ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
GABINETE DO SECRETÁRIO

OF. GASEC Nº 393/2015

Salvador, 30 de dezembro de 2015.

Senhor Conselheiro Presidente,

Com a satisfação em cumprimentar V.Exa., reporto-me ao Ofício nº 002241/2015 / TCE/GAPRE/SEG, relativo ao Processo nº TCE/009393/2015, que encaminha para esta Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia as conclusões do Relatório de Auditoria Operacional cujo escopo versa sobre a análise do Plano Plurianual 2016-2019 enviado à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia por meio do Projeto de Lei nº 21.474/2015, destacando o modelo, a metodologia e "observações acerca dos elementos que o compõem, considerando aspectos já relatados em trabalhos anteriores" [1] do Tribunal de Contas.

Inicialmente, esta SEPLAN reitera integralmente os esclarecimentos produzidos no Of. GASEC/SEPLAN nº 338/2015, em especial, para ratificar que o Plano Plurianual 2016-2019 (objeto Projeto de Lei nº 21.474/2015 e, agora, da Lei nº 13.468/2015) cumpriu todos os requisitos constitucionais e legais vigentes.

A Sua Excelência o Senhor
Dr. INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO
Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia
Nesta

[1] Em especial Proc. TCE/007741/2015, Relatório das Contas de Governo entre outros citados nas páginas 7 e 8 do Relatório ora comentado.

Informa também que, não obstante alguns dos pontos do Relatório Preliminar de Auditoria, relativos à metodologia de elaboração do PPA, versarem sobre matérias discricionárias da Administração, esta Secretaria - observando os aspectos de conveniência e oportunidade para aperfeiçoamento do PPA - 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 Assembleia 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".*

Feitas estas considerações, salienta, ainda, sobre os itens do Relatório o que segue:

I. Ponto 2.1 do Relatório de Auditoria: "Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem trâmite específico de apreciação pelo Poder Legislativo."

Recomendações:
"Alteração do artigo oitavo do Projeto de Lei nº 21.474/2015, que institui o Plano Plurianual do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019, com vistas a condicionar as revisões do plano plurianual à apresentação pelo Poder Executivo de projeto de lei específico para revisão do PPA, a ser apreciado pelo Poder Legislativo, em consonância com o estabelecido pela Constituição do Estado."

"Definir, formalizar e dar publicidade aos critérios para revisão do PPA"

As emendas propostas, 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*."

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 de 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 apenas 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. O que é inequívoco, e compartilhado por esta SEPLAN, é o entendimento sobre a reserva

legal desta matéria, bem como a iniciativa do Poder Executivo para os projetos sobre PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária.

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.

Não é demais ressaltar que o citado Projeto de Lei nº 21.474/2015 cumpriu o devido processo legislativo, passando pelas comissões legislativas de apreciação técnica do seu conteúdo, em especial, na Comissão de Constituição e Justiça, que opinou por sua legalidade e constitucionalidade, permitindo ao Plenário da Casa Legislativa a aprovação da lei publicada sob nº 13.468/2015.

Critérios de Revisão do PPA

Sobre a recomendação de "*definir, formalizar e dar publicidade aos critérios para revisão do PPA*", a SEPLAN esclarece que especificou na página 8 do Plano de Ação, anexado ao Processo nº TCE/007774/2015 e agora ao presente, 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.

II. Ponto 2.4 do Relatório de Auditoria: "Deficiência na conceituação dos atributos do programa"

Recomendação:
"Formalizar no PL 21.474/2015 as alterações propostas para os artigos 4º e 5º, para posterior apreciação da Assembleia Legislativa."

Sobre este ponto, a Auditoria acolheu as alterações propostas pela SEPLAN e recomenda que sejam formalizadas a proposição de alteração no texto do PL, aduzindo, ainda, que *"persistem efetivamente as deficiências"(...)"no que tange aos indicadores, tendo em vista que o referido Projeto de Lei(cuja redação foi mantida pela SEPLAN) estabelece que os mesmos permitirão aferir a efetividade dos programas, ou seja, os impactos e efeitos produzidos coma 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".*

A respeito, a SEPLAN informa que as propostas foram encaminhadas e, ao final, a Lei nº 13.468/2015, que institui PPA 2016-2019, foi publicada com o seguinte texto:

> **"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 e 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;

> c) 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 este artigo, garantindo a compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual."
> (grifos nossos)

Embora a inserção de Indicadores no texto do PPA, sobre a qual trata a recomendação da Auditoria, seja matéria discricionária do Poder Executivo, a SEPLAN ratifica que nunca houve deficiência na conceituação dos Indicadores e que não procede a afirmação da Auditoria de que não há "*previsão de indicadores de desempenho que mensurem eficiência e eficácia dos programas*". Vejamos:

Segundo o Glossário de termos técnicos do controle externo elaborado pelo Tribunal de Contas da União, efetividade, eficácia e eficiência podem ser assim definidas:

> **Eficácia:** grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos e dos recursos implicados. A eficácia é a comparação entre o *que se* pretendia fazer e o que efetivamente se conseguiu realizar.
>
> **Eficiência**: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos. A eficiência significa a correta utilização dos recursos (meios de produção) disponíveis.
>
> **Efetividade:** relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação organizacional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

De acordo com os artigos 4º e 5º do PL 21.474/2015 alterados por emenda, os Programas são constituídos por Compromissos, aos quais estão vinculadas Metas e Iniciativas. 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.

III. Ponto 2.3 do Relatório de Auditoria: "Ausência de vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos" e Divulgação dos Indicadores Estratégicos

> Recomendações:
> *"Especificar os principais temas estratégicos relacionados aos programas, assim como a correlação dos respectivos compromissos com os temas estratégicos, de forma a apresentar de forma clara os temas estratégicos que orientaram a concepção e a implementação da dimensão tática do plano, representada por 19 programas e respectivos compromissos"*
>
> "*Dar publicidade aos indicadores estratégicos, viabilizando a utilização do PPA como instrumento de gestão estratégica por todas as instâncias de governo"*

Conforme explicitado no Of. GASEC/SEPLAN nº 338/2015, os Temas Estratégicos refletem as áreas estratégicas de atuação do Estado, definidos a partir das diretrizes estratégicas de Governo (art. 6º do Decreto nº 16.014/2015) e orientam a atuação dos Programas.

Os Temas Estratégicos refletem áreas sensíveis do governo nas quais os Compromissos e os Programas estão referenciados. Dessa forma, a transversalidade é condição imanente dos Temas Estratégicos. O exercício de

relacionar Programa a Temas permitiu que, ao elaborar os Programas de Governo, os órgãos e entidades da Administração estadual assegurassem o componente estratégico do PPA. Ao definirem seus Compromissos, o fizeram considerando a base estratégica à qual os Temas Estratégicos fazem parte. Com fundamento nessa estruturação, um Programa pode produzir efeitos concomitantes sobre diversos Temas Estratégicos, dado o caráter transversal de seus Compromissos[2].

No texto introdutório ao PPA, em que se descreve a sua metodologia de elaboração e constituição[3], foram explicitados os Temas e estas múltiplas possibilidades de relações entre Programas e Temas Estratégicos, inclusive a conformação dos aspectos de transversalidade inerentes a estas relações.

Diferente do afirmado pela Auditoria, não existiram e 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"*.

A SEPLAN reitera e ratifica, nesta oportunidade, que as diretrizes estratégicas norteadores da elaboração dos Compromissos que compõem os Programas referentes à proposta governamental para a estratégia de desenvolvimento do Estado da Bahia no quadriênio 2016-2019 foram publicizados no Decreto Estadual nº 16.014/2015, discutidos em todas as mesas temáticas e programáticas de elaboração do PPA, bem como informados no texto do PPA 2016-2019 encaminhado à ALBA. Tais informações foram, ainda, divulgadas em documentos constantes do site oficial do PPA 2016-2019 (ainda ativo) em atenção ao princípio da transparência, dever da Administração.

Note-se que, ao determinar que as diretrizes e Temas Estratégicos se constituíssem como premissas para elaboração dos Compromissos, a Administração Estadual imprimiu ao PPA o caráter estratégico pretendido para o seu período de vigência. Nesta oportunidade, a SEPLAN ratifica que, em face das agregações

[2] Conforme ilustra a figura 2 na página 14 do PPA 2016-2019.
[3] Página 13 e 14 do PPA 2016-2019.

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.

Ainda assim, em face das solicitações da Auditoria, a SEPLAN disponibilizará em seu site, a partir 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*".

Indicadores Estratégicos

Do mesmo modo que a correlação entre Temas e Programas etc, a SEPLAN entende que a opção metodológica de não explicitar os Indicadores Estratégicos no texto do PPA não inviabiliza *a "utilização do PPA como instrumento de gestão estratégica por todas as instâncias de governo"* como entendeu a Auditoria.

Aspectos elementares relativos à concepção da SEPLAN sobre Indicadores Estratégicos, sua metodologia de estruturação e possibilidades de utilização foram expostos no Of. GASEC/SEPLAN 338/2015. Conforme já comentado, a metodologia de elaboração do PPA utilizou diretrizes e Temas Estratégicos para construção de todos os seus conteúdos. Assim, a pretensão de execução do PPA pelos órgãos e entidades da Administração Estadual é a pretensão de viabilizar a estratégia construída para o quadriênio 2016-2019.

Os Programas que serão monitorados e avaliados a partir dos Indicadores de Programas e das Metas e os Indicadores Estratégicos - em face da sua complexidade e das suas características de estruturação, bem como das inovações implementadas no modelo do PPA 2016-2019 - agregarão oportunamente elementos para retroalimentar o ciclo de planejamento na sua dimensão estratégica para o PPA 2020-2023.

A respeito, a SEPLAN disponibilizará em seu site, a partir de fevereiro de2016, o quadro ilustrativo de alguns destes indicadores estratégicos selecionados para o processo de avaliação do PPA.

IV. Ponto 2.6 do Relatório de Auditoria: "Estabelecimento de indicadores para os programas sem definição de índices esperados"

> Recomendação:
> *"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."*

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 suas opções metodológicas sobre dos Indicadores de Programa inseridos no PPA 2016-2019.

