceder monitoramento para verificar o cumprimento das ações estabelecidas no plano de ação anexado ao processo nº TCE/007741/2015, para definição, formalização e publicidade dos critérios de revisão.

Deficiência na conceituação dos atributos do programa (Item 2.4 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl. 21)

Justificativa do Gestor:

No que se refere à recomendação da auditoria para formalizar no PL 21.474/2015 as alterações propostas para os artigos 4º e 5º, para posterior apreciação pela Assembleia Legislativa, a SEPLAN, em resposta à Notificação deste Tribunal, informou que as propostas foram encaminhadas e que a Lei nº 13.468/2015, que institui o PPA 2016-2019 foi publicada com as alterações propostas, conforme citação a seguir, o que foi constatado pela Auditoria, dando-se por cumprida a recomendação.

> **Art. 4º** - O **Programa**, individualizado por nome, descreve, na sua ementa, **os enfoques estratégicos presentes** nos conteúdos dos Compromissos que subsidiarão a atuação do Estado na vigência do PPA 2016-2019
> **§ 1º** - O Programa terá sua **efetividade aferida por meio de indicadores** compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças do conjunto de Compromissos setoriais formulados.
> **§ 2º** – Os **indicadores** do programa **buscam mensurar** a variação da realidade **como uma aproximação do resultado** das ações do programa de Governo;
> **Art. 5º** - O **Compromisso terá a sua eficácia aferida por meio de uma ou mais Metas**, estabelecidas de forma compatível com o conjunto de

> Iniciativas formuladas e **expressará, através destas, o que será feito para alterar as situações que justificam a implementação do Programa**, de modo a atingir o seu objetivo.
> **§ 1º** – Para os fins desta lei, conceitua-se:
> **a)** Compromisso: atributo de programa que descreve um objetivo a ser cumprido pelo órgão responsável **por meio da entrega de bens ou serviços**, e possui como atributos: órgão responsável, meta (global ou regionalizada) **e iniciativa**;
> **b)** Meta: componente do compromisso que expressa **medidas de ações para o alcance do compromisso** ao qual está vinculada, podendo ser territorializada;
> **b)** Iniciativa: componente do compromisso que expressa ações de Governo, que devem viabilizar a realização das metas.
> **§ 2º** - As ações orçamentárias serão elaboradas considerando as **Iniciativas**, de que trata esse artigo, **garantindo a compatibilização** entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. (TCE/009393/2015, fls. 73/74) (grifo da Auditoria)

Contudo, embora a recomendação da Auditoria tenha se limitado à formalização no PL 21.474/2015 das alterações propostas para os artigos 4º e 5º, foi ressalvado em Relatório que ainda persistem efetivamente as deficiências observadas no que tange aos indicadores, tendo em vista que o referido Projeto de Lei estabelece que os mesmos permitirão aferir a **efetividade** dos programas, ou seja, os impactos e efeitos produzidos com a intervenção; limitando-os, portanto, à qualidade de indicadores de efetividade, ou seja, sem previsão de indicadores de desempenho que mensurem **eficiência** e **eficácia** dos programas.

Assim, o Gestor expressou, também, sua discordância em relação à ressalva pertinente aos indicadores, afirmando:

> [...] O Programa contém um conjunto de compromissos que revelam a pretensão de realização do Governo no quadriênio e foram constituídos a partir de Temas referentes a políticas públicas essenciais e estratégicas para o desenvolvimento do Estado da Bahia. Por esta razão, os indicadores a eles associados, os Indicadores de Programa, **referem-se à efetividade, ou seja, o resultado da ação governamental na realidade**.
> **A eficácia será verificada no cumprimento das Metas** dos Compromissos do PPA 2016-2019. E **a eficiência, por sua vez, pode ser mensurada na correlação entre a realização das Iniciativas** (entregas de bens e serviços), mediante ações orçamentárias anuais, **e "os custos dos insumos empregados para tal"** no período monitorado, corroborando com o sentido conferido nas conceituações acima transcritas. Em face do que a SEPLAN não concorda com a Auditoria. (TCE/009393/2015, fls. 73/74) (grifo da Auditoria)

Comentário da Auditoria:

Cabe salientar que a temática indicadores não é simples e que demanda cuidado na interpretação de conceitos. Dessa forma, a ressalva da auditoria à definição dos indicadores, que os limita apenas a indicadores de efetividade, decorre do entendimento de que indicadores de efetividade mensuram efeito, impacto, e como define o Glossário de termos técnicos do controle externo elaborado pelo Tribunal de Contas da União, ao qual o gestor faz referência, efetividade é

> relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. (pág. 9)

Ainda nessa linha, indicadores de efeito, como esclarece Peter Pfeiffer na Revista do Serviço Público, são quase sempre indiretos, sendo necessário um conjunto de indicadores que mostre as diferenças das situações antes do projeto, ou seja, para que se possa atribuir grau de correlação dos efeitos apresentados com as ações executadas, é necessário que as variáveis envolvidas sejam observadas ou isoladas, como corrobora a explicação do autor:

> [...] o Objetivo do Projeto escapa do controle direto, porque se trata de um efeito esperado em função das inter-relações entre os Resultados, além de depender de fatores externos (Suposições). [...]
> Igualmente, o alcance do Objetivo Superior não pode ser controlado pelo gerenciamento, tanto porque o Objetivo do Projeto apenas contribui para o seu alcance quanto pelo fato de que este depende também de outras intervenções ou ações. (2000, Peter Pfeiffer)

Registre-se, também, a definição de indicadores de efetividade apresentada no Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do Ministério do Planejamento:

> Efetividade são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral. Esta classe de indicadores, mais difícil de ser mensurada (dada a natureza dos dados e o caráter temporal) [...]

Assim sendo, estabelecer instrumentos que mensurem a efetividade de um Programa que engloba diversos aspectos requer o exercício de buscar variáveis que permitam um maior grau de atribuição de responsabilidade entre o executado e o efeito alcançado, como também orienta o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores: "[...]é tentar decompô-los em impactos intermediários e identificar aqueles impactos onde haja uma relação de

atribuição de responsabilidade maior de acordo com a "teoria do programa"[6] em questão;".

Todavia, cabe ressaltar que a Auditoria, no curso do presente trabalho, não realizou avaliação dos indicadores estabelecidos para os programas do PPA 2016-2019, o que demandaria análises mais complexas, de forma a verificar se os mesmos apresentam as características exclusivas de indicadores de efetividade, atendo-se, como mencionado, a ressalvar a limitação da definição dos indicadores previstos à finalidade de mensuração da dimensão efetividade.

Quanto à ressalva de não previsão de indicadores de eficácia, embora o Gestor informe que "a eficácia será verificada no cumprimento das Metas dos Compromissos", há que se esclarecer que meta não se confunde com indicador, visto que estes, ainda segundo o referido Guia, "são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc.", e que "de forma geral, os indicadores não são simplesmente números, ou seja, são atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com regras, que possam ser aplicados critérios de avaliação, como, por exemplo, eficácia, efetividade e eficiência.".

Em relação à eficiência, o Gestor informa que esta pode ser mensurada na correlação entre a realização das Iniciativas (entregas de bens e serviços), mediante ações orçamentárias anuais, e os custos dos insumos empregados para tal, o que corrobora a ressalva da Auditoria de não previsão de indicadores de eficiência entre aqueles apresentados no PPA 2016-2019.

Entretanto, é fato que a inexistência de lei complementar dispondo sobre a elaboração e organização do Plano Plurianual, conforme estabelecido no artigo 159 da Constituição Estadual, é fator que contribui para a discricionária organização de determinados elementos desse instrumento, que é fundamental no direcionamento e na *accountability* da aplicação dos recursos públicos. Contudo, boas práticas devem ser observadas na elaboração ou definição dos indicadores, como as apresentadas a seguir, extraídas do Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores:

> A formulação de indicadores pode ser realizada por um conjunto de passos necessários para assegurar que os princípios da qualidade e do sistema de medição do desempenho estejam em conformidade com o desejado pela organização. Os passos são:
>
> - **Identificação do nível, dimensão, subdimensão e objetos de mensuração;**
> - Estabelecimento dos indicadores de desempenho;
> - Validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas;

