



Salvador, 13 de agosto de 2023.

Ofício GAPRE n.º 000263/2024
TCE/007991/2024

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO ADOLFO EMANUEL MONTEIRO DE MENEZES
MD. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA (ALBA)

Assunto: Encaminhamento de cópia do Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2023.

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, faço chegar a Vossa Excelência e Excelentíssimos Pares, em conformidade ao disposto no art. 91, I, da Constituição do Estado da Bahia, combinado com o art. 1º, I, da Lei Complementar nº 005/1991, cópia do **Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia**, exercício 2023, da relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Honorato.

Aproveitando o ensejo, consigno protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


MARCUS PRESÍDIO
Presidente

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA

Opinião com Ressalvas e Recomendações

Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, instituição centenária de controle, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, o Excelentíssimo Senhor Governador Jerônimo Rodrigues Souza, compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa da Bahia, com amparo nos seguintes documentos: a) **Relatório Técnico** denominado **Seção Analítica**, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2023; b) respostas apresentadas pela Administração Pública do Estado da Bahia no pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa; c) parecer emitido pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas (MPC); e d) **Relatório do Conselheiro-Relator**, denominado **Seção Conclusiva**, no qual consta a análise dos resultados auditoriais apresentados na Seção Analítica, com a exposição dos fatos e fundamentos que suportaram a sua proposta de Parecer Prévio.

Assim, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, exceto quanto às ressalvas consignadas, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2023, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes.

Isso posto, objetivando o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência operacional e o aperfeiçoamento da Gestão Pública do Estado, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** opina, por unanimidade dos Exmos. Srs. Conselheiros, **favoravelmente à aprovação**, pela augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023,

liberando de responsabilidade o Governador do Estado da Bahia, Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, com **três ressalvas**, por maioria de votos; **cento e trinta e sete recomendações**, sendo sete por unanimidade e cento e trinta por maioria de votos; **cinco ênfases**, sendo uma por unanimidade e quatro por maioria de votos; **seis alertas** por maioria de votos; a **apresentação de Plano de Ação** no prazo de cento e vinte dias, por unanimidade.

Base para Opinião com Ressalvas

O exame auditorial realizado por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** foi conduzido de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, editadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), na forma descrita na Resolução nº 173, de 17/12/2015, e com as normas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

A responsabilidade deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, em conformidade com tais normas, está descrita na seção deste Parecer Prévio intitulada “Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo e pela Emissão de Parecer Prévio”.

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos demais princípios, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, recomendações, ênfases e emissões de alertas ao Poder Executivo do Estado da Bahia:

• Ressalvas:

- 1) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizado no exercício de 2023, no total de R\$1,1 bilhão, tendo sido analisados pela Auditoria processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões e constatado que 100% da amostra não respeitou os requisitos legais, causando subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º, da LRF, e gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCs), em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) (**itens 2.6.1.6 e 2.6.1.7 da Seção Analítica**);
- 2) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (**item 2.6.1.6 da Seção Analítica**);

- 3) ausência de informações sobre os repasses realizados por convênios e instrumentos congêneres nas DCCEs de 2023, fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (**itens 2.2.1 e 2.6.1.9 da Seção Analítica**);

Como mencionado no terceiro parágrafo deste Parecer Prévio, com o objetivo de aprimorar os controles internos, aumentar a transparência e a eficiência operacional e aperfeiçoar a Gestão Pública do Estado da Bahia, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** propõe:

• **Recomendações:**

- **Quanto ao acompanhamento das deliberações constantes de Pareceres Prévios:**

- 1) adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento e cumprimento das recomendações do TCE/BA em sede de Parecer Prévio (**Item 2.10 da Seção Analítica**).

- **Quanto ao planejamento, gestão de ações de políticas públicas e transparência:**

PPA, LDO e LOA

- 1) adotar as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de **políticas públicas** que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do **PPA** e, conseqüentemente, comprometem a aferição e prestação de contas dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989, e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF (**item 2.4.1**);
- 2) ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos **Programas do PPA**, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas (**item 2.4.1.2**);
- 3) aprimorar o processo de definição das **prioridades na LDO** e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida **compatibilidade**

entre os instrumentos **PPA, LDO e LOA**, bem como a transparência da ação governamental (**item 2.4.2**);

- 4) revisar o **PPA 2024-2027**, por meio de projeto de lei específico:
- a) suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023);
 - b) definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos;
 - c) estabelecendo Metas de forma regionalizada (em aderência à CE/1989, art.159, I, § 1º);
 - d) revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais (art. 12, §§ 1º e 2º, e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º, e art. 160 da CE/1989 (**item 2.4.3**);
 - e) projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA (**item 2.4.3**);
 - f) atribuindo Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso (**item 2.4.3**);
 - g) explicitando, ainda que em Anexo específico, todos os atributos dos Indicadores de Programa, incluindo Fontes da Informação, Classificação e Fórmulas de cálculo (**item 2.4.3**);
 - h) explicitando as associações dos Indicadores de Programa Temático com os Compromissos estabelecidos (**item 2.4.3**);
 - i) definindo Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais (**item 2.4.3**);
- 5) abster-se de revisar a estrutura dos **Programas Especiais**, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), por meio de Ato do Poder Executivo (**item 2.4.3**);
- 6) revisar no **Modelo Lógico dos Compromissos**: (i) “Ofertar Educação Profissional integrada à juventude e aos trabalhadores, em diversos níveis e modalidades de ensino, junto às dimensões do trabalho”/Programa Educatecno; (ii) “Fortalecer a resolutividade da Atenção Primária (APS) como coordenadora do cuidado e ordenadora da rede”/Programa Cuidar Mais; e (iii) “Fortalecer a polícia comunitária visando à prevenção social à violência e aprimorar a qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão, notadamente aos grupos vulnerabilizados”/Programa Bahia Mais Segura, os descritores dos Indicadores de Compromisso e das Iniciativas para que expressem de forma clara, respectivamente, o resultado a ser alcançado e as

ações de governo a serem realizadas (**item 2.4.4**);