V. Ponto 2.5 do Relatório de Auditoria: "Deficiência no estabelecimento das metas para os compromissos dos programas que comprometem o monitoramento e a avaliação do PPA"

Ponto 2.5.1. "Metas com característica de ação a ser executada e com descrição idêntica à de iniciativas."
Ponto 2.5.2. "Estabelecimento de metas globais para os compromissos"

> Recomendação:
> *"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"*

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).

[4] Constituição Estadual "A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada."
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias DA Constituição Estadual "Art. 32. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere a Constituição Federal, serão obedecidas as seguintes normas:
I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa;

As Iniciativas integram as Metas e expressam o conjunto de ações de Governo, que devem viabilizar a realização das Metas, atendendo ao objetivo do Compromisso. Explicitam o "como fazer" ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado.

Conforme dispõe o §2º, do art. 5º, da Lei nº 13.468/2015[5], que institui o PPA 2016-2019, a partir das Iniciativas, que integram as Metas do PPA 2016-2019, serão estabelecidas ações nas Leis Orçamentárias Anuais do período de vigência do PPA. E tais inserções ocorrerão, sempre de acordo com as condições reais e objetivas de Governo, referentes à disponibilidade de recursos, ao desenvolvimento dos meios e condições necessárias à sua execução, bem como de outras circunstâncias convenientes e oportunas para o melhor desempenho da ação governamental.

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 comprimento 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 periódicas da implementação do PPA 2016-2019.

VI. Ponto 2.2 do Relatório de Auditoria: "Não explicitação do elemento vinculante entre PPA e LOA"

> Recomendação:
> *"Explicitar nos Projetos de Lei 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."*

O PPA constitui-se no instrumento parâmetro para formulação dos conteúdos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias anuais. Nos quatro anos da

[5] § 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.

vigência do PPA, todos os instrumentos citados e outros referentes ao planejamento da ação governamental devem nele se fundamentar.

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, vejamos:

> "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."

Assim, a recomendação realizada para o ponto 2.2 do Relatório de Auditoria Operacional transcrita acima é obrigação constitucional e legal a qual a SEPLAN acolhe integralmente.

Com os melhores cumprimentos,

JOÃO LEÃO
Secretário do Planejamento

TCE - PROTOCOLO GERAL
RECEBIDO
EM 04/02/16
ANANDA HELEN F. DOS SANTOS

PLANO DE AÇÃO PARA ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

Auditoria Operacional: OS Nº 012/2015

Recomendação (descrição, item e página do Relatório)	Responsável (principal)	Ação (descrição da Ação a realizar e realizada)	Previsão (conclusão)
À Seplan: • Ajustar o cronograma da realização da escuta social para que as demandas dela advindas sejam disponibilizadas aos órgãos e entidades antes da realização das mesas temáticas em tempo hábil para apreciação no planejamento de suas intervenções. (itens 1.1 e 1.3; pag 15 e 24)	Seplan/SPE	**Ação Realizada:** Para o PPA, a versão revisada e final do referido fluxo, vide Manual de Processo – Elaborar Plano Plurianual – PPA, disponível no site institucional da Seplan, opção "Publicações/Planejamento/Outras Publicações", prevê a realização de Mesas Temáticas, para a discussão e validação da versão final da Matriz Programática, contemplando Eixos, Temas, Diretrizes e Programas. Pela definição do processo, a realização da Escuta deve ocorrer após a definição da Matriz, sendo isto insumo para a oitiva nos Territórios. Finalizada a Escuta, as propostas consolidadas são cadastradas no Fiplan, possibilitando, então, o início da etapa de elaboração das propostas setoriais, onde devem ser definidos detalhadamente os Compromissos, Metas e Iniciativas, e realizada a associação das propostas da escuta às Metas Territorializadas, demonstrando a programação para o seu atendimento. Assim, a recomendação está atendida, considerando que o cronograma do projeto de elaboração de qualquer dos instrumentos (PPA, LDO e LOA) é definido observando a sequencia e sincronismo das atividades estabelecidas no fluxo do respectivo processo.	-
À Seplan: • Divulgar demonstrativo que evidencie os		Da forma como foi definido o processo, as Propostas pactuadas na Escuta Social foram cadastradas e disponibilizadas no Fiplan para, quando atendidas, serem associadas com as Metas Territorializadas dos Compromissos, e quando não atendidas terem inseridas a justificativa do	

84

compromissos, metas e entregas /iniciativas advindos das propostas validadas na escuta social. (item 1.1; pag 15)	Seplan/DPT	não atendimento. **Ação a Realizar :** 1. A partir das informações do Fiplan, elaborar e publicar no site da Seplan o Demonstrativo do Atendimento das Propostas da Escuta Social no PPA, detalhando-se, por Proposta, as metas associadas ao atendimento ou as justificativas do não atendimento.	Dez/2015
Aos Órgãos e Entidades: • Elaborar demonstrativo que evidencie os compromissos metas e entregas/iniciativas advindos das propostas validadas na escuta social. (item 1.1; pag 16) **À Seplan:** • Apresentar nas devolutivas para a sociedade: – correlação das propostas validadas na escuta social com os compromissos, metas e entregas/iniciativas delas advindas; – justificativas para propostas não incorporadas. (item 1.2; pag 17)	APG ou Equivalente Seplan/APG	A metodologia do PPA 2016-2019, em relação ao 2012-2015, foi aperfeiçoada de forma que os órgãos, no momento da territorialização da Meta do Compromisso, puderam associar a (s) Proposta (s) da Escuta Social que seriam atendidas, com a opção para justificar o atendimento parcial ou o não atendimento. A partir desta informação, já disponível na base de dados do Fiplan, é possível produzir, de forma centralizada, relatórios demonstrativos para a alta administração, órgãos de controle ou sociedade. **Ação a Realizar:** 1. Complementar as justificativas do não atendimento ou atendimento parcial às Propostas da Escuta. 2. Implementar o demonstrativo a ser elaborado no item 1.1 anterior como relatório do Fiplan, com opção de filtro por órgão/entidade.	Fev/2016 Fev/2016

À Seplan: • Rever e antecipar o início das atividades de planejamento ligadas ao processo de elaboração do PPA, de modo que o tempo disponibilizado para discussão entre os envolvidos seja compatível com a complexidade do processo. (item 1.3; pag 25)		O PPA 2016-2019 foi elaborado aplicando-se o fluxo do processo documentado no Manual de Processo – Elaborar Plano Plurianual – PPA, disponível no site, e que resultou da análise e melhoria do processo realizado na elaboração do PPA 2012-2015. **Ação a Realizar:**	
• Desenvolver, formalizar e disponibilizar sistemática padrão (fluxo, manual, modelo lógico de construção e procedimentos) para os órgãos e entidades, que garanta orientação à construção de programas com clareza e encadeamento lógico entre componentes, bem como indicadores adequados à mensuração de desempenho. (item 1.4; pag 33) • Definir Metodologia para elaboração do PPA que garanta na sua estrutura elementos para viabilizar o monitoramento e avaliação das metas e dos indicadores previstos, como: quantificação anual das metas previstas para os compromissos, quantificação anual, fonte de informação, natureza (efeito ou resultado) e responsáveis para os indicadores. (item 1.4; pag 33)	Seplan/SPE Seplan/APG	1. Realizar um novo ciclo de análise e melhoria do processo de elaboração do PPA, do modelo de organização do instrumento e metodologia para a formulação dos seus componentes (programa, indicador de programa, compromisso, meta de compromisso e iniciativa), visando: – a antecipação do início das atividades, tendo em vista a disponibilização de prazos mais amplos para as atividades de capacitação e elaboração das propostas pelas setoriais; – a construção de programas com clareza e encadeamento lógico entre os componentes programáticos, bem como indicadores adequados à mensuração de desempenho; – adequação e suficiência das metas e indicadores, de forma a viabilizar o monitoramento e avaliação . 2. Atualizar o Manual de Processo de Elaboração do PPA e disponibilizá-lo no site da Seplan.	Mar/2018 Abr/2018
• Aprimorar o processo de elaboração do PPA para dirimir a ocorrência de falhas na concepção dos programas e indicadores que comprometam o M&A do PPA. (item 2.4; pag 66)			

À Seplan: • Identificar as necessidades de capacitação dos técnicos da SEPLAN participantes da elaboração do PPA, de modo que sejam oferecidos conhecimentos necessários à construção do PPA. (item 1.3; pag 25) • Identificar as necessidades de capacitação dos participantes dos órgãos e entidades e ofertar capacitação adequada para a elaboração do PPA, garantindo, dentre outros, conhecimento sobre os objetivos estratégicos do estado e lógica para elaboração de programas e indicadores de desempenho. (item 1.4; pag 33) • Ofertar aos técnicos da SEPLAN participantes da elaboração do PPA, capacitação adequada à construção do PPA, englobando, dentre outros, conhecimentos sobre a situação atual do estado e suas necessidades, bem como em lógica para construção de programas e indicadores (a exemplo de matriz de marco lógico). (item 1.3; pag 25) • Capacitar as equipes responsáveis pela elaboração do PPA na construção de programas e indicadores, de forma a garantir a obtenção de produtos satisfatórios à realização das atividades de M&A do PPA. (item 2.4; pag 66)	Seplan/DG/UCS Seplan/DG/UCS	**Ação a Realizar:** 1. Elaborar (e revisar anualmente), em parceria com a SPE, SEI e APG, programa de capacitação, para o corpo técnico e gerencial da Seplan e dos órgãos e entidades participantes, abordando todos os aspectos conceituais, metodológicos, de processos e de sistemas, visando desenvolver conhecimentos e habilidades necessários à elaboração e revisão do PPA. ❖ O programa de capacitação a ser elaborado deverá dar cobertura a todos os aspectos observados nas recomendações destacadas ao lado, exceto no tocante à Indicadores, que será tratado em programa de capacitação específico que integra o conjunto de Ações para as recomendações do item 1.7, pag 44 do Relatório de Auditoria, descrito na página 9 deste Plano de Ação. 2. Promover, anualmente, a capacitação conforme programada.	Mar/2016 -