- **Construção de fórmulas, estabelecimento de metas e notas;**
- **Definição de responsáveis;**
- **Geração de sistemas de coleta de dados;**
- Ponderação e validação final dos indicadores com as partes interessadas;
- Mensuração dos resultados;
- Análise e interpretação dos indicadores; e
- Comunicação do desempenho e gerir mudança. (grifo da Auditoria)

Ausência de vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos (Item 2.3 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl. 19)

Justificativa do Gestor:

Nos esclarecimentos apresentados por meio do Ofício GASEC nº 393/2015, de 30/12/15, em resposta à Notificação deste Tribunal, embora a SEPLAN ratifique seu pronunciamento preliminar afirmando que "não há óbices à análise sobre as "áreas estratégicas de atuação do Estado que devem nortear a implementação dos programas para a entrega de bens e serviços à sociedade"", e saliente, ainda, que "em face das agregações características aos Temas, da amplitude das relações que podem ser estabelecidas e das probabilidades delas decorrentes, a matriz de relacionamento desta associação não esgota as possibilidades dos relacionamentos hoje existentes.", informou:

> Ainda assim, em face das solicitações da Auditoria, a SEPLAN disponibilizará em seu site, a partir de fevereiro de 2016, a referida matriz de relacionamento contendo as correlações entre *"os principais temas estratégicos relacionados aos programas, assim como a correlação dos respectivos Compromissos com os temas estratégicos"*. (TCE/009393/2015, fl. 75)

Quanto a dar publicidade aos indicadores estratégicos, recomendação constante no Relatório, informou que "a SEPLAN disponibilizará em seu site, a partir de fevereiro de 2016, o quadro ilustrativo de alguns destes indicadores estratégicos selecionados para o processo de avaliação do PPA".

Comentário da Auditoria:

Diante do comprometimento do gestor em atender às recomendações apresentadas, cabe apenas à Auditoria monitorar o seu cumprimento posteriormente.

Estabelecimento de indicadores para os programas sem definição de índices esperados (Item 2.6 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl. 28)

Justificativa do Gestor:

No que se refere à recomendação da Auditoria para "Revisão dos indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize o monitoramento e a avaliação do resultado obtido após a implementação das ações de governo.", a SEPLAN, nos pronunciamentos à Notificação, assim entende:

> Trata-se de matéria discricionária, sobre a qual diverge a Auditoria quanto as escolhas e a forma de condução adotadas pela SEPLAN.
>
> Na perspectiva de diálogo sobre as ponderações realizadas pela Auditoria no Relatório Preliminar e mantidas no seu Relatório conclusivo, a SEPLAN reitera o OF. GASEC/SEPLAN nº 338/2015, no qual abordou detalhadamente os fundamentos das opções metodológicas sobre dos indicadores de Programa inseridos no PPA 2016-2019. (TCE/009393/2015, fl. 75)

Comentário da Auditoria:

Neste aspecto apontado pela Auditoria, independente da discricionariedade mencionada pelo Gestor, decorrente da lacuna normativa em relação à organização do Plano Plurianual, tem-se a situação onde as boas práticas de gestão devem servir de guia orientador da estruturação desse instrumento.

Para tanto, o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do Ministério do Planejamento, é explícito:

> Os indicadores devem ser especificados por meio de métricas estatísticas, comumente formados por porcentagem, média, número bruto, proporção e índice. **Os componentes básicos de um indicador são:**
>
> - Medida: grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificar as características, resultados e conseqüências dos produtos, processos ou sistemas;
> - Fórmula: padrão matemático que expressa a forma de realização do cálculo;
> - Índice (número): valor de um indicador em determinado momento; - Padrão de comparação: índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento; e
> - **Meta: índice (número) orientado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período**. (grifo da Auditoria)

Salienta, ainda, que:

> Uma vez estabelecidas as fórmulas e as fontes dos dados, segue-se o estabelecimento de metas. A meta é uma expressão numérica que representa o estado futuro de desempenho desejado.
>
> **Todos os indicadores de desempenho devem ter metas, podendo ser definida mais de uma meta por indicador**. As metas têm como objetivo serem suficientes para assegurar a efetiva implementação da estratégia, por exemplo, de Governo (nível macro), de política (nível meso) ou de organização (nível micro). **As metas contêm uma finalidade, um valor e um prazo.**
>
> A finalidade de cada meta é enunciada no detalhamento do indicador e expressa um propósito da organização. Um estado de futuro esperado em um determinado período. Para isso, as metas devem ser: alcançáveis; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e *benchmark*. (grifo da Auditoria)

Diante do exposto, com vistas a melhor alinhar o PPA às boas práticas de gestão e contribuir para um melhor gerenciamento dos Programas previstos, a Auditoria reitera ao Governo do Estado e à SEPLAN a recomendação para:

- Revisão dos indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize o monitoramento e a avaliação do resultado obtido após a implementação das ações de governo.

