



A EVOLUÇÃO DO CONTROLE E AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL NO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ NO PERÍODO DE 2007 A 2012: DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE EXTERNO

Joanni Aparecida Henrichs

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil.

E-mail: joanni3@hotmail.com

Márcia Beatriz Scheiner Blanski

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil.

E-mail: marciablanski@brturbo.com.br

Antônio Gonçalves de Oliveira

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil.

E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br

Resumo

Este artigo tem por objetivo verificar o comportamento da avaliação e controle do Plano Plurianual do Governo do Estado do Paraná no período de 2007 a 2012 sob a ótica do Tribunal de Contas do Estado, a fim de conhecer como se comporta a execução orçamentária estadual frente às ações e programas traçados no Plano Plurianual. No aspecto metodológico a pesquisa é exploratória-descritiva quanto aos objetivos e consiste numa pesquisa qualitativa, pois tem como escopo visualizar o fenômeno – controle e avaliação do Plano Plurianual Estadual sob os olhos do Tribunal de Contas Estadual -, a partir da dinâmica e complexidade que lhe é intrínseca. Como resultados foi possível identificar que, mesmo a despeito das recomendações e determinações da Corte de Contas quanto à falta de efetividade do Controle Interno e a constante disparidade entre a execução orçamentária anual e o atingimento das metas e objetivos traçados no Plano, o Governo do Estado do Paraná ainda deixa de executar o Plano Plurianual nos moldes planejados e, em grande parte das vezes, o descumprimento não se encontra devidamente justificado, o que se percebe pela constante reiteração de determinações e recomendações da Corte de Contas Estadual. Conclui-se, portanto, que o descompasso entre planejamento e execução não logrou força para que o Tribunal desaprovasse qualquer das contas anuais por essa razão, o que evidencia que a falta de congruência ainda é tratada com complacência pelo controle externo.

Palavras-chave: Planejamento. Execução orçamentária. Controle. Avaliação.

THE EVOLUTION OF CONTROL AND EVALUATION OF THE PLAN OF MULTIANNUAL PARANÁ STATE GOVERNMENT IN THE PERIOD OF 2007 TO 2012: FINDINGS AND RECOMMENDATIONS FOR EXTERNAL CONTROL

Abstract

The article aims to verify the conduct of the evaluation and control of the Multi-Year Plan of the Government of the State of Paraná in the period 2007 to 2012 from the perspective of the Court of the State, in order to know how to behave in the face of state budget execution activities and programs

outlined in the Multi-Year Plan. Methodological aspect in the research is exploratory - descriptive of goals and in relation to the approach is a qualitative research, it aims to visualize the phenomenon - control and evaluation of the State Multi-Year Plan under the eyes of Court of State Auditors - from the dynamics and complexity intrinsic to it. As a result, we found that, even in spite of the recommendations and decisions of the Court of Auditors regarding the lack of effectiveness of internal control and the constant disparity between the annual budget and implementing the goals and objectives outlined in the Plan, the Government of the State of Paraná still fails to execute the Multi-Year Plan in planned manner and, in most cases, the failure is not adequately justified, what is perceived by the constant reiteration of determinations and recommendations of the Court of State Auditors. Concludes, therefore, that the gap between planning and execution has been unable to force the Court disapproved of any of the annual accounts for that reason, which shows that the lack of congruence is still treated with complacency by external control.

Keywords: Planning. Budget Execution. Control. Evaluation.

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista que o planejamento no Brasil, introduzido de forma sistêmica pela Constituição de 1988, é realizado a partir de três instrumentos - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) - a fim de compatibilizar metas físicas e orçamentárias, aliado ao estabelecimento recente do orçamento programa em substituição ao formato tradicional de orçamento, o qual era descompromissado com o cumprimento eficiente das ações planejadas, verificar a evolução do controle e avaliação do PPA mostra-se relevante para que se possa assentir em que medida as premissas estruturantes do planejamento governamental se confirmam ou não.

Partindo do problema que pressupõe ainda ser árduo visualizar como as ações do controle interno e externo se viabilizam na prática, o objetivo da pesquisa é verificar o comportamento da avaliação e controle do PPA do Governo do Estado do Paraná no período de 2007 a 2012 sob a ótica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), a fim de conhecer como se comporta a execução orçamentária estadual frente às ações e programas traçados no PPA busca-se resposta à seguinte questão norteadora do estudo: as determinações e recomendações do controle externo, a partir da análise da execução do PPA, são acatadas pelo governo do Paraná?

A pesquisa se justifica ao passo que a utilização do PPA, como instrumento de planejamento, tornou-se um dos temas centrais da administração pública em todas as suas esferas, no entanto constatou-se que são incipientes os estudos que realizam a correlação entre o planejamento e o controle e avaliação, na perspectiva de sua prática, circunstância que justifica o aprofundamento sobre o tema e corrobora com a perspectiva do presente estudo que é poder contribuir teoricamente e estimular a proposição de trabalhos futuros sobre os desdobramentos que a temática proporciona.

Por relevante, frise-se que a delimitação do tema para alcançar a avaliação do PPA do Governo do Estado do Paraná no período de 2007 a 2012 se deve, em primeiro lugar, a acessibilidade aos documentos exarados pelo TCE/PR, pelo fato dos autores residirem nesse Estado, mais precisamente na Capital onde está situada a Corte de Contas e, em segundo lugar, pela motivação, em nível de Controle Social, de conhecer a quantas se comporta a execução orçamentária do Estado em que se reside frente às ações e programas traçados no PPA, já que, na condição de cidadãos, são direta e indiretamente afetados pelas políticas públicas empreendidas no Estado.

No que se refere ao lapso temporal, de um lado a limitação se faz necessária para que se possa trabalhar nos parâmetros de um artigo científico, pois a análise de todos os PPAs já elaborados no âmbito do Governo Estadual extrapolaria em muito as molduras desse recorte.

Diante disso, a escolha pelo período se deve a circunstância de que 2007-2010 compreende a gestão/mandato do último governo (PMDB) e o período de 2011 e 2012 do atual (PSDB), conduzidas por gestores (governadores) que ocupam posições opostas no palco político e, por isso mesmo, podem, como pressuposto, revelar comportamentos distintos no que se refere à execução do PPA. Ademais, no ano de 2011 houve a transição de PPAs, sendo que nesse ano o governo atual (2013) executou o orçamento à luz do PPA elaborado na gestão de seu antecessor e opositor, o que inegavelmente enriquece a pesquisa do ponto de vista político.

Frente ao objetivo, justificativa e questão norteadora deste estudo, é importante frisar que não se obstina exaurir o assunto, pois, conforme mencionado, além de serem incipientes as tratativas acadêmicas sobre a temática central – controle e avaliação do PPA – e mais germinal ainda essa análise no âmbito do Governo do Estado do Paraná, demonstrar-se-á que o assunto possui campo fecundo para inserções futuras sob os mais diversos enfoques, pois assim é a ciência na sua infinitude.

Dessa maneira, cientes das limitações em busca do objetivo proposto, este artigo estrutura-se em seis partes/seções, sendo a primeira delas esta introdução em que se sintetiza a contextualização, o problema e os objetivos do estudo. A segunda seção perfila o aporte teórico e encontra-se subdividida em duas subpartes: a primeira trata da instituição do plano plurianual, do monitoramento e avaliação e dos órgãos de controle interno e externo no Brasil, e a segunda se encarrega de abordar os aspectos teóricos referentes ao PPA Estadual, especificamente o do Estado do Paraná. A terceira seção aprofunda, respeitados seus limites espaço-temporal, os aspectos metodológicos para evidenciar o caminho percorrido pela pesquisa, enquanto que a quarta parte dedica-se em estabelecer os resultados, ou seja, verificar em que medida o TCE/PR avaliou e exerceu controle sobre o PPA do Governo Estadual. As duas partes derradeiras referem-se, respectivamente, as considerações finais e ao referencial bibliográfico que encerram e sustentam o estudo realizado.

2 O PLANO PLURIANUAL COMO FERRAMENTA DE CONTROLE E AVALIAÇÃO

O PPA deve ser entendido como a principal ferramenta de implementação do planejamento das ações do Governo, num período de médio e longo prazo (CAVALCANTE, 2007).

Desse modo, neste aporte teórico, busca-se apresentar como se constituiu o PPA no Brasil. Não obstante, toda a riqueza histórica acerca da matéria, é retratado aqui o período mais recente, já que no país o controle e a avaliação se mostram juvenis, despontando em consequência da reforma gerencial da Administração Pública vivenciada paulatinamente ao longo dos anos.

Da lavra de Calmon e Gusso (2002), observam que no período anterior a 1990 o monitoramento, a avaliação e o controle não tinham a devida importância, especialmente em decorrência das altas taxas de inflação, que acabavam reprimindo qualquer planejamento que permitiria o controle dos resultados. Com a implantação do Plano Real, a necessidade de se criar formas de monitoramento e avaliação foram sentidas com mais urgência, culminando com a reforma gerencial desabrochada na metade da década de 1990 em diante, com destaque para aprovação do Plano Diretor de Reforma do Estado e, em 1995, a criação das bases para a implementação de uma Administração Pública voltada para resultados, defendida por parte da doutrina como sendo a Administração Pública Gerencial.

Diante desta perspectiva, na sequência são abordados os principais conceitos e tópicos referentes ao planejamento governamental brasileiro, mais especificamente com a instituição do PPA no governo do Estado do Paraná e a evolução do monitoramento e avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

2.1 O plano plurianual: seu monitoramento e avaliação

Anteriormente ao PPA houve várias tentativas de planejamento no Brasil conforme retratado por Rezende (2010), caracterizadas inicialmente pelos planos que tinham como meta a intervenção do Estado nas medidas econômicas para o desenvolvimento, como por exemplo: o Plano Salte em 1946, o Programa de Metas em 1956 e o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964. A década de 70 é considerada pelo autor como o auge do planejamento com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, que vigoraram até a metade da década de 80.

A tríade orçamentária – PPA, LDO e LOA -, foi instituída pela Constituição de 1988, em seu artigo 165. Dos três instrumentos, o PPA caracteriza-se por ser o mais abrangente, já que carrega em si o planejamento para cada quatro anos. Esse planejamento consiste no estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, dos objetivos e das metas físicas e financeiras da administração pública por meio de programas.

Os programas funcionam como o elo da integração entre os três instrumentos orçamentários, pois se o PPA se encarrega do planejamento, a LDO se ocupa em fixar as metas, prioridades e critérios para a elaboração do orçamento anual e a LOA, por seu turno, executa as ações programadas.

A integração entre planejamento e orçamento é considerada como um fator estruturante das ações governamentais, conforme se observa na afirmação de Garces e Silveira (2002, p. 66):

O PPA 1996-1999 introduziu o conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento como unidade de programação territorial e de empreendimento estruturante. O enfoque espacial inovador dos Eixos de Integração ampliou os horizontes de planejamento, introduzindo a visão estratégica de longo prazo e a identificação dos investimentos públicos e privados, para induzir o desenvolvimento em cada região.

Pelo conteúdo eminentemente programático, Assis (2012) destaca que o PPA deve ir além das metas e princípios que lhes são atribuídos por uma gestão ou governo. O planejamento deve ser coerente e realista, já que invariavelmente (talvez propositalmente pelo legislador constituinte) a mudança de governo não coincide com o período estipulado para a vigência do instrumento.

A primeira regulamentação atinente a elaboração e organização do PPA, da LDO e da LOA ocorreu com o Decreto 2.829/1998 (BRASIL, 1998). Para cada período foram realizados decretos subsequentes, como por exemplo, o Decreto 6.601/2008 (BRASIL, 2008).

Cavalcante (2010) relata que os primeiros PPAs brasileiros na década de 90, foram marcados por períodos de instabilidade política e econômica, bem como por dificuldades na implementação, monitoramento e avaliação, ocasionados pela desintegração organizacional entre as áreas de planejamento e orçamento ainda incipientes à época e a incompatibilidade nas linguagens e metodologias dos sistemas de planejamento e de orçamento.