Aos Órgãos e Entidades: • Ofertar capacitações específicas relacionadas à metodologia para construção de programas e para definição/construção de indicadores, voltados à área de atuação do órgão/entidade, aos participantes do processo de elaboração do PPA. (item 1.5; pag 37)	Órgão ou Entidade / APG ou Equivalente	**Ação a Realizar:** 1. Elaborar, e revisar anualmente, programa regular de capacitação, voltado à área de atuação do órgão/entidade, abordando aspectos conceituais e metodológicos aplicáveis para a construção/formulação de programas e indicadores do PPA. O programa de capacitação do órgão/entidade, de âmbito setorial, tem caráter complementar, devendo estar em conexão com o programa de capacitação a ser ofertado pela Seplan que tem como foco os aspectos metodológicos para a construção/formulação de Programas e Indicadores do PPA, no sentido da definição do conteúdo programático a ser desenvolvido para a implementação da política pública no âmbito setorial. Os aspectos ligados à forma, modelo ou estruturação do Programa/Indicadores são exclusivos da capacitação ofertada pela Seplan. 2. Realizar, anualmente, a capacitação para o corpo técnico e gerencial participante do processo de elaboração do PPA.	Abr/2017 -
À Seplan: • Definir núcleo permanente de técnicos voltados a elaboração do PPA. (item 1.3; pag 25)	Seplan	**Ação Realizada:** O Governo do Estado da Bahia aderiu em 2011 ao novo modelo concebido pela União para a elaboração do Plano Plurianual – PPA. Este modelo inovador promoveu mudanças significativas nos processos de planejamento governamental e restabeleceu a integração das suas três dimensões (estratégica, tática e operacional), fortalecendo a dimensão estratégica do PPA, afastando-o da condição de "Orçamento Plurianual" ou "Macro Orçamento". Nesta concepção, o Programa Temático (não mais	-

		para a solução de um problema ou atendimento de uma demanda) e de Governo (não mais setorial), passou a ser formulado para dar transparência e fazer cumprir, no quadriênio, as diretrizes estratégicas estabelecidas para determinada área de Política Pública (tema estratégico). Em face do novo modelo adotado, em 2012 foi tomada a decisão de transferir a competência de elaboração e revisão do PPA da Superintendência de Orçamento Público - SPO para a Superintendência de Planejamento Estratégico – SPE. Em 2015 esta determinação foi cumprida, com a elaboração do PPA 2016-2019 sob a coordenação da SPE e a formalização desta unidade no Regimento da Seplan como a competente para a elaboração e revisão deste instrumento.	
À Seplan: • Desenvolver e atualizar periodicamente plano, estudo e diagnóstico estratégico do estado que fundamente a construção dos planos plurianuais. (item 1.3; pag 25) • Elaborar estudos/diagnósticos que auxiliem na elaboração do Planejamento Estratégico do Estado da Bahia. (item 1.6; pag 41) **Aos Órgãos e Entidades:** • Definir, no âmbito das secretarias/órgãos/entidades, responsáveis pela	Seplan/SPE	Consoante o Regimento da Seplan, a Superintendência de Planejamento Estratégico – SPE e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI são as unidades de negócio competentes para desenvolver e atualizar periodicamente estudos técnicos e temáticos pertinentes para o embasamento do planejamento do Estado, e desenvolvem estas atividades regularmente a partir de 2015 para subsidiar a construção dos planos plurianuais. **Ação a Realizar:** 1. Articular-se com a SEI e APG (ou equivalente) para a definição da programação de estudos/diagnósticos sobre temas de políticas públicas para subsidiar o planejamento do Estado, considerando: – As especificidades e integração dos instrumentos de planejamento; – A identificação dos prazos e responsáveis para cada	Abr/2016

produção de estudos/diagnósticos que suportem a elaboração dos compromissos, metas e entregas/iniciativas do PPA. (item 1.6; pag 41) • Elaborar estudos/diagnósticos territorializados da realidade do Estado, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, contendo dentre outros aspectos: análise de público alvo a atender, análise do contexto econômico regional, análise da participação social. Tais estudos/diagnósticos devem ser estruturados de modo a fundamentar e evidenciar as estimativas das metas e suas regionalizações para cada compromisso assumido.	Seplan/SPE Seplan/SPE Seplan/SPE	estudo/diagnóstico programado; – A conexão e/ou complementariedade entre os estudos de âmbito estadual e setorial; – As especificidades territoriais; – No âmbito setorial, nas respectivas áreas de atuação, contemplar a análise do público alvo, do contexto econômico regional e da participação social, de modo a fundamentar e evidenciar as estimativas das metas e suas regionalizações para cada compromisso assumido. 2. Definir e publicar no site da Seplan a programação definida no item 1 acima que serão realizados no quadriênio. 3. Publicar no site da Seplan e dos órgãos/entidades responsáveis os estudos realizados, quando concluídos. 4. Elaborar o Plano Estratégico do Estado ❖ Esta Ação consta também do Plano de Ação, item 1.j, da Auditoria das Contas de Governo 2014, com previsão para jul/2017, mas que será solicitada a alteração da data para jul/2018 na primeira reunião de acompanhamento a ser promovida pelo TCE em fevereiro.	Jun/2016 - Jul/2018
Ao Governo do Estado: • Fomentar discussão e elaborar, em conjunto com a Casa Civil, Seplan e outros atores que se façam necessários, projeto de Lei Complementar que disponha sobre a elaboração e organização do Plano	Seplan	**Ação a Realizar:** 1. Articular-se com a Casa Civil e outros atores que se façam necessários, para a discussão e, conforme o entendimento, a elaboração da minuta do projeto de lei complementar.	Abr/2018

Plurianual, conforme estabelecido no artigo 159 da Constituição Estadual, estabelecendo critérios sobre elaboração e organização do PPA, que garantam um instrumento aderente às necessidades do estado, com elementos direcionadores das ações a serem executadas e encadeamento lógico adequado, bem como requisitos para ser monitorado e avaliado. (item 1.4; pag 32)			
À Seplan: • Desenvolver formalizar e definir responsáveis e implementar procedimentos de revisão dos programas e indicadores estabelecidos para o PPA, que incluam a revisão da correlação entre as propostas advindas da escuta social e os programas estabelecidos. (item 1.4; pag 33)	Seplan/SPE Seplan/APG Seplan/SPE	**Ação a Realizar:** 1. Definir os requisitos de negócio para a implementação das funcionalidades do Fiplan de suporte ao processo de Revisão do PPA, considerando o estabelecido na Lei do PPA. 2. Implementar no Fiplan funcionalidades de suporte à Revisão do PPA. 3. Elaborar e disponibilizar o Manual com fluxo e descritivo detalhado dos procedimentos estabelecidos.	Dez/2015 Mai/2016 Jun/2016
Aos Órgãos e Entidades: • Designar e atribuir competências, no âmbito do órgão ou entidade, aos responsáveis pelo planejamento das atividades relacionadas à elaboração do PPA. (item 1.5; pag 37) • Definir núcleo permanente de técnicos voltados ao processo de elaboração do PPA. (item 1.5; pag 37)	Seplan	**Ação Realizada:** As Assessorias de Planejamento e Gestão – APG foram criadas na estrutura dos órgãos do Estado, pela Lei 13.204, de 11/12/2014, para as competências de gestão organizacional, do planejamento estratégico, do orçamento e de tecnologias da informação e comunicação – TIC, no âmbito setorial. Nos Regimentos de todos os órgãos, atualizados em face da Lei 13.204,	-

		consta a APG como a competente para e elaboração do PPA, no âmbito setorial. Corroborando com a recomendação ofertada, a versão revisada e final do processo de elaboração do PPA, vide Manual de Processo – Elaborar Plano Plurianual – PPA, disponível no site, formaliza a participação da APG como órgão setorial de planejamento e responsável pela articulação, consolidação e cadastramento da proposta setorial.	
Aos Órgãos e Entidades: • Formalizar as informações dos indicadores dos programas do PPA, de forma a conter, pelo menos: natureza do indicador (resultado ou efeito), índices de referência, índices esperados anuais, forma de cálculo, fonte das informações e indicação dos responsáveis. (item 1.7; pag 44) • Sistematizar dados e informações que subsidiem a elaboração/seleção de indicadores para os programas. (item 1.7; pag 44) • Aumentar a oferta de capacitação relacionada à metodologia de construção de indicadores, voltados à área de atuação do órgão/entidade. (item 1.7; pag 44)	Seplan Seplan/DG/UCS Seplan/DG/UCS	As informações sobre os indicadores dos Programas do PPA estão formalizadas em anexo específico do Projeto de Lei do PPA 2016-2019, onde estão detalhados com nome, unidade de medida, valor de referência, fonte e fórmula de cálculo. **Ação a Realizar:** 1. Instituir o Grupo Técnico – Indicadores de Planejamento e Gestão Estratégica (GT-IPGE), com atribuições e competências para atuar em todas as atividades desenvolvidas para a definição, coleta de dados e sistematização de informações, mensuração e divulgação de indicadores utilizados no ciclo do planejamento e gestão estratégica, de caráter permanente, constituído por integrantes das unidades SPE, SMA, SEI, e órgãos e entidades que realizem atividades correlatas em âmbito setorial. 2. Elaborar (e revisar anualmente), em parceria com o GT-IPGE, programa de capacitação especializada para o desenvolvimento das competências do GT-IPGE. 3. Promover, anualmente, a capacitação conforme programada.	Jul/2016 Ago/2016 -