Deficiência no estabelecimento das metas para os compromissos dos Programas, comprometendo o monitoramento e a avaliação do PPA (Item 2.5 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl. 23)

Metas com características de ações a serem executadas e sem especificações claras e mensuráveis (Item 2.5.1 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl. 23)

Estabelecimento de metas globais para os compromissos (Item 2.5.2 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl. 26)

Justificativa do Gestor:

No que se refere aos aspectos apontados pela Auditoria nos itens em referência, a SEPLAN, em resposta à Notificação, informa:

> A SEPLAN reitera, sobre este ponto, os pronunciamentos realizados no supracitado Of. GASEC/SEPLAN nº 388/2015, em especial **que todas as Metas consignadas no PPA são quantificadas e mensuráveis,**

> **apresentando plenas condições de acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade**, mediante os produtos do monitoramento do PPA 2016-2019, bem como nos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros normativos.
>
> Sobre o estabelecimento de projeções anuais para as Metas de modo a permitir *"o monitoramento regular de seu cumprimento, consequentemente dos compromissos a elas atrelados"*, cumpre reiterar que, em face do disposto no §1º, art. 159, da Constituição Estadual[4] e considerando que o PPA contempla um quadriênio, a Meta é atributo do programa que permite verificar a evolução do Compromisso, estabelecida de forma global e se refere ao período de vigência do PPA.
>
> **O PPA 2016-2019 expressa proposta metodológica que promove a visão estratégica das ações de Governo garantindo a distinção entre Plano e Orçamento, respeitando a diferença estrutural entre eles, evitando a sobreposição de instrumentos**, a exemplo da Lei Orçamentária Anual (LOA), que define os recursos anuais necessários às ações. A temporalidade de vigência (em anos) de cada instrumento normativo cumpre finalidades específicas dentro do ciclo orçamentário. O PPA contém pretensões governamentais a serem realizadas em médio prazo (quatro anos) e a LOA especifica as ações que podem ser executadas em um exercício (um ano).
>
> [...]
>
> Assim, não é possível afirmar, como dito no Relatório de Auditoria, que o estabelecimento de Metas globais para os Compromissos *"sem quantificação anual"* não permitirá *"o monitoramento e avaliação regular de seu cumprimento e, consequentemente, dos compromissos e a elas atrelados"*, pois entre outros argumentos já expostos, **garantida a compatibilidade entre a Lei Orçamentária de cada exercício e o PPA, ficam dadas condições para o monitoramento e a avaliação periódica da implementação do PPA 2016-2019**. (TCE/009393/2015, fl. 76) (grifo da Auditoria)

Comentário da Auditoria:

Em relação ao pontuado pela Auditoria quanto à existência de metas com características de ações a serem executadas e sem especificações claras e mensuráveis, embora o Gestor reitere "que todas as Metas consignadas no PPA são quantificadas e mensuráveis, apresentando plenas condições de acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade", depreende-se dos pronunciamentos que não foram apresentados esclarecimentos quanto aos exemplos apontados pela Auditoria de metas que apresentam as fragilidades de formulação identificadas, os quais encontram-se listados a seguir:

QUADRO 01 – Exemplos de fragilidades relacionadas à formulação de metas – Programa Pacto pela Vida