No entanto, pode-se observar uma evolução com relação ao Controle e Avaliação, a partir da análise dos decretos que regulamentaram cada período do PPA, Com destaque para o modelo de gerenciamento estipulado no artigo 4º do Decreto 2.829/1998.

O controle de prazos e custos e as normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos foram corroborados pela Lei Complementar 101/2000 (§ 1º do art. 1º), a propalada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo cumprimento é obrigatório para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, definindo e

esclarecendo como será a fiscalização do controle de metas de resultados entre receitas e despesas.

Ainda a despeito das normatizações sobre o PPA, observa-se na Portaria MP 42/1999 (BRASIL, 1999) o estabelecimento de nova classificação (programática) que veio substituir a classificação funcional estabelecida em 1974 da seguinte forma: i) classificação funcional – dividida em funções (maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público) e subfunções (participação da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público); ii) estrutura programática - programa, atividade, projeto e operações especiais; iii) padrão para a classificação na União, Estados e Distrito Federal a partir de 2000 e para os municípios a partir de 2002.

Com relação a utilização sistemática de indicadores e padrões de medição, verifica-se que na esfera federal foi criado um instrumento de apoio específico para o monitoramento e avaliação, por meio do Decreto 6.601/2008 (BRASIL, 2008) que estabelece o Sistema de Informações Gerenciais e de Orçamento (SIGPLAN), sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde os órgãos do poder executivo responsáveis por programas finalísticos deverão informar a execução de suas ações por Estados e Distrito Federal e cujos resultados apurados deverão subsidiar a revisão do PPA (MPOG, 2008).

Não obstante, destaque-se que o SIGPLAN foi substituído pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), em janeiro de 2012.

2.2 Os órgãos de Controle Interno e Externo

Feitas as considerações sobre a instituição do PPA, sua finalidade e integração das suas diretrizes e metas com o orçamento, bem como a descrição das observações realizadas sobre alguns aspectos da sua evolução com relação ao monitoramento e avaliação, passa-se então a tecer considerações sobre o Controle Interno e Externo e suas atividades que impactam na avaliação dos resultados.

O controle na Administração Pública funciona como mecanismo de atenção, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre o outro. Esta visão de controle na administração pública é ampliada por Mileski (2003), dada a observação de que o controle é corolário do Estado Democrático de Direito, ou seja, não haveria como subsistir a hipótese da inexistência do controle em defesa do direito coletivo.

O controle em relação ao órgão controlador se posiciona em interno ou externo. Na acepção de Lima (2008), tem-se por controle interno, quando o agente controlador integra a própria administração pública objeto do controle; e o controle externo representado, no Brasil, pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.

O Controle Interno, introduzido na toada da reforma administrativa formalizada pelo Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967), foi sedimentado formalmente pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seus artigos 70 e 74, estabelecendo, dentre outros objetivos, a função de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária e financeira; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Na seara infraconstitucional as normatizações relativas ao Controle Interno vieram positivadas na Lei Federal 4.320/1964 (BRASIL, 1964), no bojo dos artigos 76 a 80; e também destacada sua importância na LRF que estabeleceu no artigo 50, § 3º a obrigatoriedade da Administração Pública instituir e manter um sistema de custos que viabilize a avaliação e o monitoramento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, função esta afeta ao Controle Interno.

No âmbito do Estado do Paraná, objeto deste estudo, o Controle Interno, por simetria constitucional, encontra-se regulamentado na Constituição Estadual (PARANÁ, 1989) em seus artigos 74 e 78 com redação muito similar àquela da Carta Federal; e também na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, a qual reservou título especial à temática, compreendendo os artigos 4º a 8º (PARANÁ, 2005).

O Controle Externo, por seu turno, que na dicção constitucional, é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, veio regulamentado no artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) com a finalidade de realizar a fiscalização financeira e orçamentária e julgar as contas do Chefe do Poder Executivo.

Ao Tribunal de Contas, à luz da exegese constitucional, cabe emitir parecer prévio opinando pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação das contas do Poder Executivo, parecer este submetido posteriormente ao Poder Legislativo para ratificação ou alteração.

No âmbito do Estado do Paraná, a análise do controle externo com relação ao PPA é demonstrada nos relatórios disponibilizados pelo TCE/PR, relatórios de síntese de gestão, cadernos e os seus pareceres, com o intuito de se estabelecer a ligação entre a fiscalização dos gastos e a qualidade de sua aplicação, ou seja, os resultados da aplicação dos recursos.

Discorrido acerca da definição, atuação e responsabilidades do controle interno e externo, descreve-se a seguir como se dão as ações de avaliação do PPA pelo Controle Interno no Governo do Estado do Paraná, realizadas pelos órgãos do próprio Poder Executivo e o Controle Externo, limitado nesse artigo, consoante sua limitação geotemporal, à atuação do Tribunal de Contas Estadual.

2.2 O controle e a avaliação do PPA no Paraná

Este tópico busca abordar os aspectos teóricos referente ao PPA do Estado do Paraná. Abrucio (2005, p. 412), após análise da situação das administrações públicas estaduais no Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado (PNAGE), conclui que o uso do PPA como instrumento de planejamento tornou-se um dos temas centrais da administração estadual, embora ainda haja que se reduzir distâncias entre o planejamento e seu respectivo controle e avaliação:

Apesar dos avanços do PPA nos estados, três temas apareceram como problemáticos na área de planejamento. Primeiro, os estados demonstraram grande dificuldade para implantar efetivamente a gestão por programa; segundo, o planejamento não realiza, no mais das vezes, uma boa coordenação intersetorial; e, terceiro, na maioria dos governos faltam indicadores e instrumentos de avaliação. Apenas 38% dos governos estaduais utilizam efetivamente mecanismos avaliadores das políticas públicas. Disso decorre que todo o avanço da coalizão pró-PPA só terá sucesso se avançar mais em termos de avaliação dos programas (Abrucio 2005, p. 412).

No estado do Paraná, evidencia-se esta visão na análise da legislação estadual que instituiu os Planos Plurianuais, onde se observa que somente em 2011 houve alteração na legislação atinente as ações de controle e avaliação, com a inclusão de um artigo específico sobre o tema conforme a Lei 17.013/2011, art. 7.º: cabe à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) estabelecer normas complementares para a gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015.

Observa-se que, a partir desta normatização, foram realizadas as ações de acompanhamento do Plano Plurianual pela SEPL.

O Relatório do Acompanhamento do Plano Plurianual 2012-2015, exercício 2012, da SEPL, sintetiza a quantidade de indicadores, iniciativas e metas por cada programa finalístico, bem como o órgão responsável, conforme disciplina a tabela 1, e apresenta a execução dos Programas e Iniciativas, por meio de seus Indicadores e Metas (físicas e financeiras), respectivamente. No caso de baixa execução física, orçamentária e financeira, deverá haver justificativa e parecer acerca do seu (des)cumprimento.

Tabela 1 - Programas finalísticos – PPA 2012-2015

N.º	Programa	Órgão Responsável	Indicadores	Iniciativas	Metas
01	Acesso à Justiça	Defensoria Pública	1	2	1
02	Desenvolvimento das Cidades	SEDU	3	7	6
03	Desenvolvimento Integrado da Cidadania/PDI-Cidadania	SEJU	2	4	4
04	Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	SEAB	1	23	18
05	Desenvolvimento Sustentável do Turismo	SETU	2	5	5
06	Educação para Todos	SEED	6	4	4
07	Energia	CC	1	4	4
08	Excelência no Ensino Superior	SETI	13	34	29
09	Inova Educação	SEED	6	8	8
10	Morar Bem Paraná	CC	2	5	4
11	Paraná Competitivo	SEIM	1	5	5
12	Paraná Inovador	SETI	2	4	3
13	Paraná Seguro	SESP	1	22	21
14	Paraná Sustentável	SEMA	2	16	16
15	Paraná tem Cultura	SEEC	1	2	1
16	Paraná Esporte, Lazer e Atividade Física	SEED	1	2	1
17	Proteção e Desenvolvimento Social	SEDS	6	11	9
18	Rede Paraná Multimodal de Transporte e Logística	SEIL	5	10	9
19	Saúde para todo Paraná	SESA	6	17	15
20	Trabalho, Emprego e Empreendimentos Solidários	SETS	2	4	4
21	Universalização do Saneamento Básico	CC	1	7	5
TOTAL			66	198	175

Fonte: <http://www.sepl.pr.gov.br>.

A SEPL também instituiu o Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual (SIGAME) por meio da Resolução 30/2012, publicada em 04/12/2012, em consonância com o Decreto Estadual de 17.013/2011.

Além da SEPL, o controle e a avaliação do PPA pelo Poder Executivo estadual são também realizados pela Secretaria de Controle Interno.

Não obstante a importância desse mecanismo de controle e avaliação, tal qual suscitado alhures, apenas no ano de 2007 foi instituído o Sistema de Controle Interno do Governo do Estado do Paraná, por meio da Lei Estadual 15.524/2007 (PARANÁ, 2007), sem, no entanto, guardar efetividade conforme informa os acórdãos exarados no período de 2007 a

2012, o que levou o TCE/PR a expedir, no curso do julgamento das prestações de contas do Governo do Estado relativas aos exercícios de 2007 (Acórdão nº 1133/08), 2008 (Acórdão nº 800/09) e 2009 (2305/10), determinações para sua efetiva implantação.

Desta forma, tem-se que o Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Paraná, embora instituído por lei em 2007, foi um órgão que se tornou efetivo apenas a partir de sua regulamentação no final de 2011 (Decreto 3.386/2011).

Na análise do Relatório do Exercício de 2011, verifica-se que o seu segundo capítulo faz a análise dos cumprimentos das metas dos instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA, ressaltando que a avaliação se baseou na análise dos relatórios apresentados pelas respectivas Secretarias de Governo, visto que, até então, não haviam as ferramentas necessárias para se proceder o minucioso acompanhamento (PARANÁ, 2011). O Sistema Informatizado (SIAC) somente foi implantado em 2012.

Nesse relatório resta clara a preocupação com a dificuldade de se medir as evoluções produzidas pelas ações praticadas, uma vez que estas ações estão definidas como metas, mas na realidade sem que estas estejam ligadas a um objetivo maior, não contribuindo para se medir implementação ou desempenho de políticas ou de programas governamentais.

Cita-se como exemplo o Programa Cultura Paranaense que tinha como meta aumentar em 51,86% o número de participantes em concursos culturais. Observa-se que além do efetivo desempenho ter sido menor do que o previsto, não foram identificados os reais motivos e a contribuição desta meta para o desempenho da mencionada política.

No ano de 2012 a avaliação do Controle Interno segue realizada por meio dos Relatórios de Avaliação do SIAC dos Órgãos da Administração Direta e Autárquica, os quais compõem o Relatório do Controle Interno relativo à Prestação de Contas do exercício de 2012, conforme preconiza a Instrução Normativa 80/2012-TCE/PR,

Feito os aportes para situar como caminha a avaliação e controle do PPA no Paraná, a partir dos dados extraídos das instruções e acórdãos do TCE/PR, após os aspectos metodológicos seguintes, será realizada a análise dos resultados que complementarão o estudo, com a finalidade de descrever a avaliação do controle externo no cumprimento dos objetivos e metas do Plano Plurianual do Estado do Paraná.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Em relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa é exploratória-descritiva. Para Gil (2002), a pesquisa exploratória se obstina a criar maior familiaridade com o objeto da pesquisa a fim de aprimorar ideias ou formular/intuir novas.

Desse modo, o referencial teórico buscou investigar e sistematizar o conhecimento sobre controle e avaliação do PPA e, portanto, contribuir para clarificar o problema e estabelecer prioridades a pesquisar.