	GT-IPGE	4. Revisar a definição dos atributos dos indicadores dos temas estratégicos e programas do PPA 2016-2019, complementando as informações constantes das "Tabelas Anexas", página 547 do caderno Projeto de Lei do PPA 2016-2019, conforme a recomendação ora ofertada, exceto o índice esperado anual, que entendemos não aderente ao modelo conceitual estabelecido.	Set/2016
	GT - IPGE	5. Mensurar os indicadores de temas estratégicos e programas do PPA, conforme a periodicidade estabelecida para cada um.	-
	GT - IPGE	6. Divulgar informações da mensuração dos indicadores de temas estratégicos e de programas do PPA nos sites da Seplan, SEI e outros órgãos/entidades parceiros.	-
	Seplan/APG	7. Customizar o Fiplan para inclusão dos novos atributos dos indicadores.	Mai/2017
	Seplan/SPE	8. Cadastrar no sistema os novos atributos dos indicadores.	Jun/2017
	Seplan/SPE	9. Elaborar e disponibilizar no site da Seplan quadro atualizado dos indicadores.	Jun/2017
À Seplan:		**Ação a Realizar:**	
• Dar publicidade aos vínculos entre as ações orçamentárias e as entregas/iniciativas do PPA, de modo a evidenciar a compatibilidade entre os orçamentos anuais e o plano plurianual. (item 2.1; pag 46)	Seplan/SPO	1. Definir requisitos de negócio para o desenvolvimento e disponibilização de relatório demonstrativo da vinculação da ação orçamentária com a iniciativa do PPA.	Fev/ 2016
	Seplan/APG	2. Implementar relatório no Fiplan para demonstrar a vinculação da ação orçamentária com a iniciativa do PPA, evidenciando a compatibilidade	Mai/2016

	Seplan/APG Seplan/SPO	entre o Orçamento e o Plano Plurianual. 3. Disponibilizar o relatório referente à LOA 2016 no site da Seplan. 4. Incluir o relatório como anexo da LOA de 2017.	 Mai/2016 Set/2016
Ao Governo do Estado: • Revisar, em conjunto com os atores envolvidos, o modelo de governança estabelecido no Decreto nº 14.219/2012. (item 2.2; pag 48) • Implementar um modelo de Governança pactuado entre as instâncias envolvidas. (item 2.2; pag 48)	Seplan e Casa Civil	O Decreto nº 14.219 de 2012 estabelece o modelo de governança para o PPA, genericamente, sem explicitar que o modelo é aplicável ao PPA 2012-2015, entretanto remete-se à estrutura temática e pactuação própria do PPA 2012-2015. **Ação a Realizar:** 1. Publicar Decreto regulamentando as competências e procedimentos para a gestão do PPA 2016-2019, até 30 dias da abertura do exercício financeiro de 2016 **ou** da publicação da Lei do PPA 2016-2019, **considerando o que ocorrer depois**. 2. Revogar o Decreto 14.219 de 2012.	-
À Seplan: • Realizar ações de sensibilização nos órgãos e entidades sobre a importância da correta alimentação no FIPLAN. (item 2.3; pag 54). • Desenvolver, formalizar, definir responsáveis e implementar procedimentos controles para validação dos dados registrados pelos órgãos e entidades no FIPLAN. (item 2.3; pag 54)		Em outubro de 2015 foi concluída a análise e melhoria do processo de Acompanhamento da Ação de Governo, que identificou e definiu requisitos para uma série de melhorias e correções de problemas, com adequação às inovações do PPA 2016-2019, que são objeto de um pacote de customizações do submódulo de Acompanhamento do Fiplan, com previsão de implantação em etapas, cuja primeira está prevista para março de 2016. As Assessorias de Planejamento e Gestão – APG foram criadas na estrutura dos órgãos do Estado, pela Lei 13.204, de 11/12/2014, para as	

• Criar mecanismos para responsabilização pela ausência ou intempestividade dos registros, no FIPLAN, de dados relativos à execução física das ações orçamentárias. (item 2.3; pag 54) **Aos Órgãos e Entidades:** • Definir responsáveis pelos dados registrados /informados sobre a execução física das ações orçamentárias. (item 2.3; pag 54)		competências de gestão organizacional, do planejamento estratégico, do orçamento e de tecnologias da informação e comunicação – TIC, no âmbito setorial. Na análise e melhoria do processo realizada foi definido que o registro da situação da execução física da ação deverá ser realizado pela unidade responsável pela execução (USP) e validado pela APG. **Ação a Realizar:**	
	Seplan/SMA	1. Realizar ciclos de reuniões com as setoriais para atualização sobre as melhorias implementadas e sensibilização quanto a importância da correta alimentação das informações referentes a execução física no Fiplan.	Fev/2016
	Seplan/SMA	2. Implementar no processo de Acompanhamento, e respectivo submódulo do Fiplan, controle para validação pela APG dos registros da situação física cadastrados pela unidade responsável no órgão e suas entidades vinculadas (Unidade Setorial de Planejamento – USP).	Mar/2016
	Seplan/SMA	3. Customizar no processo de Acompanhamento, e respectivo submódulo do Fiplan, a rotina para o envio automático de e-mails aos responsáveis na APG e USP ressaltando a pendência e cobrando a atualização tempestiva da situação da execução física das ações.	Jun/2016
	Seplan/SPO	4. Implementar no Processo de Modificação Orçamentária (PMO), e respectivo módulo do Fiplan, bloqueio da confirmação do PMO, quando detectada a pendência de atualização das informações da situação da execução física das ações.	Jun/2016

Aos Órgãos e Entidades:		Ação a Realizar:	
• Registrar/Informar tempestivamente as informações de execução física das ações orçamentárias. (item 2.3; pag 54)	Órgão ou Entidade / APG/Equivalente	1. Manter, continuamente, a tempestividade e qualidade do registro da situação da execução física das Ações programadas pelas Unidades Orçamentárias do Órgão Seplan.	-
À Seplan:		**Ação a Realizar:**	
• Formalizar, definir responsáveis e implementar sistemática de M&A dos programas e indicadores do PPA, elaborando fluxo e manual que estabeleça responsáveis pelos procedimentos a serem executados, aspectos a serem monitorados e avaliados, sua periodicidade, mecanismos e instrumentos a serem utilizados para o M&A. (item 2.4; pag 66)	Seplan/SMA	1. Especificar o processo de Monitoramento de Programas do PPA. Com previsão de automação no sistema Fiplan, formalização por meio do Decreto regulamentar, identificação dos seus produtos, descritivo dos procedimentos, identificação dos responsáveis, periodicidade de execução, mecanismos e instrumentos aplicáveis.	Dez/2015
	Seplan/DPT	2. Articular-se com a SMA para a definição da forma como se dará a participação social nos processos de M&A, identificando e incorporando melhorias que promovam a participação da sociedade civil nas dimensões territorial e setorial (CODETER, CEDETER e entidades representativas do setor produtivo).	Dez/2015
• Promover atividades de sensibilização dos órgãos e entidades quanto à importância do M&A para o planejamento e operacionalização das políticas públicas. (item 2.4; pag 66)	Seplan/SMA	3. Definir os requisitos do módulo de Monitoramento do Fiplan – 1ª etapa.	Dez/2015
• Capacitar os órgãos e entidades para implantação da sistemática de M&A formalizada. (item 2.4; pag 66)	Seplan/SMA	4. Definir os requisitos do módulo de Monitoramento do Fiplan – 2ª etapa.	Fev/2016
• Realizar capacitação continuada em avaliação de programas e de políticas públicas e análise de indicadores à equipe responsável pelo monitoramento do M&A. (item 2.4; pag 66)	Seplan/APG	5. Implantar o módulo de Monitoramento do Fiplan – 1ª etapa.	Mar/2016
	Seplan/DG/UCS	6. Elaborar (e revisar anualmente), em parceria com a SMA e APG, programa regular de capacitação, para o corpo técnicos e gerencial da Seplan e dos órgãos e entidades participantes, abordando aspectos	Fev/2016

• Desenvolver, formalizar, definir responsáveis e implementar um modelo de M&A do PPA que promova a participação da sociedade civil nas dimensões territorial e setorial (CODETER, CEDETER e entidades representativas do setor produtivo). (item 2.5; pag 71)		conceituais, de processos e de sistemas, visando desenvolver conhecimentos e habilidades necessárias para atuação no processo de Monitoramento. Contemplar a sensibilização quanto a importância do M&A para o planejamento e operacionalização das políticas públicas.	
• Desenvolver no âmbito do Relatório de Avaliação Parcial do PPA - RAPPA análises de desempenho dos programas nas dimensões estratégica, tática e operacional. (item 2.4; pag 66)	Seplan/DG/UCS	7. Promover, anualmente, a capacitação conforme programada.	-
	Seplan/SMA	8. Implantar o processo de Monitoramento, com respectivo módulo de automação no sistema Fiplan, formalizado por meio do Decreto regulamentar (vide resposta à recomendação do item 2.2). Realizar a sensibilização quanto a importância do M&A para o planejamento e operacionalização das políticas públicas em todas as reuniões de monitoramento a serem realizadas conforme previsão do respectivo processo.	Mar/2016
	Seplan/APG	9. Elaborar e publicar no site da Seplan o Manual do Processo de Monitoramento de Programas, contemplando a identificação dos seus produtos, o fluxo e descritivo dos procedimentos, com identificação dos responsáveis, periodicidade de execução, mecanismos e instrumentos aplicáveis.	Fev/2016
	Seplan/APG	10. Implantar o módulo de Monitoramento do Fiplan – 2ª etapa.	Jun/2016
	Seplan/SMA	11. Implantar o processo de Avaliação de Programas do PPA, com respectivo módulo de automação no sistema Fiplan, formalizado por meio do Decreto regulamentar (vide resposta à recomendação do item 2.2) e de Manual do Processo específico, a ser publicado no site da Seplan, contemplando a identificação dos seus produtos, o fluxo e	Dez/2017

		descritivo dos procedimentos, com identificação dos responsáveis, periodicidade de execução, mecanismos e instrumentos aplicáveis. No contexto acima, revisar e implantar melhorias no Relatório de Avaliação Parcial do PPA – RAPPA, tendo em vista a sua adequação como instrumento para análise de desempenho dos programas nas dimensões estratégica, tática e operacional.	
À Seplan: • Implantar, em sua totalidade, os sub-módulos do FIPLAN específicos para o M&A do PPA. (item 2.4; pag 65)	Seplan/APG	**Ação a Realizar:** 1. Implantar customizações para melhoria do submódulo de Acompanhamento – 1ª etapa.	Mar/2016
	Seplan/APG	2. Implantar customizações para melhoria do submódulo de Acompanhamento – 2ª etapa.	Jun/2016
	Seplan/APG	3. Implantar as funcionalidades para suporte ao processo de Monitoramento de Programas do PPA – 1ª etapa.	Mar/2016
	Seplan/APG	4. Implantar as funcionalidades para suporte ao processo de Monitoramento de Programas do PPA – 2ª etapa.	Jun/2016
	Seplan/APG	5. Implantar as funcionalidades para suporte ao processo de Avaliação de Programas do PPA – 1ª etapa	Jul/2017
	Seplan/APG	6. Implantar as funcionalidades para suporte ao processo de Avaliação de Programas do PPA – 2ª etapa.	Dez/2017