Descrição			Comentários da Auditoria
Compromisso	**Meta**	**Iniciativa**	
Promover melhorias urbanas em áreas com maiores índices de violência	Promover a ampliação e requalificação de equipamentos de esporte e lazer considerando as diretrizes de segurança para as 10 maiores cidades do Estado	Promover a ampliação e requalificação de equipamentos de esporte e lazer considerando as diretrizes de segurança para as 10 maiores cidades do Estado	Quantas unidades serão ampliadas e quantas terão os equipamentos requalificados? Como será mensurado o que o compromisso se propõe?
Garantir o cumprimento das medidas socioeducativas restritivas de liberdade e ações para reinserção de egressos	Ampliar a oferta de vagas da medida socioeducativa de semiliberdade nos territórios de identidade	Ampliar a oferta de vagas da medida socioeducativa de semiliberdade nos territórios de identidade	Como será verificada a ampliação da oferta de vagas, que é a iniciativa? Através de construção, reforma e/ou ampliação de unidades existentes?
Modernizar os Centros Sociais Urbanos e os Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente	Requalificar os Centros Sociais Urbanos e Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente	Requalificar os Centros Sociais Urbanos e Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente	Quantos Centros Sociais Urbanos e quantos Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente serão requalificados? Não há especificação da meta, visto que está apresentada englobando os dois aspectos, seguindo a redação da iniciativa, que descreve o que será realizado.
Ofertar acolhimento, cuidado e alternativas de reinserção social para pessoas com transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas, suas famílias e outros grupos vulneráveis	Qualificar profissionais que atuam no campo do álcool, crack e outras drogas, nos municípios com maiores índices de crimes violentos letais intencionais da Bahia	Qualificar profissionais da rede de atenção no campo do álcool, crack e outras drogas	A meta será mensurada por qualificações ou por profissionais? No caso da meta ser por qualificação, que tipo de qualificação será ofertada e deve ser aferida, genérica para todos os aspectos mencionados – álcool, crack e outras drogas ou específica?

Fonte: SEPLAN, PPA 2016-2019

Como se pode observar, os exemplos anteriormente apresentados evidenciam claramente o quanto apontado pela Auditoria, demonstrando a existência de metas que não se mostram claras para o acompanhamento pelos órgãos de controle e, por conseguinte, pela sociedade.

No que se refere ao estabelecimento de metas globais(quadrienais) para os compromissos dos Programas, é pertinente esclarecer que a definição de metas anuais, ao contrário do que entende o Gestor, não significa a inserção de elementos orçamentários no PPA que possam distorcer seu caráter estratégico, visto que as metas, no escopo de uma proposta de intervenção, representam apenas um desempenho almejado, traduzindo-se, portanto, no âmbito do instrumento de planejamento, em um norte para o estabelecimento das ações anuais, possibilitando à gestão o estabelecimento anual de ações e a previsão de recursos com um parâmetro anual do que ele precisará alcançar.

É válido aqui reafirmar, também, o já exposto no Relatório de Auditoria de que os aspectos observados no tocante às metas globais contrapõem-se ao explicitado no modelo de gestão constante na própria proposição do PPA 2016-2019:

> Alguns conceitos não formalizados em planos plurianuais anteriores devem ser esclarecidos. Assim, **os ciclos anuais de planejamento englobam a programação, a execução, o monitoramento bimestral ou trimestral, conforme o caso, de compromissos, iniciativas e metas, a avaliação anual de desempenho de programas**, e, caso necessário, a revisão com vistas à incorporação de melhorias.
> A **instância de gestão operacional** corresponde à gestão da execução de compromisso de programa, cuja responsabilidade é da secretaria ou entidade da administração indireta em que estejam alocados os recursos orçamentários. **Nessa instância, serão produzidas informações estruturadas e alternativas de solução para superação de restrições à execução das iniciativas e metas dos compromissos**, quando condizentes com o nível de competência institucional do órgão ou entidade por eles responsável; quando a solução estiver fora do âmbito de competência, a demanda será encaminhada à instância de gestão político-institucional.
>
> A instância de gestão político-institucional, por sua vez, corresponde à instância de gestão da execução de programa, cuja responsabilidade é compartilhada pelos titulares das secretarias ou entidades da administração indireta em que estejam alocados os recursos orçamentários referentes aos compromissos. Nessa instância, serão produzidas informações estruturadas e alternativas de solução para superação de restrições à execução do programa, de modo a subsidiar a tomada de decisão que dependa da pactuação entre secretarias de Estado.
>
> [...]
>
> **Essas** três **instâncias** sucessivas de gestão **operam a sistemática de**