Já a discussão dos resultados demandou a exploração da posição adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no que diz respeito ao controle e avaliação do PPA frente à execução orçamentária anual das contas do Poder Executivo do Estado do Paraná no período compreendido entre 2007 e 2012, bem como a descrição dos achados e dados contábeis.

Quanto aos meios, lançou-se mão da investigação bibliográfica e documental. Bibliográfica aplicada aos livros, teses, dissertações e artigos científicos veiculados em revistas eletrônicas para alçar o aporte teórico relacionado às temáticas de controle e avaliação do PPA e documental a partir da análise de leis federais e estaduais, bem como acórdãos e instruções exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná relacionados ao julgamento anual de contas do Poder Executivo Estadual.

Registre-se que os acórdãos e instruções reportados neste estudo foram acessados no sítio eletrônico da Corte de Contas Estadual.

No que se refere à abordagem, consiste então numa pesquisa qualitativa, pois busca visualizar o fenômeno – controle e avaliação do PPA Estadual sob os olhos do TCE/PR - a partir da dinâmica e complexidade que lhe é intrínseca para absorver o entendimento necessário, sem a pretensão de tomar uma proposta rigidamente estruturada, pois a intenção é estimular a proposição de estudos futuros que explorem novos enfoques (GODOY, 1995), haja vista a infinitude do conhecimento gerado pelos infinitos caminhos perseguidos pela ciência.

Por fim, ressalta-se a tendência de valorização e aceitação acadêmica quanto às pesquisas exploratório-descritivas dirigidas por meio de procedimentos bibliográficos e documentais, dada a amplitude das contribuições reveladas sobre o assunto em tela, para o qual não se justifica necessariamente a aplicação estritamente positivista que já imperou sobre os trabalhos acadêmicos em outros tempos.

4 RESULTADOS

Do aporte teórico foi possível identificar que o Controle Interno, introduzido na toada da reforma administrativa formalizada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, sedimentado formalmente pela Constituição Federal de 1988 (artigos 70 e 74) e acatado vastamente na legislação infraconstitucional, figura como um indispensável instrumento de acompanhamento e avaliação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A Legislação no âmbito do Estado do Paraná igualmente reverenciou esse instrumento no arcabouço constitucional estadual (artigos 74 e 78) e a Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (PARANÁ, 2005) faz expressa referência no artigo 4º, inciso I, à competência do Controle Interno para “avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos do Estado e dos municípios”.

Embora se observe sensível melhora do sistema de Controle Interno do Executivo Estadual a partir de 2010, as instruções e os acórdãos exarados nos exercícios seguintes até 2012 dão conta de evidenciar que as ressalvas, determinações e recomendações atinentes à efetividade desse controle são reiteradas ano a ano.

Nessa toada, além da fiscalização e impulso para que o Controle Interno Estadual cumpra com seu dever de controle e avaliação da gestão e, por isso mesmo, se atente a execução orçamentária anual atrelada ao que foi planejado previamente no Plano Plurianual, o TCE/PR tem se mostrado atento e proativo no que diz respeito ao cumprimento do plano de ação encartado no PPA Estadual. Esse acompanhamento decorre do artigo 29, inciso I, alínea ‘a’, da Lei Orgânica da Corte.

Desse modo, diante do panorama de que o Controle Interno do Governo do Estado foi instituído apenas recentemente e que não logra ainda a efetividade almejada, tal qual reiteradamente atestado pelo TCE/PR, a atenção despendida por esta Corte de Contas à análise do comportamento orçamentário anual à luz das ações programadas no Plano Plurianual é de elevada importância e será exposta, ano a ano, nos tópicos que seguem.

4.1 Prestação de contas Estadual – Exercício financeiro de 2007

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) encaminhou ao TCE/PR, em 05 de maio de 2008, a prestação de contas estadual referente ao exercício financeiro de 2007. O processo foi autuado na Corte sob o número 231180/08 e distribuído ao Conselheiro Relator. O Tribunal Pleno, por meio do Acórdão 1133/08, emitiu parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

Segundo informa a lavra do Acórdão 1133/08, o exame das contas buscou aferir a regularidade das demonstrações contábeis apuradas em 31 de dezembro de 2007, a legalidade dos atos praticados pelo Executivo estadual, bem como a eficiência dos resultados na gestão econômico-financeira, fiscal e na execução dos programas de governo.

O TCE/PR destacou a importância da avaliação de desempenho da ação governamental entabulada no PPA para a gestão pública ratificando que o controle dessa mesma ação é viabilizado por meio da mensuração de resultados dos serviços e produtos ofertados pela Administração Pública. Nesse norte, tece considerações sobre a adequação da execução orçamentária anual por meio da LOA aos objetivos fixados no PPA e na LDO. Por se tratar do último ano do PPA, mais que avaliar a execução do ano de 2007, o TCE/PR estendeu a análise para todos os anos anteriores de modo a bem contextualizar o comportamento da execução orçamentária.

O PPA 2004-2007, aprovado pela Lei Estadual 14.276/2003, estabeleceu cinco linhas bases de ação do Governo, as quais tiveram a seguinte execução ano a ano:

Tabela 2 - Execução do PPA Segundo Linhas de Ação de Governo

R\$ milhão					
DESCRIÇÃO	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Educação, Inovação e Cultura	2.555,82	2.799,50	3.209,40	3.386,09	11.950,82
Infraestrutura e Meio Ambiente	589,73	730,68	827,07	414,19	2.561,67
Expansão Produtiva	392,59	408,16	260,05	234,95	1.295,75
Emprego, Cidadania e Solidariedade	2.344,40	2.805,07	3.278,70	3.145,36	11.573,53
Gestão do Estado	7.590,20	8.429,08	8.586,79	8.773,82	33.379,89
TOTAL	13.472,73	15.172,50	16.162,02	15.954,41	60.761,66

Fonte: Acórdão 1133/08 - TCE/PR

Constata-se da análise da tabela 2 que no decorrer da execução do PPA foi crescente a aplicação de recursos no período de 2004-2006, representando uma variação de 19,96%. Já no exercício de 2007, em comparação com 2006, houve o decréscimo de 1,28% na aplicação total de recursos, motivados pelas reduções de aplicações de 50% na linha de Infraestrutura e Meio Ambiente, 10% de Expansão Produtiva e de 4,06% em Emprego, Cidadania e Solidariedade.

Não obstante a variação horizontal, de modo geral, em cada linha de ação houve uma manutenção aproximada da distribuição vertical de recursos ao longo dos anos, merecendo destaque o fato de que, cumulativamente as maiores aplicações de recursos (55%) foram destinadas à manutenção da máquina estatal (linha Gestão do Estado), 20% foram destinados à Educação, Inovação e Cultura, 4% em Infraestrutura e Meio Ambiente, 2% em Expansão Produtiva e 19% Emprego, Cidadania e Solidariedade.

Pontualmente em relação à execução de 2007, os investimentos nos programas de governo se comportaram à luz do exposto na Tabela 3.

Tabela 3 - Execução física do orçamento-programa – Programas de Governo 2007 (Em R\$ mil)

Programas de Governo	Autorizado final (1)	AV % S/TOTAL	Realizado (2)	AV % S/TOTAL	AH % 2/1
Obrigações Especiais	7.810.767	43,49%	7.066.330	42,29%	90,47%
Educação	2.714.904	15,12%	2.562.149	16,06%	94,37%
Saúde	1.848.980	10,29%	1.665.352	10,44%	90,07%
Segurança Cidadã	1.169.754	6,51%	1.035.063	6,49%	88,49%
Desenvolvimento do	898.000	5,00%	764.691	4,79%	85,15%

Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia					
Ação Judiciária	671.275	3,74%	538.107	3,37%	80,16%
Apoio					
Administrativo	376.136	2,09%	350.670	2,20%	93,23%
Ação pela Cidadania	218.480	1,22%	215.430	1,35%	98,60%
Desenvolvimento da					
Agropecuária	274.754	1,53%	205.525	1,29%	74,80%
Bons Caminhos	308.473	1,72%	204.371	1,28%	66,25%
Justiça	221.103	1,23%	200.118	1,25%	90,51%
Paraná Fiscal	192.991	1,07%	188.890	1,18%	97,87%
Ação Legislativa	181.959	1,01%	181.959	1,14%	100,00%
Administração					
Pública	143.644	0,80%	125.448	0,79%	87,33%
Assistência Social	144.068	0,80%	108.359	0,68%	75,21%
Serviço de Controle					
Externo do Estado –					
TC	94.482	0,53%	90.738	0,57%	96,04%
Meio Ambiente	120.751	0,67%	80.065	0,50%	66,31%
Leite das Crianças	68.544	0,38%	67.739	0,42%	98,83%
Ação e Inserção					
Cultural	65.174	0,36%	59.251	0,37%	90,91%
Casa da Família	59.691	0,33%	58.691	0,37%	98,32%
Desenvolvimento					
Urbano e Regional	54.365	0,30%	51.315	0,32%	94,39%
Resgate do Porto					
Público	136.572	0,76%	47.152	0,30%	34,53%
Coordenação da					
RMC	69.341	0,39%	31.287	0,20%	41,12%
Desenvolvimento da					
Produção	40.298	0,22%	21.291	3,29%	75,22%
Planejamento e					
Coordenação Geral	15.719	0,09%	15.038	0,09%	95,67%
Trabalho e Renda	19.416	0,11%	10.042	0,06%	51,72%
Desenvolvimento do					
Turismo	34.286	0,19%	8.138	0,05%	23,73%
Informação	1.250	0,01%	1.207	0,01%	96,56%
Saneamento	5.150	0,03%	0	0,00%	0,00%
TOTAL	17.960.327	100,00%	15.954.414	100,00%	88,83%

Fontes: Lei 15.757/07 (PPA), Lei 15.609/07 (LDO), Lei 15.750/07 (LOA) e dados adaptados a partir da Instrução 53/2008 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos físicos 231180/08 - TCE/PR

A Diretoria de Contas Estaduais do TCE/PR, por meio da Instrução 53/2008, adentrou na execução dos programas de governo e, de modo geral, pontuou que os projetos e atividades realizadas pelo Governo do Estado no ano de 2007 caminharam de acordo com as ações propostas no PPA e também guardaram unicidade aos objetivos dos Programas propostos na LDO.

Houve, entretanto, apontamentos referentes ao não cumprimento de duas metas prefixadas e com despesas aprovadas pela LDO: Projeto de Gestão do SUS e os programas de Saneamento e Programa Energia no exercício de 2007.

No decorrer do processo foi oportunizado contraditório e a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) informou, com relação aos programas de Saneamento e Programa Energia, que estes têm sua execução nos “Orçamento de

Investimento das Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista, aparecendo no Orçamento Fiscal apenas os recursos a serem integralizados pelo Tesouro Geral do Estado” (Acórdão 1133/08, p. 67) e que tais programas foram executados pela Companhia Paranaense de Saneamento (SANEPAR) e Companhia Paranaense de Energia (COPEL) com recursos próprios.

A justificativa foi considerada satisfatória pela Diretoria de Contas Estaduais (DCE) e, por conseguinte, pelos Conselheiros no momento do julgamento plenário. Já no que se refere à Gestão do SUS, não houve qualquer justificativa por parte do Estado.

Nas conclusões derradeiras do acórdão são apontadas diversas ressalvas e recomendações, dentre as quais, pela pertinência ao recorte que aqui se propõe, se destaca a recomendação encaminhada à Inspeção de Controle Externo atinente a ausência de efetividade do Sistema de Controle Interno (responsável primário por avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual).

4.2 Prestação de contas Estadual – Exercício financeiro de 2008

No que se refere à prestação de contas relativa ao exercício de 2008, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) encaminhou o procedimento ao TCE/PR, o qual foi autuado na Corte sob o número 179832/09 e distribuído ao Conselheiro Relator. O Tribunal Pleno, por meio do Acórdão 800/09, emitiu por unanimidade parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

Em seu voto, o relator destacou no acórdão 800/2009 que a preocupação do TCE/PR na análise da execução orçamentária, financeira e contábil foi além da mera observância dos preceitos de lei e repousou, sobretudo, na visualização do resultado das ações sob o prisma do benefício produzido à sociedade a partir de um exame apurado dos resultados qualitativos dos programas de governo.