98

À Seplan: • Ampliar os mecanismos e ações de divulgação das informações da execução do PPA e os canais de participação social. (item 2.5; pag 71)	Seplan /SMA Seplan/SMA	**Ação a Realizar:** 1. Analisar e identificar no curso das atividades de análise e melhoria dos processos do ciclo de planejamento, a serem desenvolvidos no curso do exercício de 2016 e 2017, as oportunidades para ampliação dos mecanismos e ações de divulgação das informações da execução do PPA e os canais de participação social. 2. Implementar mecanismos e ações de divulgação das informações da execução do PPA e os canais de participação social.	Dez/2017 -
À Seplan: • Aperfeiçoar o processo de elaboração da LOA de modo a garantir o estabelecimento de ações orçamentárias e produtos que especifiquem em linguagem clara o que será realizado e ofertado. (item 2.5; pag 71)	 Seplan/APG Seplan/DG/UCS	Em 2014, visando a correção de desvios identificados, bem como a preparação para o novo ciclo de planejamento iniciado com o PPA 2016-2019, foi realizado o projeto Qualificação da Programação Orçamentária, com a participação da SPO, SMA e SPE, que, dentre outros objetivos, atuou fortemente na revisão do produto da ação orçamentária para a objetividade e clareza na identificação do bem ou serviço ofertado. **Ação a Realizar:** 1. Revisar, atualizar e disponibilizar no site da Seplan o Manual de Elaboração da LOA com os conceitos e regras aplicados no projeto QPO. 2. Elaborar (e revisar anualmente), em parceria com a SPO e a APG, programa de capacitação, para o corpo técnicos e gerencial da Seplan e dos órgãos e entidades participantes, abordando aspectos conceituais, de processos e de sistemas, visando desenvolver conhecimentos e habilidades necessárias para atuação no processo de programação e	 Mar/2016 Abr/2016

	Seplan/DG/UCS	gestão orçamentária. 3. Promover, anualmente, a capacitação conforme programada.	-

ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
GABINETE DO SECRETÁRIO

OF. GASEC Nº 338/2015

Salvador, 26 de outubro de 2015

Prezada Senhora,

Cumprimentando-a cordialmente, reporto-me à Solicitação nº 01/2015 LB subscrita por V.Sa., que encaminha Memorando referente à inspeção realizada no Projeto de Lei nº 21.474/2015, contendo demandas de aperfeiçoamento e esclarecimentos, para apresentar considerações e providências adotadas para o aprimoramento do referido normativo nos itens que seguem:

I. Aspectos relevantes sobre o Plano Plurianual no Brasil e na Bahia

O art. 165[1], inserido no Capítulo II da CF/88 estabelece que as "*Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão*":

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I - o **plano plurianual**;
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> **§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.**
> (...)
> § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

À Senhora
LUCIA CERQUEIRA BITENCOURT
Auditor Estadual de Controle Externo
Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE
7ª Coordenadoria de Controle Externo – Gerência 7A
Nesta

[1] No mesmo sentido dispõe o art. 159 da Constituição Estadual.

> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
> (...).
> § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, **compatibilizados com o plano plurianual**, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.
> § 9º Cabe à lei complementar:
> I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, **a elaboração e a organização do plano plurianual**, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
> (grifos nossos)

A regulamentação prevista nos incisos do § 9º do art. 165 foi, em parte, objeto da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, no conteúdo desta Lei foram vetados os dispositivos referentes ao plano plurianual, o que deixou uma lacuna quanto ao processo de "*elaboração e de organização do plano plurianual*" de que trata o inciso I acima transcrito. Diante deste fato - respeitados os aspectos de reserva legal, especificados, entre outros, no art. 165 quanto ao conteúdo, bem como no art. 48 da LRF[2] sobre a participação social no processo de elaboração das leis orçamentárias - a metodologia de elaboração do plano plurianual ficou na esfera da discricionariedade administrativa.

A ausência do normativo específico, até o momento, não gerou óbices para a elaboração dos planos plurianuais nas unidades federadas.

[2] LRF: "Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;"

A partir do § 1º do art. 165, tem-se como escopo básico do PPA o estabelecimento, de forma regionalizada, das "***diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada***".

A Lei 4320/1964 dispõe como despesas de capitais: os investimentos, inversões de capital e transferências financeiras, assim classificados:

> § 4º Classificam-se como **investimentos** as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.
> § 5º Classificam-se como **Inversões Financeiras** as dotações destinadas a:
> I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
> II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
> III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.
> § 6º São **Transferências de Capital** as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.
> (grifos nossos)

E os programas de caráter continuado são aqueles com duração superior a um exercício financeiro como orientam os artigos a seguir:

> LRF
> Art. 5º (...)
> § 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento **com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual** ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.
> (grifos nossos)

> CF/88
> Art. 167.
> § 1º Nenhum investimento **cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual,** ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
> (grifos nossos)

A atividade de planejamento é inerente ao exercício da função administrativa desempenhada pelos Poderes, em especial pelo Poder Executivo. É atividade que perpassa por todo o texto constitucional, contendo, em alguns casos, caráter mais amplo e abrangente, como no caso do PPA, e, em outros, caráter mais restrito, geralmente relacionado a políticas públicas específicas (como é exemplo o art. 187 CF/88 - planejamento da política agrícola).

É comentário corrente na literatura especializada que, durante muitos anos, os planos plurianuais de todas as esferas governamentais figuravam como instrumentos declaratórios, sinalizadores de perspectivas para a realização do gasto público e eram, frequentemente, desconsiderados por não possuírem caráter vinculatório e obrigatório para a ação governamental. Tal inobservância, também, não gerava sanções para os gestores.

A EC 19/98 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro as bases para o modelo da Administração Pública Gerencial, que tem a eficiência, a eficácia, a efetividade a *accountability*[3] como seus principais princípios norteadores.

---

[3] "**Accountability**: obrigação de prestar contas. Responsabilização. Envolve não apenas a transparência dos processos como também a definição de responsabilidades e identificação dos responsáveis. É válido lembrar que a responsabilização não compreende somente o controle de processos, mas também a cobrança de resultados.
(...)
Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma organização de gerir adequadamente os recursos financeiros colocados a sua disposição.
Eficácia: grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos e dos recursos implicados. A eficácia é a comparação entre o que se pretendia fazer e o que efetivamente se conseguiu realizar.
Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos. A eficiência significa a correta utilização dos recursos (meios de produção) disponíveis.
Efetividade: relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação organizacional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade." Glossário TCU In file:///C:/Meus%20Documentos/Glossario_GovPessoas2013.pdf Acessado em 19/10/2015

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em sintonia como os dispositivos constitucionais citados e os princípios do novo modelo de administração, reforçou o caráter de planejamento do PPA e aprimorou as orientações para estabelecimento do ciclo orçamentário como engrenagem essencial da gestão estatal, uma vez que explicitou, de foram clara e inequívoca - inclusive com a possibilidade de responsabilização - a necessidade de articulação e de compatibilização entre as legislações integrantes deste ciclo. É o que se observa nos dispositivos abaixo, para citar alguns:

> Art. 5º - O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
> (...)
> Art. 16 - A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
> (...)
> II - **compatível com o plano plurianual** e a lei de diretrizes orçamentárias, a **despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos** nesses instrumentos e **não infrinja qualquer de suas disposições.**

As orientações principiológicas e normativas do novo modelo de administração - materializadas no texto constitucional e na Lei de Responsabilidade Fiscal - geraram novas sinergias para a gestão governamental. Esta perspectiva se observa no aprimoramento dos instrumentos de gestão, do planejamento governamental, em especial no estabelecimento progressivo de correlações entre planejamento, orçamento e gestão, conferindo outros contornos para realização do ciclo orçamentário e seus instrumentos, como PPA.

Os últimos quatro planos plurianuais do Governo Federal demonstram uma evolução dos aspectos metodológicos de elaboração, fundados nas premissas legais obrigatórias para composição do escopo, bem como em outros instrumentos e práticas de gestão absorvidos pela administração gerencial.

Paulatinamente, a partir da CF/88, as metodologias de elaboração do plano plurianual pelo Governo Federal foram se modificando, formatando instrumentos para atender aos novos desafios da gestão, considerando o perfil do Estado brasileiro, conformado na nova Carta Constitucional e nos cenários de desenvolvimento sócio político econômicos nos quais estava inserido.

A cada ciclo de planejamento, a forma tradicional de planejamento plurianual - durante muito tempo marcada pelos traços do modelo de administração burocrática, que enfatizava a atividade meio, os seus instrumentos e procedimentos, em especial os de orçamentação - foi se modificando para incorporar metodologias que melhor subsidiam a ação estatal para a produção de resultados efetivos na implementação de políticas públicas.

Algumas das metodologias, utilizadas pelo Governo Federal para estes fins, foram normatizadas por ato regulamentar do Poder Executivo[4], onde se observam parâmetros normativos orientadores da concepção de administração pública gerencial e das contemporâneas práticas de gestão bem sucedidas, a exemplo do planejamento estratégico[5] e outras correlatas[6].

E, neste aspecto, a Administração federal tem se utilizado dos critérios discricionários de conveniência e oportunidade em relação às suas condições materiais objetivas para elaboração dos referidos planos. Há que se destacar, como já mencionado, que estas metodologias se pautam, também, por aspectos vinculados, quais sejam, as determinações sobre escopo obrigatório, como no mencionado art. 165 da CF/88, bem como algumas orientações procedimentais (a exemplo do art. 48 LRF) e, ainda, as vedações atinentes à elaboração das legislações orçamentárias.