> **monitoramento em rede** por intermédio de equipes interinstitucionais de assessoramento **que informam tempestivamente, a instância seguinte quanto ao andamento dos compromissos e programas do PPA, em particular sobre as restrições ao desempenho, considerando a situação presente e as potenciais dificuldades que podem comprometer o alcance das suas metas**. Apenas quando necessário são acionadas as salas de gestão, modo de operação dos colegiados institucionais integrados por secretários de Estado. (pág. 40/41)
> (grifo da Auditoria)

Dessa forma, a Auditoria reitera o entendimento que fica comprometido o monitoramento bimestral ou trimestral, conforme o caso, de compromissos, iniciativas e metas, como previsto pelo modelo de gestão proposto, sem a projeção dos resultados a serem alcançados anualmente para as metas estabelecidas para os compromissos.

Assim, permanece a recomendação para:

- Revisão das metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, bem como realizar projeções anuais, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados.

Não explicitação do elemento vinculante entre PPA e LOA (Item 2.2 do Relatório de Auditoria, TCE/009393/2015, fl.17)

Justificativa do Gestor:

Quanto à recomendação deste item do relatório de "Explicitar nos Projetos de Leis Orçamentárias anuais as Iniciativas do PPA 2016-2019 vinculadas às ações orçamentárias estabelecidas, com vistas a garantir a transparência da compatibilização, legalmente exigida, do orçamento com o Plano", a SEPLAN assim se pronunciou:

> Reitera-se que é pacífico o entendimento quanto à necessidade da compatibilização de todos os instrumentos citados (artigos 159, 161 e outros) com o PPA. Entretanto, não há como o PPA projetar a sua interferência direta em cada um destes instrumentos, em cada um dos quatro exercícios da sua vigência. Na elaboração do PPA estes não existem ainda e todos serão realizados no futuro. E, somente quando da elaboração de cada um destes instrumentos é que se deve utilizar o PPA como parâmetro e promover a compatibilização dos seus conteúdos com este plano.

A relação constitucional entre LOA e PPA foi ratificada na Lei nº 13.468/2015, no § 2º do artigo 5º:

> "Art 5º ...
> §2º – As ações orçamentárias serão elaboradas considerando as Iniciativas de que trata este artigo, garantindo a compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual."

Comentário da Auditoria:

O que se depreende da justificativa apresentada pelo Gestor é que não houve um entendimento da recomendação da Auditoria, visto que não foi orientado para que o PPA apresente aspectos ou elementos das peças orçamentárias, o que desvirtuaria o seu caráter de instrumento direcionador das demais peças, ao qual devem ser compatíveis. O que a recomendação da Auditoria orienta é justamente o inverso, ou seja, que os projetos de leis orçamentárias explicitem a quais iniciativas do PPA as ações orçamentárias estão vinculadas, de forma a dar maior transparência entre o planejado e o executado, considerando que a iniciativa é elemento vinculante da compatibilidade entre as duas peças.

Isto posto, a Auditoria reitera a recomendação ao Governo do Estado e à SEPLAN para:

- Explicitar nos Projetos de Leis Orçamentárias anuais as Iniciativas do PPA 2016-2019 vinculadas às ações orçamentárias estabelecidas, com vistas a garantir a transparência da compatibilização, legalmente exigida, do orçamento com o Plano.

III CONCLUSÃO

Analisadas as justificativas apresentadas pelo Gestor quanto aos achados constantes no Relatório de Auditoria, em razão da Notificação deste TCE, a Auditoria reitera as recomendações a seguir, com vistas a tornar o PPA 2016-2019 um instrumento que estabeleça de forma clara as metas da administração e melhor direcione a gestão, bem como seu monitoramento e avaliação.

Recomendações ao Governo do Estado e à SEPLAN:

- Explicitar nos Projetos de Leis Orçamentárias anuais as vinculações entre ações orçamentárias e as Iniciativas do PPA 2016-2019, com vistas a garantir a transparência da compatibilização, legalmente exigida, do orçamento com o Plano;

- Revisar as metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, bem como realizar projeções anuais, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados;
- 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.

Gerência 7A, 05 de abril de 2016.

MARCOS ANDRÉ SAMPAIO DE MATOS
Coordenador de Controle Externo

JOSIMEIRE LEAL DE OLIVEIRA
Gerente de Auditoria