Nesse particular, o PPA 2008-2011, aprovado pela Lei Estadual 15.757/2007, constituiu-se em três linhas de ação que se desdobraram em vinte e quatro programas¹, e o total orçamentário aprovado pela LOA comportou-se da seguinte forma:

Tabela 4 - Comparativo do Orçamento 2008 – PPA x LOA

R\$ milhão					
Programas de Governo	PPA (1)	Lei orçamentária		Variação AH %	
		Inicial (2)	Final (3) considerando os créditos adicionais aprovados	2/1	3/1
Linha de ação Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça					
Educação de Qualidade	2.659.477	2.659.127	3.269.868	-0,01	22,95
Cultura Paranaense	85.068	84.168	93.144	-1,06	9,49
Leite das crianças	83.220	83.220	87.381	0,00	5,00
Saúde e Saneamento	2.276.212	1.808.082	2.109.276	-20,57	-7,33
Trabalho, Emprego e Assistência Social	132.271	140.785	147.951	6,44	11,85

¹ Segundo informa o acórdão 800/09 e a própria lei que aprovou o PPA, desse universo de programas, quatro dizem respeito à responsabilidade de outros Poderes e um pertencente ao Governo Federal, ou seja, de caráter não orçamentário incluído apenas para acompanhamento (Programa de Aceleração do Crescimento e Desenvolvimento do Paraná – PAC).

Habitação Popular	112.751	112.881	141.326	0,12	25,34
Segurança Integrada	1.239.938	1.241.128	1.344.338	0,10	8,42
Promoção da Justiça e Cidadania	296.318	296.368	286.878	0,02	-3,19
Proteção à Criança e a Juventude	109.764	111.729	156.200	1,79	42,31
Linha de ação Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado					
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	948.816	948.716	1.098.126	0,01	15,74
Transporte Integrado e Logística	552.626	542.084	563.185	-1,91	1,91
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	133.389	132.904	145.002	-0,36	8,71
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	106.400	112.910	89.455	6,12	15,93
Diversificação Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar	284.375	289.284	318.900	1,73	12,14
Desenvolvimento da Produção	59.460	55.508	48.042	-6,65	-19,20
Turismo, Esporte e Lazer	61.229	61.510	42.316	0,46	-30,89
Linha de ação Gestão Pública Transparente e Integrada					
Gestão do Estado	523.995	484.516	538.820	-7,53	2,83
Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público	194.876	207.405	253.751	6,43	30,21
Ação Legislativa	179.349	196.349	241.399	9,48	34,60
Controle Externo ao Estado	99.320	99.320	104.642	0,00	5,36
Ação Judiciária	598.005	597.907	757.174	-0,02	26,62
Valorização e Capacitação do Servidor Público	2.107	2.107	1.351	0,00	-35,88
Obrigações Especiais	8.510.336	8.462.103	8.290.928	-0,57	-2,58
TOTAL	19.249.304	18.730.111	20.129.453	-2,70	4,57

Nota: Não está incluído o valor do Orçamento de Investimento das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Fontes: Lei 15.609/07 (LDO), Lei 15.750/07 (LOA) e Acórdão 800/09 - TCE/PR

A partir dos dados apurados, o TCE/PR observa-se que o orçamento final (compreendido os créditos adicionais) autorizado na LOA apresentou um acréscimo de 4,57% em comparação ao que foi previsto no PPA.

De outro lado, às metas previstas para o exercício de 2008 no orçamento-programa e realizadas nesse período, foram dispostas conforme se vê na Tabela 5:

Tabela 5 - Execução do orçamento-programa – Programas de Governo 2008 (Em R\$ mil)

Programas de Governo	Autorizado final (1)	AV % S/TOTAL	Realizado (2)	AV % S/TOTAL	AH % 2/1
----------------------	----------------------	--------------	---------------	--------------	----------

Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça	7.636.362	37,94%	6.847.735	37,36%	89,67%
Educação de Qualidade	3.269.868	16,24%	3.071.918	16,76%	93,95%
Cultura Paranaense	93.144	0,46%	77.058	0,42%	82,73%
Leite das crianças	87.381	0,43%	81.873	0,45%	93,70%
Saúde e Saneamento	2.109.276	10,48%	1.912.838	10,44%	90,69%
Trabalho, Emprego e Assistência Social	147.951	0,73%	113.879	0,62%	76,97%
Habitação Popular	141.326	0,70%	89.242	0,49%	63,15%
Segurança Integrada	1.344.338	6,68%	1.151.022	6,28%	85,62%
Promoção da Justiça e Cidadania	286.878	1,43%	240.318	1,31%	83,77%
Proteção à Criança e a Juventude	156.200	0,78%	109.587	0,60%	70,16%
Linha de ação Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado	2.305.025	11,45%	1.840.214	10,04%	79,83%
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	1.098.126	5,46%	961.103	5,24%	87,52%
Transporte Integrado e Logística	563.185	2,80%	422.930	2,31%	75,10%
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	145.002	0,72%	88.351	0,48%	60,93%
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	89.455	0,44%	79.219	0,43%	88,56%
Diversificação Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar	318.900	1,58%	241.300	1,32%	75,67%
Desenvolvimento da Produção	48.042	0,24%	27.885	0,15%	58,04%
Turismo, Esporte e Lazer	42.316	0,21%	19.426	0,11%	45,91%
Linha de ação Gestão Pública Transparente e Integrada	1.897.137	9,42%	1.655.095	9,03%	87,24%
Gestão do Estado	538.820	2,68%	456.649	2,49%	84,75%
Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público	253.751	1,26%	249.804	1,36%	98,44%
Ação Legislativa	241.399	1,20%	229.887	1,25%	95,23%
Controle Externo ao Estado	104.642	0,52%	103.920	0,57%	99,31%
Ação Judiciária	757.174	3,76%	613.715	3,35%	81,05%
Valorização e	1.351	0,01%	1.119	0,01%	82,85%

Capacitação do Servidor Público					
Obrigações Especiais	8.290.928	41,19%	7.986.061	43,57%	96,32%
TOTAL	20.129.453	100,00%	18.329.104	100,00%	91,06%

Fontes: Lei 15.757/07 (PPA), Lei 15.609/07 (LDO) e Lei 15.750/07 (LOA)

Fonte: Adaptado do Acórdão 800/09 - TCE/PR

Os dados demonstram que no exercício de 2008 realizou-se 91,06% do orçamento autorizado para execução dos programas de governo delimitados no PPA.

Destaque-se que para a análise da execução do PPA 2008-2011, o TCE/PR estabeleceu mecanismos para avaliar a qualidade das metas realizadas, o que se convencionou chamar indicadores de desempenho, circunstância inédita até então, haja vista que os PPAs anteriores não dispunham desse instrumento.

Entrementes, no curso da prestação de contas a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) informou que até o mês de Junho de 2008 o Estado não havia apurado os índices alcançados naquele mesmo ano para os indicadores inseridos no PPA. Justificou ainda que alguns indicadores mereciam ajustes, pois não permitiam a adequada medição do alcance dos objetivos dos programas e que em apenas um ano os resultados decorrentes da implantação dos indicadores careciam de maturação para viabilizar a avaliação.

Desse modo, o olhar do TCE/PR a esses indicadores de desempenho e seus respectivos impactos restou prejudicado conforme se depreende de excerto do Acórdão 800/2009 (p. 108): “a avaliação anual do Plano Plurianual, que deveria servir para informar sobre os resultados atingidos, bem como subsidiar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, alterar o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, na prática não se viabilizou”.

Nas conclusões finais o TCE/PR reiterou a determinação ao Governo Estadual para que adotasse medidas adequadas para implantação efetiva do sistema de controle interno e recomendou à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) que procedesse a avaliação do PPA previamente à elaboração da Lei Orçamentária Anual para os próximos exercícios financeiros, independentemente da qualidade dos indicadores.

4.3 Prestação de contas Estadual – Exercício financeiro de 2009

Como rito processual, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) encaminhou ao TCE/PR, em 19 de abril de 2010, a prestação de contas estadual referente ao exercício financeiro de 2009. O processo foi autuado sob o número 210543/10 e distribuído ao Conselheiro Relator. O Tribunal Pleno, por meio do Acórdão 2305/10, emitiu, por maioria absoluta, parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

A exemplo dos anos anteriores, o relator das contas ressalta no acórdão a ausência de efetividade do controle interno, isso porque os mecanismos existentes à época eram insuficientes para efetivar o controle da forma devida e não se dispunha de uma rotina sistematizada de compartilhamento das informações, repercutindo, dentre outras circunstâncias, na inacessibilidade das informações pelo controle externo.

A par disso, o TCE/PR apresentou, conforme tabela 6, o seguinte comparativo entre o que foi previsto para os Programas de Governo no PPA (PARANÁ, 2007) e o que foi efetivamente contemplado na LOA para o exercício de 2009:

Tabela 6 - Comparativo do Orçamento 2009 – PPA x LOA (R\$ milhão)

Programas de Governo	PPA (1)	Lei orçamentária		Variação AH %	
		Inicial (2)	Final (3) considerando os	2/1	3/1

				créditos adicionais aprovados	
Linha de ação Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça					
Educação de Qualidade	2.888.757	3.347.828	3.446.243	15,89	19,30
Cultura Paranaense	75.674	103.839	147.988	37,22	95,56
Leite das crianças	86.938	85.191	82.343	-2,01	-5,29
Saúde e Saneamento	2.213.007	2.146.755	2.269.063	-2,99	2,53
Trabalho, Emprego e Assistência Social	150.706	147.672	133.945	-2,01	-
Habitação Popular	90.262	160.234	166.917	77,52	84,93
Segurança Integrada	1.300.117	1.590.298	1.408.164	22,32	8,31
Promoção da Justiça e Cidadania	301.653	300.819	277.130	-0,28	-8,13
Proteção à Criança e a Juventude	113.130	140.883	215.112	24,53	90,15
Linha de ação Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado					
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	990.632	1.201.069	1.263.903	21,24	27,59
Transporte Integrado e Logística	582.282	605.996	803.119	4,07	37,93
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	148.939	171.089	182.303	14,87	22,40
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	108.582	113.498	122.509	4,53	12,83
Diversificação Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar	331.602	248.078	251.208	-25,19	-
Desenvolvimento da Produção	57.844	42.279	43.003	-26,91	-
Turismo, Esporte e Lazer	97.390	80.432	78.743	-17,41	-
					19,15
Linha de ação Gestão Pública Transparente e Integrada					
Gestão do Estado Apoio e	521.481	535.684	545.247	2,72	4,56
Desenvolvimento do Ministério Público	205.813	285.018	278.329	38,48	35,23
Ação Legislativa	196.076	265.397	264.620	35,35	34,96
Controle Externo ao Estado	100.633	118.593	118.693	17,85	17,95
Ação Judiciária Valorização e	651.372	749.038	861.742	14,99	32,30
Capacitação do Servidor Público	2.138	2.514	2.232	17,54	4,39
Obrigações Especiais	7.789.907	9.695.752	9.600.874	24,47	23,25
TOTAL	19.004.937	22.137.954	22.563.429	16,49	18,72

Nota: Não está incluído o valor do Orçamento de Investimento das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Fontes: Fontes Lei 15.917/08 (LDO) e Lei 16.032/08 (LOA) e dados adaptados da Instrução 56/2010 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos físicos 210543/10 - TCE/PR

O referencial da tabela 6, em análise, mostra que o orçamento final autorizado na LOA superou em 18,72% o valor previsto no PPA. Ciente da importância dos programas de governo, visto que são os elos entre o PPA e o orçamento, a exemplo do ano anterior o TCE/PR ilustrou os valores orçados e realizados dentro das linhas de ação, conforme mostra a Tabela 7:

Tabela 7 - Execução física do orçamento-programa – Programas de Governo 2009 (Em R\$ mil)

Programas de Governo	Autorizado final (1)	AV % S/TOTAL	Realizado (2)	AV % S/TOTAL	AH % 2/1
Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça	8.146.906	36,11%	7.361.362	37,37%	90,36%
Educação de Qualidade	3.446.243	15,27%	3.266.842	16,59%	94,79%
Cultura Paranaense	147.988	0,66%	116.246	0,59%	78,55%
Leite das crianças	82.343	0,36%	57.370	0,29%	69,67%
Saúde e Saneamento	2.269.063	10,06%	2.075.913	10,54%	91,49%
Trabalho, Emprego e Assistência Social	133.945	0,59%	102.216	0,52%	76,31%
Habitação Popular	166.917	0,74%	115.817	0,59%	63,39%
Segurança Integrada	1.408.164	6,24%	1.199.588	6,09%	85,19%
Promoção da Justiça e Cidadania	277.130	1,23%	252.100	1,28%	90,97%
Proteção à Criança e a Juventude	215.112	0,95%	175.269	0,89%	81,48%
Linha de ação Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado	2.744.787	12,16%	2.128.181	10,80%	77,54%
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	1.263.903	5,60%	1.111.656	5,64%	87,95%
Transporte Integrado e Logística	803.119	3,56%	571.525	2,90%	71,16%
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	182.303	0,81%	100.163	0,51%	54,94%
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	122.509	0,54%	88.067	0,45%	71,89%
Diversificação Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar	251.208	1,11%	207.318	1,05%	82,53%
Desenvolvimento da Produção	43.003	0,19%	28.381	0,14%	66,00%
Turismo, Esporte e Lazer	78.743	0,35%	21.070	0,11%	27,76%
Linha de ação Gestão Pública Transparente e Integrada	2.070.862	9,18%	1.724.341	8,75%	83,27%

Gestão do Estado Apoio e	545.247	2,42%	459.780	2,33%	84,33%
Desenvolvimento do Ministério Público	278.329	1,23%	266.362	1,35%	95,70%
Ação Legislativa	264.620	1,17%	248.310	1,26%	93,84%
Controle Externo ao Estado	118.693	0,53%	100.706	0,51%	84,85%
Ação Judiciária	861.742	3,82%	648.174	3,29%	75,22%
Valorização e Capacitação do Servidor Público	2.232	0,01%	1.009	0,01%	45,22%
Obrigações Especiais	9.600.874	42,55%	8.482.820	43,07%	88,35%
TOTAL	22.563.429	100,00%	19.696.704	100,00%	87,29%

Fontes: Lei 15.757/07 (PPA), Lei 15.917/08 (LDO) e Lei 16.032/08 (LOA) e dados adaptados da Instrução 56/2010 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos físicos 210543/10 - TCE/PR

Embora no exercício de 2009 tenha se aplicado 19,7 bilhões nos programas de governo, ou seja, quase um bilhão a mais em comparação com o ano anterior (18,3 bilhões), a realização do orçamento autorizado para execução dos programas de governo delineados no PPA nesse exercício (87,29%) foi menor do que a do exercício de 2008 (91,06%).

O TCE/PR observou que os programas Obrigações Especiais (43,07%), Educação de Qualidade (16,59%), Saúde e Saneamento (10,54%), Segurança Integrada (6,09%) e Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico (5,64%) tiveram os maiores percentuais de realização diante do total realizado. Os demais programas corresponderam a 18,07% do total realizado.

Diante do panorama que se apresentou no exercício de 2009, o TCE/PR exarou as seguintes determinações e recomendações ao Estado do Paraná pertinentes ao objeto deste estudo:

Quadro 1 - Determinações e Recomendações

Determinações	Recomendações
- Governo do Estado – Elaborar o Plano Plurianual, 2012 a 2015, de maneira que todos os programas sejam providos de metas e indicadores capazes de medir o desempenho, o que restou ausente no plano de 2004 a 2007 e em alguns programas do PPA 2008-2011, conforme artigo 165 da Constituição Federal.	- Implementar relatórios de acompanhamento anuais do PPA, demonstrando o desempenho entre as metas previstas em relação as realizadas, disponibilizando-os em meio eletrônico, para garantia do cumprimento do Princípio da Transparência.
- Governo do Estado – Apresentar na prestação de contas, relatórios gerenciais de acompanhamento das metas físicas, sincronizados com o estabelecido no PPA e justificativas quanto ao não cumprimento de ações ou metas estabelecidas na LOA.	- Implementar melhorias nos instrumentos oriundos do PPA (LDO – LOA), no sentido de possibilitar a sincronia de linguagem visando a rápida e fácil identificação dos programas ações ou metas em todas as fases do seu ciclo: planejamento, execução, controle e, principalmente, prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade.
- Governo do Estado – Implantar o sistema de controle interno, consoante dispõe a Lei 15.524/2007 e o Decreto 955/2007.	- Na gestão de pessoas: Elaborar o planejamento das políticas de gestão de pessoas, alinhadas ao PPA.

Fonte: Dados adaptados do acórdão 2305/10 – TCE/PR

As determinações e recomendações revelam a persistente inefetividade do controle interno estadual e a necessária melhoria do diálogo entre PPA e LOA, para que a execução orçamentária alie-se ao que foi planejado.

4.4 Prestação de contas Estadual – Exercício financeiro de 2010

A prestação de contas estadual referente ao exercício financeiro de 2010 foi encaminhada ao TCE/PR pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) em 01 de junho de 2010, cujo processo foi autuado na Corte sob o número 327290/11 e distribuído ao Conselheiro Relator. O Tribunal Pleno, por meio do Acórdão 176/11, emitiu, por maioria absoluta parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

A Diretoria de Contas Estaduais do TCE/PR consignou na Instrução 80/2011 que as metas e prioridades do Governo do Estado, contempladas na LDO de 2010, convergem com aquelas fixadas no PPA 2008-2011. Nesse viés, a previsão de orçamento dos Programas de Governo estabelecido no PPA teve o seguinte comportamento na LOA como mostrado na Tabela 8:

Tabela 8 - Comparativo do Orçamento 2010 – PPA x LOA (R\$ milhão)

Programas de Governo	PPA (1)	Lei orçamentária		Variação AH %	
		Inicial (2)	Final (3) considerando os créditos adicionais aprovados	2/1	3/1
Linha de ação Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça					
Educação de Qualidade	3.086.356	3.550.963	3.894.126	15,05	26,17
Cultura Paranaense	81.035	82.310	106.620	1,57	31,57
Leite das crianças	90.454	85.010	85.010	-6,02	-6,02
Saúde e Saneamento	2.180.876	2.466.962	2.564.296	13,12	17,58
Trabalho, Emprego e Assistência Social	165.668	137.290	140.882	-17,13	-14,96
Habitação Popular	100.859	196.731	168.181	95,06	66,75
Segurança Integrada	1.360.842	1.512.638	1.606.723	11,15	18,07
Promoção da Justiça e Cidadania	293.417	311.543	311.151	6,18	6,04
Proteção à Criança e a Juventude	116.874	162.983	187.644	39,45	60,55
Linha de ação Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado					
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	1.063.062	1.298.404	1.376.304	22,14	29,47
Transporte Integrado e Logística	629.595	614.658	929.795	-2,37	47,68
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	168.475	147.370	215.329	-12,53	27,81
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	61.378	156.299	341.019	154,65	455,61
Diversificação	349.035	288.740	309.006	-17,27	-11,47

Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar					
Desenvolvimento da Produção	49.768	47.619	48.278	-4,32	-2,99
Turismo, Esporte e Lazer	100.328	84.080	67.739	-16,19	-32,48
Linha de ação Gestão Pública Transparente e Integrada					
Gestão do Estado Apoio e	540.598	533.706	592.547	-1,27	9,61
Desenvolvimento do Ministério Público	226.983	314.293	311.052	38,52	37,09
Ação Legislativa	210.413	249.277	248.852	20,58	26,88
Controle Externo ao Estado	106.247	128.115	134.807	20,58	26,88
Ação Judiciária	744.729	799.092	925.002	7,30	24,21
Valorização e Capacitação do Servidor Público	2.189	3.312	2.996	51,28	36,89
Obrigações Especiais	8.111.713	10.405.952	9.587.240	28,28	18,19
TOTAL	20.704.303.840,00	23.577.381.540,00	24.154.724.671,00	13,88	16,67

Nota: Não está incluído o valor do Orçamento de Investimento das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Fontes: Adaptado da Instrução 80/2011 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos 327290/11 - TCE/PR e Leis 16.193/09 (LDO) e 16.369/09 (LOA)

Seguindo o mesmo raciocínio empregado até então, observa-se que a inteligência da análise da tabela 8 mostra que o orçamento final autorizado na LOA-2010 superou 16,67% em relação ao previsto no PPA, percentual pouco inferior aquele apresentado em 2009 (18,72%) e muito superior se comparado a 2008 (4,57%).

No que concerne às respectivas linhas de ação dos Programas de Governo, os valores orçados e realizados restaram dispostos nos termos que seguem na Tabela 9.

Tabela 9 - Execução física do orçamento-programa – Programas de Governo 2010 (Em R\$ mi)

Programas de Governo	Autorizado final (1)	AV % S/TOTAL	Realizado (2)	AH % S/TOTAL	AH % 2/1
Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça	9.052.508	34,48%	8.342.617	37,62%	92,16%
Educação de Qualidade	3.894.126	16,12%	3.769.603	16,96%	96,57%
Cultura Paranaense	106.620	0,44%	91.925	0,41%	86,22%
Leite das crianças	85.010	0,35%	67.800	0,31%	79,75%
Saúde e Saneamento	2.552.172	10,57%	2.345.574	10,58%	91,91%
Trabalho, Emprego e Assistência Social	140.882	0,58%	87.679	0,40%	62,24%
Habitação Popular	168.181	0,70%	149.345	0,67%	88,80%
Segurança Integrada	1.606.723	6,65%	1.397.465	6,30%	86,98%
Promoção da Justiça e Cidadania	311.151	1,29%	302.432	1,36%	97,20%
Proteção à Criança e a Juventude	187.644	0,78%	139.794	0,63%	74,50%

Linha de ação					
Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado	3.287.596	13,61%	2.704.775	12,20%	82,27%
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	1.376.394	5,70%	1.234.366	5,57%	89,68%
Transporte Integrado e Logística	929.795	3,85%	792.899	3,58%	85,28%
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	215.329	0,89%	130.156	0,59%	60,45%
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	341.019	1,41%	263.471	1,19%	77,26%
Diversificação Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar	309.006	1,28%	225.407	1,02%	72,95%
Desenvolvimento da Produção	48.278	0,20%	31.774	0,14%	65,82%
Turismo, Esporte e Lazer	67.739	0,28%	26.702	0,12%	39,42%
Linha de ação					
Gestão Pública Transparente e Integrada	2.215.257	9,17%	1.940.782	8,75%	87,61%
Gestão do Estado	592.547	2,45%	537.942	2,43%	90,78%
Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público	311.052	1,29%	296.430	1,34%	95,30%
Ação Legislativa	248.852	1,03%	238.201	1,07%	95,72%
Controle Externo ao Estado	134.807	0,56%	118.324	0,53%	87,77%
Ação Judiciária	925.002	3,83%	748.740	3,38%	80,94%
Valorização e Capacitação do Servidor Público	2.996	0,01%	1.145	0,01%	38,22%
Obrigações Especiais	9.599.365	39,74%	9.189.159	41,43%	95,73%
TOTAL	24.154.725	100,00%	22.177.333	100,00%	91,81%

Fontes: Adaptado da Instrução 80/2011 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos 327290/11 - TCE/PR; Lei 15.757/07 (PPA), Lei 16.193/09 (LDO) e Lei 16.369/09 (LOA)

O percentual de realização das metas previstas no PPA (91,81%) superou os dois anos anteriores: (87,29%) em 2009 e em 2008 (91,06%).