[4] Como por exemplo do Decreto n. 2829/98 que estabeleceu as "normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União" entre outras providências.
[5] Baseado fortemente nas lições de Carlos Matus, que apresentava o planejamento estratégico situacional em contraponto ao planejamento econômico normativo, predominante nas práticas tradicionais dos governos brasileiro até os anos 2000.
[6] Bem como, para exemplificar, o *Balanced Socrecard* ferramenta referencial para mensuração de desempenho e da gestão estratégica das organizações, também conhecido como *indicadores balanceados de desempenho* ou *placar balanceado de indicadores.*

Estas orientações metodológicas utilizadas pelo Governo Federal influenciaram a elaboração dos PPA na maioria dos entes subnacionais e, na Bahia, pode-se destacar como exemplos o PPA 2012-2015 e o PPA 2016-2019, este último, objeto de comentários no presente documento.

Na Administração do Estado da Bahia[7], foram cumpridos os requisitos constitucionais e legais de estruturação do PPA 2016-2019, previstos no art. 159 e seguintes da Constituição estadual e outros pertinentes.

Além do conteúdo vinculado à legalidade, o PPA 2016-2019 foi concebido pela Administração estadual como documento de política governamental, pactuado e utilizado estrategicamente por todas as instâncias de Governo, tendo como objetivos: constituir-se no principal instrumento da gestão estratégica do Estado, fornecer elementos para a tomada de decisão e possibilitar o acompanhamento das políticas estratégicas. Além disso, a elaboração do PPA se norteou pelas seguintes diretrizes:

Fortalecimento da dimensão estratégica;
Fortalecimento da dimensão territorial;
Fortalecimento como instrumento da articulação setorial;
Aproximação com os planos setoriais e sistemas estaduais;
Ampliação da participação social no planejamento.

E com o intuito de melhor orientar os agentes públicos dos Poderes e Órgãos Independentes, bem como da sociedade civil sobre este processo de elaboração do PPA, foi publicado, em 21/03/2015, o Decreto nº 16.014, com as normas para "a elaboração do Plano Plurianual Participativo - PPA 2016-2019 do Estado da Bahia", dispondo, entre outros sobre: o processo participativo dos órgãos e entidades do Executivo e da sociedade; as relações com os demais Poderes e órgãos independentes, a coordenação do processo de elaboração do PPA, a expedição de outras orientações metodológicas.

[7] http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/o-ppa. Acessado em 20/10/2015.

A partir do Decreto nº 16.014/2015, foram constituídos grupos de trabalhos de coordenação e de execução de atividades, publicizado *site*[8] contendo diversos instrumentos para uso dos participantes, inclusive manuais, textos, glossários próprios, bem como foram realizados diversos encontros preparatórios e operacionais de confecção do PPA com todos os órgãos e entidades previstos em Lei e a sociedade.

Toda esta concepção teve como ponto de partida o redesenho do processo de trabalho do PPA, quando foram amadurecidos o novo modelo, a metodologia e outros procedimentos para elaboração da proposta do PPA.

Estas foram algumas das principais premissas normativas e metodológicas, que fundamentaram a ação da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, responsável pela elaboração do PPA 2016-2019, e que contextualizam as considerações a seguir realizadas aos pontos elencados na aludida Solicitação nº 01/2015 LB.

II. Ponto 3.2 da Solicitação TCE: "Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem tramite específico de apreciação pelo Poder Legislativo."

> "*Previsão de revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem tramitação específica para tal fim no âmbito do Poder Legislativo.*" *(Solicitação TCE n. 01/2015 LB, págs. 1 e 2 do Ofício de encaminhamento)*

Considerando as observações formuladas na Solicitação nº 01/2015 LB, de modo a afastar qualquer dúvida sobre a interpretação do artigo citado, a Secretaria do Planejamento elaborou sugestão de modificação do art. 8º do PL 21.474/2015 (PPA 2016-2019), a ser encaminhada à Casa Civil. A nova redação busca estabelecer as hipóteses de alteração ou inserção 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

[8] Idem nota 7.

necessidades de aderência deste instrumento com a realidade da gestão pública. A nova redação é a seguinte:

> "**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*."

A modificação ora apresentada para o artigo 8º propicia ao Poder Executivo, caso necessário para adequação das dinâmicas da gestão e do ciclo orçamentário, elaborar, na forma que específica, propostas de alterações ou inclusões nos conteúdos do PPA no momento da propositura das Leis Orçamentárias Anuais. A redação, transcrita acima, ratifica o princípio da reserva legal e resguarda a atuação do Poder Legislativo para autorizar a promoção de alterações no conteúdo do PPA 2016-2019.

E, no caso, não há o que se falar da necessidade de lei específica, pois, além do disposto no art. 48 da LRF e na Constituição Federal e Estadual, ainda não há, no ordenamento brasileiro, lei dispondo sobre *"a elaboração e a organização do plano plurianual"* ou as hipóteses de seu texto. Assim, considerando que tanto a lei do PPA como a Lei Orçamentária Anual são leis ordinárias e seguem o mesmo processo legislativo, não há porque se exigir que uma possível alteração ao PPA deva ter *"tramitação específica para tal fim no âmbito do Poder Legislativo"* como sugerido na Solicitação TCE nº 01/2015.

> §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".

IV. Ponto 3.3 da Solicitação TCE: "Ausência de Vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos"

> *"Ausência de Vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos, de forma a evidenciar as interrelações entre eles, possibilitando uma análise e compreensão das áreas estratégicas de atuação do Estado que devem nortear a implementação dos programas para a entrega de bens e serviços à sociedade. Também não foram apresentados os indicadores estratégicos." (Solicitação TCE n. 01/2015 LB, págs. 1 e 2 do Ofício de encaminhamento)*

Os temas estratégicos refletem as áreas estratégicas de atuação do Estado, definidos a partir das diretrizes estratégicas de Governo (art. 6º do Decreto nº 16.014/2015), e orientam a atuação dos programas.

Os programas refletem o conjunto de ações do Governo que contribuem para o alcance dos temas estratégicos e não apenas as ações que um órgão ou uma entidade específica pretende desenvolver. Dessa forma, a perspectiva da transversalidade ganha força a partir dos temas estratégicos. O exercício de relacionar programa a temas permitiu que, ao elaborar os programas de Governo, os órgãos e entidades da Administração estadual assegurassem o componente estratégico do PPA. Ao definirem seus compromissos, o fizeram considerando a base estratégica à qual os temas estratégicos fazem parte. Com fundamento nessa estruturação, um programa pode produzir efeitos concomitantes sobre diversos temas estratégicos, dado o caráter transversal de seus compromissos[9].

Ressalta-se que estas vinculações foram premissas para elaboração dos compromissos no ambiente das 14 (quatorze) mesas temáticas, correspondentes a cada um dos temas do PPA, organizadas pela SEPLAN. Neste sentido, os temas foram os elementos norteadores para constituição dos compromissos nestas mesas.

[9] Conforme ilustra a figura 2 na página 14 do PPA 2016-2019.

Parágrafo único - O Programa terá sua efetividade aferida por meio de indicadores compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças do conjunto de Compromissos setoriais formulados.
Art. 5º - O Compromisso expressa, em Metas e Iniciativas, o que será feito para alterar as situações que justificam a implementação do Programa, de modo a atingir o seu objetivo.
§ 1º - O Compromisso terá a sua eficácia aferida por meio de uma ou mais Metas, estabelecidas de forma compatível com o conjunto de Iniciativas formuladas.
§ 2º - A Meta é apresentada no seu valor global, podendo ser detalhada por Território de Identidade.
§ 3º - 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".

Não obstante, em face das observações da Solicitação TCE nº 01/2015 LB, a SEPLAN avaliou a possibilidade de tornar ainda mais claras as definições destes atributos. Para tanto, elaborou proposta de alteração aos referidos artigos com o objetivo de conferir melhor compreensão do conteúdo do PPA 2016-2019, com a seguinte redação:

"**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 e 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;
c) 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 este artigo, garantindo a compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual".

IV. Ponto 3.3 da Solicitação TCE: "Ausência de Vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos"

> *"Ausência de Vinculação dos Programas aos Temas Estratégicos, de forma a evidenciar as interrelações entre eles, possibilitando uma análise e compreensão das áreas estratégicas de atuação do Estado que devem nortear a implementação dos programas para a entrega de bens e serviços à sociedade. Também não foram apresentados os indicadores estratégicos." (Solicitação TCE n. 01/2015 LB, págs. 1 e 2 do Ofício de encaminhamento)*

Os temas estratégicos refletem as áreas estratégicas de atuação do Estado, definidos a partir das diretrizes estratégicas de Governo (art. 6º do Decreto nº 16.014/2015), e orientam a atuação dos programas.

Os programas refletem o conjunto de ações do Governo que contribuem para o alcance dos temas estratégicos e não apenas as ações que um órgão ou uma entidade específica pretende desenvolver. Dessa forma, a perspectiva da transversalidade ganha força a partir dos temas estratégicos. O exercício de relacionar programa a temas permitiu que, ao elaborar os programas de Governo, os órgãos e entidades da Administração estadual assegurassem o componente estratégico do PPA. Ao definirem seus compromissos, o fizeram considerando a base estratégica à qual os temas estratégicos fazem parte. Com fundamento nessa estruturação, um programa pode produzir efeitos concomitantes sobre diversos temas estratégicos, dado o caráter transversal de seus compromissos[9].

Ressalta-se que estas vinculações foram premissas para elaboração dos compromissos no ambiente das 14 (quatorze) mesas temáticas, correspondentes a cada um dos temas do PPA, organizadas pela SEPLAN. Neste sentido, os temas foram os elementos norteadores para constituição dos compromissos nestas mesas.

[9] Conforme ilustra a figura 2 na página 14 do PPA 2016-2019.

No texto introdutório ao PPA, onde se descreve a sua metodologia de elaboração e constituição[10], foram explicitados os temas e estas múltiplas possibilidades de relações entre programas e temas estratégicos, inclusive a conformação dos aspectos de transversalidade inerentes a estas relações. Em face da amplitude destas vinculações e das probabilidades de delas decorrentes, a Administração estadual optou por suprimir a discriminação de programas por áreas temáticas, como realizada no PPA 2012-2015. Tal discriminação segregava temas correlatos e complementares, afetando o caráter transversal dos programas, gerando alguns entraves não esperados, à época, para gestão do PPA.