Em consonância com o ano anterior, os programas Obrigações Especiais (41,43%), Educação de Qualidade (16,96%), Saúde e Saneamento (10,58%), Segurança Integrada (6,30%) e Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico (5,57%) representaram juntos 80,84% da realização do orçamento do Estado em 2010.

Feita a análise, o TCE/PR apontou no acórdão 176/11 como ressalva à aprovação das contas o fato do Controle Interno do Governo do Estado ter sido pouco efetivo quanto à

execução dos ditames legais sobre a matéria, o que teria resultado em prejuízo ao planejamento e controle dos atos de governo.

Na sequência, o acórdão reitera duas determinações que foram expedidas no ano anterior. A primeira no sentido de determinar que o Governo do Estado elabore o PPA 2012-2015 de forma que todos os programas possuam metas e indicadores para medir o desempenho; e a segunda, com relação a metas físicas, para que o Governo apresente na prestação de contas relatórios de acompanhamento devidamente sincronizados com o PPA e, na hipótese de não cumprimento das metas e ações estabelecidas, constem justificativas do não atendimento.

As recomendações foram reiteradas na íntegra daquelas apresentadas no ano anterior, nos termos do Quadro 1.

4.5 Prestação de contas Estadual – Exercício financeiro de 2011

A prestação de contas estadual referente ao exercício financeiro de 2011 foi encaminhada ao TCE/PR pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) em 03 de abril de 2012, cujo processo foi autuado sob o número 296372/12 e distribuído ao Conselheiro Relator. O Tribunal Pleno, por meio do Acórdão 290/12, emitiu, por unanimidade, parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

Frise-se que o exercício de 2011 guarda particularidades em razão de ser o último ano do PPA 2008-2011 elaborado sob a égide do Governo anterior (2007-2010) e executado (realizado) no primeiro ano do mandato do atual governo (2011- 2014).

A Instrução 92/2012 da Diretoria de Contas Estaduais do TCE/PR levantou o comparativo entre o que foi previsto no PPA e o que foi contemplado na LOA para o exercício de 2011, conforme segue na Tabela 10:

Tabela 10 - Comparativo do Orçamento 2011 – PPA x LOA (R\$ milhão)

Programas de Governo	PPA (1)	Lei orçamentária		Variação AH %	
		Inicial (2)	Final (3) considerando os créditos adicionais aprovados	2/1	3/1
Linha de ação Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça					
Educação de Qualidade	3.339.387	4.108.686	4.274.180	23,04	27,99
Cultura Paranaense	89.354	89.027	95.759	-0,37	7,17
Leite das crianças	94.190	67.804	67.785	-28,01	-28,03
Saúde e Saneamento	2.368.101	2.718.322	2.660.569	14,79	12,35
Trabalho, Emprego e Assistência Social	167.920	131.580	113.816	-21,64	-32,22
Habitação Popular	30.000	306.480	238.813	921,60	696,04
Segurança Integrada	1.436.663	1.883.543	1.895.017	31,11	31,90
Promoção da Justiça e Cidadania	300.189	348.008	328.770	15,93	9,52
Proteção à Criança e a Juventude	120.303	169.459	193.383	40,86	60,75
Linha de ação Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado					
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	1.096.579	1.363.943	1.451.409	24,38	32,36
Transporte Integrado e Logística	659.833	768.759	915.234	15,51	38,71

Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	163.973	177.014	228.515	7,95	39,36
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	44.267	183.487	101.408	314,50	129,08
Diversificação Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar	336.105	314.334	349.406	-6,48	3,96
Desenvolvimento da Produção	47.977	46.764	46.163	-2,53	-3,78
Turismo, Esporte e Lazer	95.256	67.046	39.982	-29,61	-58,03
Linha de ação Gestão Pública Transparente e Integrada					
Gestão do Estado Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público	549.584	569.512	682.568	3,63	24,20
Ação Legislativa	248.609	392.949	403.233	58,06	62,20
Controle Externo ao Estado	225.111	259.349	259.349	15,21	15,21
Ação Judiciária	112.692	146.331	178.557	29,85	58,45
Valorização e Capacitação do Servidor Público	809.330	1.042.591	1.302.347	28,82	60,92
Obrigações Especiais	2.241	2.395	906	6,84	-59,59
TOTAL	21.089.490	25.303.415	26.433.315	19,98	25,34

Nota: Não está incluído o valor do Orçamento de Investimento das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Fonte: Adaptado da Instrução 92/2012 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos 296372/12 - TCE/PR; Lei 16.561/10 (LDO) e Lei 16.739/10 (LOA)

O acréscimo de valores na LOA, em relação ao planejamento inicial do PPA, alcançou 25,34%, superando os percentuais de variação dos anos anteriores (16,77% em 2010, 18,72% em 2009 e 4,57% em 2008).

No que diz respeito à execução física do orçamento-programa, a partir das respectivas linhas de ação, os valores orçados e realizados comportaram-se tal qual demonstrado na Tabela 11:

Tabela 11 - Execução física do orçamento-programa – Programas de Governo 2011 (Em R\$ mil)

Programas de Governo	Autorizado final (1)	AV % S/TOTAL	Realizado (2)	AV % S/TOTAL	AH % 2/1
Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça	9.858.093	37,31%	9.058.943	36,83%	91,89%
Educação de Qualidade	4.274.180	16,18%	4.113.068	16,72%	96,23%
Cultura Paranaense	95.759	0,36%	81.385	0,33%	84,99%
Leite das crianças	67.785	0,26%	67.782	0,28%	99,99%
Saúde e Saneamento	2.660.569	10,07%	2.502.221	10,17%	94,05%
Trabalho, Emprego e Assistência Social	113.816	0,43%	91.176	0,37%	79,23%
Habitação Popular	228.813	0,87%	174.389	0,71%	76,21%

Segurança Integrada	1.895.017	7,17%	1.603.473	6,52%	84,62%
Promoção da Justiça e Cidadania	328.770	1,24%	293.527	1,19%	89,28%
Proteção à Criança e a Juventude	193.383	0,73%	132.923	0,54%	68,74%
Linha de ação					
Desenvolvimento Econômico Sustentável e Descentralizado	3.132.117	11,85%	2.473.066	10,05%	78,96%
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico	1.451.409	5,49%	1.256.287	5,11%	86,56%
Transporte Integrado e Logística	915.234	3,46%	656.113	2,67%	71,69%
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos	228.515	0,86%	148.758	0,60%	65,10%
Desenvolvimento Regional e Metropolitano	101.408	0,38%	84.426	0,34%	83,25%
Diversificação Agropecuária e Fortalecimento do Agronegócio Familiar	349.406	1,32%	267.066	1,09%	76,43%
Desenvolvimento da Produção	46.163	0,17%	37.885	0,15%	82,07%
Turismo, Esporte e Lazer	39.982	0,15%	22.531	0,09%	56,35%
Linha de ação					
Gestão Pública Transparente e Integrada	2.826.961	10,70%	2.494.145	10,14%	88,23%
Gestão do Estado	682.568	2,58%	619.486	2,52%	90,76%
Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público	403.233	1,53%	393.465	1,60%	97,58%
Ação Legislativa	259.349	0,98%	236.669	0,96%	91,26%
Controle Externo ao Estado	178.557	0,68%	177.521	0,72%	99,42%
Ação Judiciária	1.302.347	4,93%	1.066.748	4,34%	81,91%
Valorização e Capacitação do Servidor Público	906	0,00%	257	0,00%	28,34%
Obrigações Especiais	10.606.144	40,14%	10.571.124	42,98%	99,67%
TOTAL	26.423.315	100,00%	24.597.279	100,00%	93,09%

Fonte: Adaptado da Instrução 92/2012 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos 296372/12 - TCE/PR; Lei 15.757/07 (PPA), Lei 16.561/10 (LDO) e Lei 16.739/10 (LOA)

Por tratar-se do ano de encerramento do PPA, o relatório do Controle Interno do Governo do Estado apresentou ao TCE/PR os resultados finais dos programas e metas definidas no PPA, compreendendo o período de 2008 a 2011, conforme sintetizados na Tabela 12:

Tabela 12 - Programas e metas definidas no PPA – Resultados finais – 2008 a 2011

Prog. / indicador	Unidade de medida	Período	Índice	Data apuração	Índice desejado em 2011	Índice obtido	Índice/meta	Sim/não*
Cultura Paranaense								
Concursos culturais	participante	anual	18.726	30/12/06	30.160	15.640	51.86%	Não
Espectáculos produzidos em equipamentos culturais	espetáculo	anual	495	30/12/06	799	873	109.26%	Sim
Visita nos museus	pessoa	anual	246.100	30/12/06	363.591	446.980	122.93%	Sim
Desenvolvimento da Produção								
Participação das exportações paranaenses em relação a exportação brasileira	percentual	anual	7.3%	31/12/06	7.3%	6.79%	93.01%	Não
Desenvolvimento na Área Energética								
Novos consumidores urbanos e rurais de energia elétrica incluídos	unidade	anual	3.385.738	01/06/07	3.752.969	3.917.000	104.37%	Sim
Desenvolvimento Regional e Metropolitano								
Desembolsos do FDU por área de investimento	milhão R\$	anual	150	31/12/12	156	102	65.64%	Não
Diversificação da Agropecuária e fortalecimento do Agronegócio Familiar								
Produção física de leite no Estado	Litros/vacas/anos	anual	1.800	30/08/07	4.000	2.394	59.85%	Não
Produtores beneficiados	produtor	anual	215.392	31/05/07	270.000	216.000	80.00%	Não
Produção física de grãos no Estado	tonelada	anual	29.467.365	20/08/07	36.244.858	31.880.000	87.96%	Não
Educação de Qualidade								
Taxa de analfabetismo	percentual	anual	7.3%	31/12/06	1.0%	6.3%	15.87%	Não
Ensino Superior e Desenvolvimento Científico-Tecnológico								
Variação anual de concluintes	percentual	anual	74.5%	30/07/06	84.5%	71.5%	84.62%	Não
Percentual de professores efetivos com titulação em doutorado nas - IEES	percentual	anual	39.5%	30/07/06	49.9%	46.0%	92.18%	Não
Habitação Popular								
Número de beneficiários de novas habitações no ano	pessoa	anual	8.720	31/12/06	8.907	4.448	49.94%	Não
Leite das Crianças								
Beneficiados pelo programa Usinas de	Criança/dia	mensal	173.829	30/08/07	200.000	144.238	72.12%	Não
	número	anual	70	30/08/07	85	67	78.82%	Não

beneficiamento de leite fornecedoras				07					
Ganho qualitativo: leite matéria-prima e leite pasteurizado	percentual	semestral	82.0%	30/08/07	90.0%	83.0%	92.22%	Não	
Índice peso por idade (06 a 35 meses) - Normal	percentual	semestral	83.1%	30/08/07	89.22%	90.83%	101.80%	Sim	
Óbitos em crianças de 06 a 36 meses de idade no Paraná	criança	anual	514	31/12/06	470	387	121.45%	Sim	
Índice peso por idade (06 a 35 meses) – Baixo Peso	percentual	semestral	4.4%	30/08/07	2.86%	1.68%	170.24%	Sim	
Casos de mortalidade infantil (06 a 36 meses) relacionados a desnutrição	unidade	anual	14	31/12/06	14	4	350.00%	Sim	
Índice peso por idade (06 a 35 meses) – Risco Nutricional	percentual	semestral	8.0%	30/08/07	6.15%	Não disponível	-	-	
Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos									
Cobertura florestal do Estado	percentual	anual	20.0%	31/12/02	22.5%	10.5%	46.67%	Não	
Proteção à Criança e à Juventude									
Nº de jovens envolvidos nos programas de participação social da juventude	jovens	anual		31/07/07	9.000	1.700	18.89%	Não	
% de crianças com medida protetiva de afastamento familiar em programas co-financiados pelo Estado	percentual	anual	50.0%	31/07/07	100.0%	50.0%	50.00%	Não	
Nº de beneficiados em programas do Pacto pela Infância e Juventude financiados pelo FIA	Criança/adolescente	anual	15.000	31/07/07	25.000	19.657	78.63%	Não	
% de adolescentes com medida socioeducativa em meio aberto em programas co-financiados pelo Estado	percentual	anual	50.0%	30/07/07	80.0%	75.0%	93.75%	Não	
% de adolescentes com medida socioeducativa de internação atendidos nos Centros de Socioeducação	percentual	anual	75.0%	30/07/07	95.0%	94.0%	98.95%	Não	

% de reincidência de adolescentes nos Centros de Socioeducação e ingressos no sistema penitenciário	percentual	anual	30.0%	31/07/07	15.0%	Não disponível	-	
Saúde e Saneamento								
Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil investigada	percentual	anual	93.0%	31/12/06	95.0%	68.7%	72.32%	Não
Proporção de imóveis inspecionados para identificação e eliminação de criadouros de Aedes Aegypti	percentual	anual	84.9%	31/12/06	80.0%	73.8%	92.25%	Não
Proporção de nascidos vivos com baixo peso ao nascer	percentual	anual	8.3%	31/12/06	8.0%	8.6%	93.02%	Não
Proporção de municípios do Estado com cobertura vacinal adequada para tetravalente em menores de um ano de idade	percentual	Anual	61.7%	31/12/06	70.0%	74.7%	106.71%	Sim
Coefficiente de mortalidade infantil	Por 1.000 n.v.	anual	13.7	31/12/06	12.9	11.50	112.17%	Sim
Razão de mortalidade materna	Por 1.000 n.v.	anual	61.8	31/12/06	56.8	41.20	137.86%	Sim
Trabalho, Emprego e Assistência Social								
Trabalhador habilitado	unidade	anual	392.842	31/12/06	442.546	411.309	92.94%	Não
Empregos formais estimados	unidade	anual	343.788	14/08/07	109.690	145.926	133.03%	Sim
Habilitação dos municípios ao SUAS	unidade	semestral	167	07/08/07	283	399	140.99%	Sim
Transporte Integrado e Logística								
Condição de trafegabilidade	percentual	anual	90.0%	31/08/07	90.0%	90.0%	100.00%	Sim
Movimentação de cargas	toneladas	anual	32.563.170	Sem informação	37.432.000	41.061.339	109.70%	Sim
Turismo, Esporte e Lazer								
Permanência média do visitante	dia	anual	3	31/12/06	5	4	80.00%	Não
Participantes nos Jogos Abertos Paraná e Juventude	atleta	anual	29.204	31/12/06	31.000	28.593	92.24%	Não
Destino comercializado destino	destino	anual	60	31/12/06	80	80	100.00%	Sim
Gasto médio do visitante	US\$/dia	anual	60	31/12/06	70	73	103.57%	Sim
Número de visitantes	visitantes	anual	7.300.00	31/12/06	9.000.00	13.213.7	146.82	Sim

			0	06	0	13	%	
Equipamentos e profissionais cadastrados	unidade	anual	468	31/12/06	700	3.155	450.71%	Sim
Valorização e Capacitação do Servidor Público								
Capacitar agentes públicos	Servidor	anual	5.319	31/12/06	10.000	7.055	70.55%	Não
Cursos para agentes públicos	curso	anual	131	31/12/06	188	173	92.02%	Não

* Sim = alcançou a meta / não = não alcançou a meta

Fonte: Adaptado da Instrução 92/2012 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos 296372/12 - TCE/PR

Diante das informações e dados apresentados pelo Governo do Estado, o TCE/PR, no acórdão 290/12, pondera que o planejamento estadual se mostra deficiente, haja vista o grande percentual de alteração do orçamento (42,57% de créditos adicionais, equivalente a R\$ 10,8 bilhões e 38,15% de cancelamentos, equivalente a R\$ 9,7 bilhões). Assevera que tal deficiência encontra complacência do Poder Legislativo já que este autoriza a abertura do significativo volume de créditos.

Ao final, em alinhamento ao objeto deste estudo, determinou-se que o Governo do Estado promova um planejamento adequado das obras programadas e as execute conforme previsto e desenvolva, em 180 dias, um sistema de execução e fiscalização de obras públicas, cujo sistema deverá ser acessível ao controle externo e possuir mecanismo que correlacione as obras ao acompanhamento e execução dos programas previstos no PPA.

4.6 Prestação de contas Estadual – Exercício financeiro de 2012

A prestação de contas estadual referente ao exercício financeiro de 2012, encaminhada ao TCE/PR pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) em 02 de abril de 2012, foi autuada em processo sob o número 210041/13, o qual, em cumprimento ao rito processual, foi distribuído ao Conselheiro Relator para os devidos encaminhamentos. Após a relatoria, em plenário o Tribunal Pleno, por meio do Acórdão 306/13, emitiu, por unanimidade, parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

Insta pontuar que se trata do primeiro ano do PPA 2012-2015, o qual, segundo notas constantes na Instrução 69/13 da Diretoria de Contas Estaduais do TCE/PR, foi elaborado a partir da influência do planejamento estratégico abraçado pela União para estruturação do seu PPA. A proposta do PPA estadual incorporou orientações do Governo Federal adaptada a realidade do Estado, visando uma roupagem mais estratégica para viabilizar a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas.

Os Programas de Governo foram agrupados, neste PPA 2012-2015, em três linhas mestras: i) Programas Finalísticos; ii) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e iii) Obrigações Especiais.

A Instrução 69/13-DCE trouxe o comparativo entre a previsão de Orçamento dos Programas de Governo no PPA e o que foi de fato contemplado na LOA-2012, tal qual demonstra a Tabela 13:

Tabela 13 - Comparativo do Orçamento 2012 – PPA x LOA (Em R\$ milhão)

Programas de Governo	PPA (1)	Lei orçamentária		Variação AH %	
		Inicial (2)	Final (3) considerando os créditos	2/1	3/1

			adicionais aprovados		
Programas Finalísticos					
Acesso à Justiça	47.000	50.000	42.450	6,38	-9,68
Desenvolvimento das Cidades	238.521	250.559	192.052	5,05	-19,48
Desenvolvimento Integrado da Cidadania	341.583	341.583	330.320	0,00	-3,30
Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	396.786	373.662	409.479	-5,83	3,20
Desenvolvimento Sustentável do Turismo	6.958	6.958	12.017	0,00	72,71
Educação para todos	543.400	555.270	603.437	2,18	11,05
Excelência no Ensino Superior	1.346.570	1.346.570	1.429.660	0,00	6,17
Inova Educação	4.076.908	4.076.908	4.197.057	0,00	2,95
Morar Bem Paraná	552.845	551.341	198.474	-0,27	-64,10
Paraná Competitivo	86.788	75.023	52.098	-13,56	-39,97
Paraná Inovador	205.003	205.003	263.842	0,00	28,70
Paraná Seguro	2.171.241	2.176.056	2.346.709	0,22	8,08
Paraná Sustentável	70.020	70.020	129.306	0,00	84,67
Paraná tem Cultura	13.365	13.365	19.229	0,00	43,87
Paraná: Esporte, Lazer e Atividade Física	19.482	36.322	44.350	86,44	127,65
Proteção e Desenvolvimento Social	268.804	269.099	220.021	0,11	-18,15
Rede Paraná Multimodal de Transporte e Logística	567.865	558.995	719.488	-1,56	26,70
Saúde para Todo Paraná	2.819.604	2.843.799	2.895.291	0,86	2,68
Trabalho, Emprego e Empreendimento	124.438	124.438	47.246	0,00	-62,03
Solidários					
Universalização do Saneamento Básico	580.487	19.068	1.004	-96,72	-99,83
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado					
Gestão Estratégica	808.777	796.574	1.010.566	-1,51	24,95
Gestão Administrativa	950.338	981.393	1.203.471	3,27	26,64
Gestão de Serviços	186.662	186.662	218.974	0,00	17,31
Gestão Institucional – Outros Poderes e Ministério Público	2.278.783	2.278.783	2.689.286	0,00	18,01
Programas de Obrigações Especiais					
Obrigações Especiais	11.608.043	11.500.055	11.946.207	-0,93	2,91
TOTAL	30.310.270	29.687.505	31.222.036	-2,05	3,01

Nota: Não está incluído o valor do Orçamento de Investimento das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Fonte: Adaptado da Instrução 69/2013 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos 210041/13 - TCE/PR; Lei 16.889/11 (LDO) e Lei 17.012/11 (LOA)

Verifica-se na análise da tabela 13 que o total orçamentário final autorizado na LOA para o exercício de 2012 apresenta um acréscimo de 3,01% em relação ao previsto no PPA, valor expressivamente inferior às variações apresentadas nos anos anteriores (25,34% em 2011, 16,67% em 2010, 18,72% em 2009), aproximando-se apenas da variação de 4,57%

constatada em 2008, coincidência ou não, referem-se aos primeiros anos de efetiva execução do PPA por parte do governo que o elaborou, fato que, em princípio não justificaria a adoção de créditos adicionais, conforme referenciado pelo TCE quanto à execução total do PPA anterior.

A Tabela 14 demonstra os valores orçados e realizados nos Programas de Governo para o exercício de 2012:

Tabela 14 - Execução física do orçamento-programa – Programas de Governo 2012 (Em R\$ mil)

Programas de Governo	Autorizado final (1)	AV % S/TOTAL	Realizado (2)	AV % S/TOTAL	AH % 2/1
Programas Finalísticos	14.153.531	23,11%	12.488.026	43,83%	88,23%
Acesso à Justiça	42.450	0,148%	23.885	0,08%	56,27%
Desenvolvimento das Cidades	192.052	0,62%	80.861	0,28%	42,10%
Desenvolvimento Integrado da Cidadania	330.320	1,06%	318.308	1,12%	96,36%
Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	409.479	1,31%	312.965	1,10%	76,43%
Desenvolvimento Sustentável do Turismo	12.017	0,04%	2.836	0,01%	23,60%
Educação para todos	603.437	1,93%	561.655	1,07%	93,08%
Excelência no Ensino Superior	1.429.660	4,58%	1.230.314	4,32%	86,06%
Inova Educação	4.197.057	13,44%	4.145.349	14,55%	98,77%
Morar Bem Paraná	198.474	0,64%	129.630	0,45%	65,31%
Paraná Competitivo	52.098	0,17%	41.175	0,14%	79,03%
Paraná Inovador	263.842	0,85%	213.030	0,75%	80,74%
Paraná Seguro	2.346.709	7,52%	1.985.698	6,97%	84,62%
Paraná Sustentável	129.306	0,41%	89.704	0,31%	69,37%
Paraná tem Cultura	19.229	0,06%	17.633	0,06%	91,70%
Paraná: Esporte, Lazer e Atividade Física	44.350	0,14%	28.585	0,10%	64,45%
Proteção e Desenvolvimento Social	220.021	0,70%	91.101	0,32%	41,41%
Rede Paraná Multimodal de Transporte e Logística	719.488	2,30%	430.385	1,51%	59,82%
Saúde para Todo Paraná	2.895.291	9,27%	2.762.265	9,70%	95,41%
Trabalho, Emprego e Empreendimento Solidários	47.246	0,15%	21.742	0,08%	46,02%
Universalização do Saneamento Básico	1.004	0,00%	904	0,00%	90,04%
Programa de gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	5.122.298	16,41%	4.566.000	16,03%	89,14%

Gestão Estratégica	1.010.566	3,24%	811.875	2,85%	80,34%
Gestão Administrativa	1.203.471	3,85%	1.107.207	3,89%	92,00%
Gestão de Serviços	218.974	0,70%	203.841	0,72%	93,09%
Gestão Institucional – Outros Poderes e Ministério Público	2.689.286	8,61%	2.443.076	8,58%	90,84%
Programa de Obrigações Especiais	11.946.207	38,26%	11.436.657	40,14%	95,73%
TOTAL	31.222.036	100,00%	28.490.682	100,00%	91,25%

Fontes: Adaptado da Instrução 69/2013 da Diretoria de Contas Estaduais extraída dos autos 210041/13 - TCE/PR; Lei 17.013/11 (PPA), Lei 16.889/11 (LDO) e Lei 17.012/11 (LOA)

Os cinco programas de maior expressão (Obrigações Especiais: 40,14%; Inova Educação: 14,55%; Saúde para Todo Paraná: 9,70%; Gestão Institucional – Outros Poderes e Ministério Público: 8,58%; e Paraná Seguro: 6,97%), representaram 79,93% de realização do Orçamento Geral do Estado em 2012, totalizando R\$ 28,5 bilhões. Os programas de governo restantes responderam por 20,07% de realização, equivalente a R\$ 5,7 bilhões.