A transversalidade entre programas, e destes com os temas, está materializada nos compromissos propostos por diferentes órgãos e entidades da Administração para os programas. Esta metodologia propiciará condições mais favoráveis para a gestão destes programas.

A não especificação de tais relações, ao contrário do sugerido na Solicitação TCE nº 01/2015 LB, não prejudica a análise e a compreensão das áreas estratégicas de atuação do Estado, pois estas áreas foram expressas nas páginas introdutórias do PPA 2016-2019 e vincularam a elaboração de todos os compromissos dos programas consignados no texto do PPA.

Sobre a afirmação de que "*não foram apresentados os indicadores estratégicos*", é necessário esclarecer que a metodologia que estrutura o PPA Participativo 2016-2019 estabelece dois níveis diferenciados de indicadores que subsidiarão o monitoramento e a avaliação do PPA: indicadores estratégicos e indicadores de programa (abordados no Tópico V – item 3.6 da Solicitação TCE nº 01/2015).

O indicador do tema estratégico permite identificar e aferir aspectos relacionados ao tema estratégico e, por isso, tem um nível maior de agregação do que indicador de programa. Expressa o resultado da análise articulada de um conjunto de fatores,

[10] Página 13 e 14 do PPA 2016-2019.

como ações produzidas pelo Estado e de outras esferas federadas[11], para citar alguns. Por exemplo, a pobreza é um fenômeno multideterminado, que envolve várias dimensões e cujo combate vai além da ação estadual, sendo, também, objeto de políticas federais e municipais no âmbito do Estado.

Assim, os indicadores estratégicos buscam mensurar uma realidade que extrapola o que o programa pode modificar. O programa alcança apenas uma parcela da transformação daquela realidade, que é influenciada por diversos fatores. Por exemplo, a taxa de desemprego, que, por mais que um programa de trabalho e renda se esforce para gerar empregos, a influência conjuntural é preponderante.

Em face da sua complexidade e das suas características de estruturação, bem como das inovações implementadas no modelo do PPA 2016-2019, a Administração estadual entende que estes servem como um elemento a mais para retroalimentar o ciclo de planejamento na sua dimensão estratégica para o PPA 2020-2023, não sendo oportuna a inclusão destes elementos metodológicos no texto do PPA atual. Esta decisão não prejudica, sob qualquer aspecto, a análise e compreensão das áreas estratégicas de atuação do Estado, porque, como já dito antes, os temas estratégicos foram norteadores de toda elaboração dos objetivos dos programas que serão monitorados e avaliados a partir dos indicadores de programas e das metas.

Conforme já abordado no início deste documento, a história dos planos plurianuais no Brasil, quando elaborados - uma vez que nem sempre foram obrigatórios - revela diferentes abordagens metodológicas. Foram constituídos muitos planos focados preponderantemente nos aspectos orçamentários. Nos últimos PPA do Governo Federal - instrumentos que influenciaram fortemente os PPA estaduais e municipais - em especial o PPA 2012-215 e, agora, o PPA 2016-2019, houve incorporações de inovações metodológicas significativas e características do planejamento estratégico e do modelo da administração pública gerencial. Estes planos apresentam alguns

[11] São considerados, também, indicadores resultantes dos censos demográficos, das bases de dados do Ministério do Trabalho, entre outros fatores.

componentes que possibilitam o aperfeiçoamento da gestão governamental com ênfase na produção de resultados efetivos para os cidadãos, diferente dos modelos focados no orçamento, que priorizavam a ação governamental em si.

Estes planos plurianuais, materializados em Leis, não consignam todos os conteúdos e componentes metodológicos utilizados para sua elaboração, monitoramento e avaliação. Explicitam os elementos basilares da sua estruturação, conforme determinação constitucional para o seu escopo e para conformação do seu caráter estratégico, conforme, neste último caso, análise discricionária do Governo Federal. Semelhante foi realizado pelo Governo do Estado da Bahia no PPA 2012-2015 e no PPA 2016-2019, em apreciação na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA). Neste último, como já explicitado, toda a concepção metodológica foi amplamente divulgada, aplicada nos procedimentos de elaboração e inserida no documento do PPA apresentado na forma que a Administração estadual entendeu conveniente e oportuno para melhor organização do PPA.

A proposta do PPA 2016-2019 do Estado da Bahia contemplou todos os elementos legais vinculantes para sua construção. Além disso, apresenta textos introdutórios sobre sua metodologia e fundamentos. Possui como referenciais 14 temas estratégicos, os quais nortearam a elaboração dos compromissos que constituem os objetivos dos 19 programas de Governo nele apresentados. Cada programa está detalhado com nome, ementa, indicador de programa, compromissos, metas e iniciativas que explicitam as pretensões do Governo do Estado da Bahia para o período de quatro anos da sua vigência.

A abordagem metodológica do PPA 2016-2019 do Estado da Bahia consigna um avanço, um aprendizado sobre a dinâmica da gestão governamental, propiciado com a implementação do PPA 2012-2015. A sua elaboração foi baseada em insumos selecionados de um conjunto amplo de elementos descritivos da realidade do Estado e do Brasil, ensejando que - ao nortear a estratégia para médio prazo - o Estado implemente condições mais favoráveis de desenvolvimento a longo prazo.

V- Ponto 3.6 da Solicitação TCE: "Estabelecimento de indicadores para os programas sem definição de índices esperados"

> *"Estabelecimento de indicadores para os programas sem definição de índices esperados, além da não explicitação dos responsáveis pela mensuração, deixa a gestão sem parâmetros a serem alcançados o que fragiliza o planejamento, a organização e a operacionalização das ações a serem executadas, visto que não traz referência a ser alcançada pelo Estado, que justificou a implementação dos Programas do Plano, produzidas a partir das ações do governo." (Solicitação TCE n. 01/2015 LB, págs. 1 e 2 do Ofício de encaminhamento)*

Os programas foram construídos no ciclo tático, após o ciclo estratégico[12] de elaboração do PPA, a partir de insumos obtidos em diversos documentos governamentais, como por exemplo: Plano de Governo do Estado da Bahia (protocolado no Tribunal Regional Eleitoral), Balanço do PPA 2012-2015, diretrizes dos programas de Governo (art. 6 º do Decreto nº 16.014/2015) para citar alguns.

Os indicadores de programas permitem identificar e aferir aspectos relacionados aos objetivos dos programas materializados nos compromissos. Buscam mensurar, portanto, a variação da realidade como uma aproximação do resultado das ações do programa de Governo durante a vigência do PPA. Cada compromisso descreve um objetivo, uma questão ou problema a ser resolvido com bens ou serviços a serem cumpridos pela Administração estadual. O compromisso possui como atributos as metas e as inciativas.

As metas são componentes do compromisso, que expressam medidas de ações para o alcance do compromisso ao qual está vinculada. Revelam as estratégias quantificáveis de atuação do Estado, são apresentadas no seu valor global para os quatro anos do Plano e devem ser regionalizadas e quantificadas por unidade de medida. Estão associadas às iniciativas e devem refletir, de forma objetiva, o resultado da ação governamental.[13]

[12] Idem nota 7 e páginas 12 e 14 do PPA 2016-2019.
[13] Idem nota 7.

No PPA 2016-2019, todos os indicadores de programa contêm suas fontes e fórmulas de cálculo.

Em face de tais considerações, divergimos das afirmações contidas na Solicitação TCE nº 01/2015 LB e esclarecemos, ainda, que:

A ausência de definição de índices esperados nos indicadores para os programas justifica-se, porque apesar do grau de aderência aos programas, estes ainda podem receber influências de outros fatores e ações além daquelas implementadas pelo Governo estadual. O estabelecimento de alcances (índices esperados) para estes indicadores levaria a um nível de comprometimento sobre questões em relação as quais a Administração estadual não tem controle.

Entretanto, as metas permitem a governança do Estado da Bahia sobre a execução dos objetivos dos programas. Considerando o início da vigência do PPA, pretende-se que todas as metas sejam alcançadas no período de quatro anos. Estes são os parâmetros a serem alcançados pela gestão no médio prazo. Os indicadores de programa somam-se às metas para análise dos resultados esperados com o PPA.

Reitera-se que a proposta do PPA 2016-2019, sob apreciação da ALBA, contemplou todos os elementos legais vinculantes para sua construção. Além disso, contemplou todos os elementos essenciais que firmam o seu caráter estratégico para médio prazo, bem como a sua unidade e coerência como instrumento de planejamento da ação governamental, consignando elementos basilares para nortear a gestão transversal dos programas de Governo, e ainda para o monitoramento e a avaliação da sua execução e das pretensões da Administração estadual com a sua implementação.

Pequenos ajustes ainda podem e devem ser feitos no processo legislativo para sua melhor apropriação pela sociedade baiana, mas, tal como proposto, reúne condições satisfatórias de aprovação, bem como para acompanhamento pelos órgãos de Controle Externo e pelo controle social realizado pela sociedade.

Neste aspecto, frisa-se que o Governo do Estado está legalmente vinculado ao dever de publicidade e transparência previsto em diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, e deve, periodicamente, apresentar relatórios de execução orçamentária, bem como de monitoramento e avaliação da implementação do PPA, nos quais estrarão descritas metodologias e indicadores de análises aplicados.

Informa, também, que a mensuração destes indicadores será realizada pela Secretaria do Planejamento, responsável pelo monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019. E este tema, dada a sua complexidade, é prioritário nos estudos e pesquisas realizadas para o aprimoramento do monitoramento no Estado.

Assim, ao contrário do afirmado na Solicitação TCE nº 01/2015LB, na metodologia adotada pela Administração estadual, estes elementos reforçam, com parâmetros definidos, o planejamento, a organização e operacionalização das ações a serem executadas, bem como permite condições satisfatórias para o seu monitoramento e avaliação.

VI - Ponto 3.5 da Solicitação TCE: "Deficiência no estabelecimento das metas para os compromissos dos programas que comprometem o monitoramento e a avaliação do PPA"

3.5.1. "Metas com característica de ação a ser executada e com descrição idêntica à de iniciativas."