Nos fundamentos do acórdão 290/12, lastreado nos achados da Instrução 69/13-DCE, destacou-se como relevante no curso da prestação de contas do exercício de 2012, que o Sistema de Controle Interno foi finalmente implantado, demonstrando efetividade, destacando também que as recomendações, ressalvas e determinações dos exercícios anteriores ainda precisam ser implementadas pela Administração Estadual.

Constatou-se, ainda, que o PPA 2012-2015 não individualiza investimento e custeio e, embora esteja disponível na internet como documento público que é, sua formatação dificulta consultas e análises personalizadas, tornando opaca a transparência, especialmente pelo fato de que o detalhamento dos programas não é uniforme. O acórdão aponta também que a execução das obras previstas na LOA 2012 atingiram apenas 31% do valor previsto, ficando bastante inferior ao planejado no orçamento.

Neste diapasão o TCE/PR reiterou as recomendações dos anos anteriores para que o Governo Estadual desenvolva com a máxima brevidade um sistema integrado e informatizado de controle de execução e fiscalização de obras públicas que viabilize uma visão ampla e segura da execução das obras seja acessível não apenas ao Controle Externo, mas também ao controle social.

Outra recomendação pertinente, não obstante ser ainda o primeiro ano de execução de seu próprio PPA, advém da constatação de que são excessivas as modificações orçamentárias a partir da abertura de créditos adicionais o que dificulta o controle pelo TCE/PR e pela sociedade da execução anual. Diante disso, recomendou-se um exame atento da metodologia de planejamento do Governo, para que se construa um orçamento mais estável durante o exercício financeiro.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa buscou verificar o comportamento da avaliação e controle do PPA do Governo do Estado do Paraná no período de 2007 a 2012 sob a ótica do TCE/PR, com o fito de conhecer como se comporta a execução orçamentária estadual frente às ações e programas traçados no PPA e, também, de responder se as determinações e recomendações do controle externo, a partir da análise da execução do PPA, são acatadas pelo governo do Paraná.

Do aporte teórico foi possível apreender que toda ação de Governo encontra-se estruturada em programas que são delineados no PPA para um período de quatro anos. Os

programas são de essencial importância já que se comportam como o elo entre planejamento e orçamento.

Entretanto para que a interação seja profícua e efetiva, a avaliação de desempenho da ação governamental é mecanismo de importância ímpar e indispensável para construir uma gestão pública pautada nos princípios constitucionais que, em especial, possibilite ao cidadão, acionista maior do estado (*shareholder*), exercer o controle social, seja ele na forma direta, ou mesmo indireta por meio do parlamento.

Frente a essas considerações e após a verificação dos acórdãos e instruções da DCE, como resultado foi possível identificar que, mesmo a despeito das recomendações e determinações da Corte de Contas quanto à falta de efetividade do Controle Interno e a constante disparidade entre a execução orçamentária anual e as metas e objetivos traçados no Plano Plurianual, o Governo do Estado do Paraná demonstra dificuldade em acatar as determinações e recomendações do controle externo e, por conseguinte, deixa de executar o Plano Plurianual nos moldes planejados.

Verifica-se, ainda, que em grande parte das vezes, o descumprimento não se encontra devidamente justificado, o que se percebe pela constante reiteração de determinações e recomendações da Corte de Contas Estadual.

Nota-se que apenas no ano de 2012, após reiteradas determinações/recomendações do TCE/PR, acerca da inefetividade do Sistema de Controle Interno, este foi finalmente implantado no Governo do Estado, demonstrando, embora tenha repisado pela Corte de Contas que as demais recomendações, ressalvas e determinações dos exercícios anteriores ainda precisam ser implementadas pela Administração Estadual.

Verificou-se, ainda, que o descompasso entre planejamento e execução não logrou força para que o Tribunal desaprovasse qualquer das contas anuais por essa razão, o que evidencia que a falta de congruência ainda é tratada com complacência pelo controle externo.

Desse modo, é possível assentir que os objetivos propostos no presente trabalho foram alcançados, pois essas constatações proporcionaram a resposta para a questão norteadora do estudo, qual seja, as determinações e recomendações exaradas pelo controle externo não foram acatadas a contento nos exercícios analisados.

Outrossim, constatou-se que estudos e pesquisas sobre essa abordagem são escassos no âmbito acadêmico, motivo pelo qual se sugere, complementarmente a este, a realização de outras investigações que visem verificar empiricamente em que medida o planejamento corresponde à execução orçamentária anual e se eventuais determinações exaradas pelo Controle Externo, ou até mesmo Interno, são acatadas pelo Poder Executivo, estudo que pode se estender as esferas federal, outros estados federados e municipal.

Averiguações de tal ordem mostram-se prospectivas, pois poderão contribuir para identificar as deficiências práticas atinentes ao planejamento e orçamento, elementos indispensáveis ao desenvolvimento do país, bem como poderão fornecer ao campo teórico fundamentos para aprimorar as teorias às voltas da temática.

Assim, investigações que busquem aprofundar as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo ou motivos da falta das mesmas quando a execução orçamentária não corresponde às metas e objetivos traçados no PPA, parece ser uma boa proposta de pesquisa futuras.

REFERÊNCIAS

ASSIS, L. G. B. de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 40-422, mar./abr. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988, p. 1.

_____. Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mar. 1967.

_____. Decreto n.º 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 out. 1998, p. 9.

_____. Decreto n.º 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. 2008. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 out. 2008, p. 3.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2000, p. 1.

_____. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. **Guia de Monitoramento PPA 2012-2015**: Módulo de Monitoramento. Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

CALMON, K. M. N.; GUSSO, D. A. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 25, 2002.

CAVALCANTE, P. L. Orçamento por Desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, jan./mar. 2010.

GARCES, A.; SILVERIA, J. P.. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, mai/jun. 1995.

LIMA, L. H. **Controle Externo**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2008.

MARINI, C. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. In: CONGRESSO do CENTRO LANTINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 13, 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 2008. Disponível em: <http://www.governomatricial.com.br/novo-site-din/publix/publicacoes/publicacao_12-07-2011_16-37-41Artigo.pdf>. Acesso em: 18 set. 2013.

MILESKI, H. S. **O controle da Gestão Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: _____. **Administração pública**: direito administrativo,

financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas. Recife: Revista dos Tribunais, 2002.

PARANÁ (Estado). Lei n.º 9.882, de 26 de dezembro de 1991. Aprova o Plano Plurianual para o período de 1992 a 1995. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 27 dez. 1991, n. 3369.

_____. Lei n.º 11.306, de 28 de dezembro de 1995. Aprova o Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 29 dez. 1995, n. 4664.

_____. Lei n.º 12.824, de 28 de dezembro de 1999. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 29 dez. 1999, n. 5649.

_____. Lei n.º 14.276, de 29 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 30 dez. 2003, n. 6636.

_____. Lei Complementar n.º 113, de 15 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 15 dez. 2005, n. 7123.

_____. Lei n.º 15.524, de 05 de junho de junho de 2007. Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, conforme especifica e adota outras providências. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 05 jun. 2007, n. 7486.

_____. Lei n.º 15.757, de 27 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 27 dez. 2007, n. 7627.

_____. Decreto n.º 3.386, de 01 de dezembro de 2011. Regulamenta o Sistema de Controle Interno, conforme artigos 1º e 7º da Lei nº 15.524/2007 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 01 dez. 2011, n. 8600.

_____. Lei nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011. Aprova o Plano Plurianual ara o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial**, Curitiba, PR, 14 dez. 2011, n. 8609.

_____. **Relatório do Controle Interno: Poder Executivo**. Curitiba, PR, 2011. Disponível em: <[http://www.controleinterno.pr.gov.br/arquivos/File/relatoriocontroleinterno .pdf](http://www.controleinterno.pr.gov.br/arquivos/File/relatoriocontroleinterno.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. Secretaria de estado do planejamento e coordenação geral. **Relatório de Acompanhamento do Plano Plurianual 2012-2015**. Curitiba, PR, 2012. Disponível em: <http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20PPA_2012_2015/Relatorio_acompanhamento_PPA_2012Indicadores_e_Metas.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Instrução nº 53/2008 da Diretoria de Contas Estadual. Peça integrante dos autos de prestação de contas nº 231180/08.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Instrução nº 56/2010 da Diretoria de Contas Estadual. Peça integrante dos autos de prestação de contas nº 210543/10.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Instrução nº 80/2011 da Diretoria de Contas Estadual. Peça integrante dos autos de prestação de contas nº 327290/11.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Instrução nº 80/2011 da Diretoria de Contas Estadual. Peça integrante dos autos de prestação de contas nº 296372/12.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Instrução nº 69/2013 da Diretoria de Contas Estadual. Peça integrante dos autos de prestação de contas nº 210041/13.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Prestação de Contas do Governador do Estado nº 231180/08. Exercício financeiro de 2007. (Acórdão 1133/08-Tribunal Pleno). Interessado:

Roberto Requião de Mello e Silva. Relator: Conselheiro Heinz Georg Herwig. **Diário Atos Oficiais do Tribunal de Contas**, Curitiba, n. 163, 22 ago. 2008.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Prestação de Contas do Governador do Estado nº 179832/09. Exercício financeiro de 2008. (Acórdão 800/09-Tribunal Pleno). Interessado: Roberto Requião de Mello e Silva. Relator: Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares. **Diário Atos Oficiais do Tribunal de Contas**, Curitiba, n. 220, 09 out. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Prestação de Contas do Governador do Estado nº 210543/10. Exercício financeiro de 2009. (Acórdão 2305/10-Tribunal Pleno). Interessado: Roberto Requião de Mello e Silva. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. **Diário Atos Oficiais do Tribunal de Contas**, Curitiba, n. 268, 24 set. 2010.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Prestação de Contas do Governador do Estado nº 327290/11. Exercício financeiro de 2010. (Acórdão 176/11-Tribunal Pleno). Interessado: Roberto Requião de Mello e Silva. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. **Diário Atos Oficiais do Tribunal de Contas**, Curitiba, n. 316, p. 14, 12 set. 2011.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Prestação de Contas do Governador do Estado nº 296372/12. Exercício financeiro de 2011. (Acórdão 290/12-Tribunal Pleno). Interessado: Carlos Alberto Richa. Relator: Conselheiro Hermas Eurides Brandão. **Diário Atos Oficiais do Tribunal de Contas**, Curitiba, n. 466, p. 4, 15 ago. 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Prestação de Contas do Governador do Estado nº 210041/13. Exercício financeiro de 2012. (Acórdão 306/13-Tribunal Pleno). Interessado: Carlos Alberto Richa. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. **Diário Atos Oficiais do Tribunal de Contas**, Curitiba, n. 715, p. 18, 30 ago. 2013.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Texto para discussão**: IPEA, Rio de Janeiro, n. 1522, 2010.

Artigo recebido em 28/01/2014 e aceito para publicação em 11/04/2016