> *"Deficiência no estabelecimento das metas para os compromissos dos Programas que comprometem o monitoramento e a avaliação do PPA.*
> *Metas com características de ação a ser executada, sem especificação clara e mensurável (seja qualitativa ou quantitativamente), e com descrição idêntica à de iniciativas.*
> *As metas estabelecidas para os compromissos dos programas do PPA 2016-2019, na proposta apresentada, continuam sendo globais, ou seja, sem quantificação anual que permita o monitoramento e avaliação regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados." (Solicitação TCE n. 01/2015 LB, págs. 1 e 2 do Ofício de encaminhamento)*

De acordo com a metodologia apresentada no documento "Diretrizes para construção do PPA BAHIA 2016-2019"[14], metas são medidas de ações para o alcance do compromisso ao qual estão vinculadas. Revelam as estratégias quantificáveis de atuação do Estado, são apresentadas no seu valor global para os quatro anos do Plano, são regionalizadas e devem ser quantificadas por unidade de medida.

As metas estão associadas às iniciativas e devem refletir, de forma objetiva, o resultado da ação governamental. Para efeito da sua formulação, são classificadas em meta produto, que quantificam a entrega de bens ou serviços à sociedade, e metas resultado que sintetizam o resultado imediato de um conjunto de iniciativas.

No modelo proposto para o PPA 2016-2019, quando se trata de meta produto a iniciativa é o próprio descritor da meta. Ratifica, com precisão, a entrega do bem ou serviço correspondente. Já a meta resultado, pode ter uma ou mais iniciativas que identificam ações complementares para atender a um resultado pretendido.

Todas as metas descritas no PPA 2016-2019 foram estabelecidas com base nestes conceitos. A existência de metas com descrição idêntica à de iniciativas ocorreu, e não feriu, em qualquer caso, à orientação metodológica adotada pela Administração estadual.

Todas as metas foram definidas com descritor, quantidade e unidade de medida, como se verifica em todo texto do PPA 2016-2019. Este procedimento fez parte das orientações metodológicas contidas no documento "Diretrizes para construção do PPA BAHIA 2016-2019" (pg. 41)[15].

Assim, todas as metas consignadas no PPA são quantificadas e mensuráveis, apresentando plenas condições de monitoramento, diferente do exposto na Solicitação TCE nº 01/2015 LB.

[14] Idem nota 7.
[15] Idem nota 7.

3.5.2. "Estabelecimento de metas globais para os compromissos"

A respeito do afirmado na Solicitação TCE nº 01/2015 LB sobre o estabelecimento de metas globais para os compromissos *"sem quantificação anual que permita o monitoramento e avaliação regular de seu comprimento e, consequentemente, dos compromissos e a elas atrelados"*, cumpre esclarecer o que segue:

O § 1º, art. 159 da Constituição Estadual dispõe que:

> "A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada."

E no artigo 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi detalhada a vigência de cada uma das Leis integrantes do ciclo orçamentário. Vejamos:

> "Art. 32. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere a Constituição Federal, serão obedecidas as seguintes normas:
> I – o projeto do plano plurianual, **para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa;**
> II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido, para sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
> III – o projeto de lei orçamentária do Estado será encaminhado até três meses antes do encerramento da sessão legislativa."
> (grifos nosso)

Dentre os atributos de programa, que constam no Projeto de Lei 21.474/2015, referente ao PPA 2016-2019, a meta é estabelecida de forma global e se refere ao período de vigência do PPA, em consonância com o disposto nos artigos supracitados.

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).

A proposta do Governo estadual para o PPA 2016-2019 deixa claro que a meta é o elemento do programa que permite verificar a evolução do compromisso. A sua execução deverá ocorrer durante o período de vigência do PPA.

As iniciativas integram as metas e expressam o conjunto de ações de Governo, que devem viabilizar a realização das metas, atendendo ao objetivo do compromisso. Explicitam o "como fazer" ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado.

O §3º do artigo 5º do PL 21.474/2015[16] dispõe 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."

Conforme o dispositivo citado, a partir das iniciativas, que integram as metas do PPA 2016-2019, serão estabelecidas ações nas Leis Orçamentárias Anuais do período de vigência do PPA. E tais inserções ocorrerão, sempre de acordo com as condições reais e objetivas de Governo, referentes à disponibilidade de recursos, ao desenvolvimento dos meios e condições necessárias à sua execução, bem como de outras circunstâncias convenientes e oportunas para o melhor desempenho da ação governamental.

[16] Verificar Item III – referente ao Ponto 3.4 da solicitação 01/2015 onde consta proposta de alteração do referido parágrafo.

Assim, não é possível afirmar, como dito na Solicitação TCE nº 01/2015 LB, que o estabelecimento de metas globais para os compromissos *"sem quantificação anual"* não permitirá *"o monitoramento e avaliação regular de seu comprimento 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 periódicas da implementação do PPA 2016-2019.

VII - Ponto 3.2 (*sic*) da Solicitação TCE (pg. 6): "Não explicitação do elemento vinculante entre PPA e LOA"

> *"O Projeto de Lei de instituição do PPA 2016-2019 não informa explicitamente como a LOA se vinculará ao Plano, fazendo apenas referência às Iniciativas como determinantes para definição das ações orçamentárias, contrariando os artigos art. 159 e art. 161 da Constituição do Estado da Bahia." (Solicitação TCE n. 01/2015 LB, págs. 1 e 2 do Ofício de encaminhamento)*

Os artigos 159 e art. 161 da Constituição do Estado da Bahia, determinam que:

> "Art. 159. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – plano plurianual;
> (...)
> § 4º Os **planos e programas estaduais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual** e apreciados pela Assembleia Legislativa.
> (...)
> § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, terão:
> I – **compatibilização com o plano plurianual**;
> Art. 160. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma do seu Regimento Interno
> (...)
> § 3º As emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas, caso: I – sejam **compatíveis com o plano plurianual** e com a lei de diretrizes orçamentárias;
> Art. 161. (..)
> § 1º Nenhum **investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual,** ou sem lei que a autorize, sob pena de crime de responsabilidade."
> (grifos nossos)

Como se observa nos artigos supracitados, a Constituição Estadual, bem como a LRF (§ 5º, art. 5º) determinam a compatibilização entre as leis orçamentárias e os demais planos e programas estaduais, regionais com o plano plurianual.

O PPA constitui-se, portanto, no instrumento parâmetro para formulação dos conteúdos dos demais instrumentos citados. O termo compatibilização[17] é amplo, mas combinado com os demais dispositivos citados, sinaliza o grau elevado de harmonia pretendido entre os instrumentos. E, somente em alguns casos, textos constitucionais foram taxativos sobre a necessidade de vinculações, como se pode observar no § 1º do art. 161 da CE.

Nos quatro anos da vigência do PPA, todos os instrumentos citados e outros referentes ao planejamento da ação governamental devem nele se fundamentar. Considerando os argumentos já despendidos acerca da impossibilidade de delimitação da execução das metas, por ano de vigência do PPA - que é instrumento de planejamento a médio prazo (conferir tópico VI – referente ao item 3.5.2) - não há que se falar em *elemento vinculante entre o PPA e a LOA*.

Primeiro, em face da finalidade constitucional prevista para cada instrumento normativo do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), suas características, a diferenciação dos seus conteúdos, temporalidades e alcances (art. 32 ACDT, art. 159 e seguintes CE, LRF), como já abordado no presente documento.

Segundo, porque, na vigência do PPA, serão produzidas quatro leis orçamentárias anuais, e cada uma dependerá das condições de Governo que viabilizem os seus conteúdos. Estes conteúdos serão definidos conforme os critérios de legalidade,

[17] Compatibilização: 1. Ação ou resultado de compatibilizar(-se).
Compatibilizar: 1.Tornar (algo ou alguém, inclusive si mesmo) conciliável ou compatível com (outra coisa, outrem)
Conciliar:
1. Ref. a concílio, ou que dele resulta (decisão conciliar)
2. Diz-se de quem participa de concílio (representante conciliar)
1. Aliar, unir; combinar, compatibilizar (coisas diferentes ou que sejam ou pareçam incompatíveis).
2. Harmonizar(-se); pôr(-se) de acordo; reconciliar(-se).
In http://www.aulete.com.br

vinculação, conveniência e oportunidade de cada ano, fatos que impedem uma *vinculação direta entre conteúdos discriminados do PPA e da LOA.*

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 Administração estadual estabeleceu no §3º do artigo 5º do PL 21.474/2015[18]:

> "**Art. 5º** (...)
> (...)
> **§ 3º** - 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."

Ao contrário do entendimento apresentado na Solicitação TCE n. 01/2015 LB - não obstante a soberania do texto constitucional a respeito do assunto, bem como o imperativo do dispositivo que determina a comentada compatibilização entre PPA e LOA (e outros instrumentos) - a proposta do PPA 2016-2019 contempla dispositivo (supracitado) que auxilia o processo de compatibilização da Lei Orçamentária Anual e demais instrumentos ao PPA, uma vez que estabelece as iniciativas como parâmetros "determinantes" para elaboração das ações orçamentárias.

[18] Idem nota 16.

ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
GABINETE DO SECRETÁRIO

Considerando a preocupação do r. Órgão de Controle Externo, a SEPLAN entende que o dispositivo proposto pode ser alterado para deixar ainda mais transparente o parâmetro criado para a compatibilização que a Constituição obriga. A nova redação a ser encaminhada é a seguinte:

> "**Art. 5º** (...)
> **(...)**
> **§ 3º** - 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."

Isto posto, a Administração estadual entende que cumpriu, na proposta do PPA 2016-2019, que tramita na ALBA (PL 21.474/2015), os requisitos de legalidade e de constitucionalidade aos quais está vinculada para elaboração do plano plurianual, e adotou as melhores opções metodológicas nos aspectos atinentes à sua discricionariedade para elaboração do instrumento. E, em atenção à Solicitação 01/2015 LB, informa que recepciona em parte as sugestões de aperfeiçoamento formuladas pelo Tribunal de Contas do Estado, as quais resultaram em propostas de alteração da redação original do PL 21.474/2015, encaminhadas à Casa Civil para adoção dos procedimentos necessários junto à Assembleia Legislativa do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

CLÁUDIO RAMOS PEIXOTO
Chefe de Gabinete