Políticas Públicas

- 7) aprimorar a construção do **Programa Saúde**, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio (**item 2.5.1**);
- 8) estabelecer **indicadores** suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (**item 2.5.1**);
- 9) associar a todos os **Compromissos os Indicadores e Metas**, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa (**item 2.5.1**);
- 10) promover a reorganização das **regiões de saúde** objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (**item 2.5.1**);
- 11) implantar **unidades hospitalares** de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil (**item 2.5.1**);
- 12) envidar esforços para promover a atualização anual dos **indicadores de monitoramento do PEE-BA**, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação (**item 2.5.2**);
- 13) corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de **profissionais do magistério** que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (**item 2.5.2**);
- 14) realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao **Ensino Médio**, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019) (**item 2.5.2**);
- 15) elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da **EJA** e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada (**item 2.5.2**);

- 16) melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao **PEE-BA**, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011 (**item 2.5.2**);
- 17) enviar à ALBA projeto de lei específica do **Sistema Estadual de Ensino**, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**);
- 18) realizar o pagamento do **Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)** em observância ao disposto no art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do **PEE-BA**, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal (**item 2.5.2.1**);
- 19) promover ações de monitoramento e avaliação da execução do **PEE-BA**, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e Conselho Estadual de Educação), conforme previsto no art. 4º, I, § 1º, da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**);
- 20) elaborar o Regimento do **Conselho de Operações do Sistema Prisional**, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015 (**item 2.5.3.1**);
- 21) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, e art. 105, II, da CE/1989 (**item 2.5.3.1**);
- 22) ampliar gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do **contingente de policiais**, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão (**item 2.5.3.1**);
- 23) adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à **assistência social** aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995 (**item 2.5.4.1**);

- 24) dar celeridade ao processo de **regulamentação** da Política Estadual de Assistência Social (**item 2.5.4.1**);
- 25) incluir no planejamento plurianual as ações previstas no **PEAS** para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do Estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos (**item 2.5.4.1**);
- 26) assegurar a articulação dos órgãos competentes no âmbito da Administração Pública para a elaboração de **Plano de Carreira, Cargos e Salários** e realização de **concurso público** para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação (**item 2.5.4.1**);
- 27) criar o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do **Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS**, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial (**item 2.5.4.1**);
- 28) incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no **Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS**, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública (**item 2.5.4.1**);
- 29) estabelecer **indicadores** de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social (**item 2.5.4.1**);
- 30) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a **Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação** (**item 2.5.5**);
- 31) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.1**);
- 32) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a **Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6**);
- 33) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da

CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.2**);

- 34) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a **Política Estadual sobre Mudança do Clima**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**);
- 35) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual sobre Mudança do Clima**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**);
- 36) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Educação Ambiental**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.4**);
- 37) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Recursos Hídricos**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.5**);
- 38) adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a **Política Estadual de Segurança de Barragens**, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016 (**item 2.5.6.6**);
- 39) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando regulamentar a **Política Estadual de Turismo**, Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme previsão do art. 79 da referida Lei (**item 2.5.7**);
- 40) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da **SUFOTUR**, visando regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de Regimento Interno, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**);
- 41) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando avaliar a **Política Estadual de Turismo**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**);

- 42) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano**, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8**);
- 43) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial**, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.1**);
- 44) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Habitação de Interesse Social**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.3**);
- 45) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Mobilidade Urbana**, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.4**);
- 46) adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para regulamentar a **Política Estadual de Saneamento Básico** (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**);
- 47) adotar as disposições cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, de modo que a **AGERSA** tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967, e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.8.5**);
- 48) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Saneamento Básico** (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**);
- 49) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a **Política Estadual de Resíduos Sólidos**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**);
- 50) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Resíduos Sólidos**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da

CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**);

- 51) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas**, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.7**);
- 52) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para formular a **Política Estadual de Logística de Transportes**, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.1**);
- 53) adotar as disposições cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, de modo que a **AGERBA** tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.9.1**);
- 54) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.2**);
- 55) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.3**);
- 56) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.4**);
- 57) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a **Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**);
- 58) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**);

- 59) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a **Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**);
- 60) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**);
- 61) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a **Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4 da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**);
- 62) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando avaliar a **Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**);
- 63) regulamentar a **Política Estadual de Cultura** em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º, da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**);
- 64) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a **Política Estadual de Cultura**, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A, da CF/1988 (**item 2.5.10.1**);
- 65) envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a **territorialização da cultura**, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X), e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**);
- 66) adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no **Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC** (**item 2.5.10.1**);
- 67) elaborar **política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher**, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º), Decreto

Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) e demais dispositivos normativos sobre a matéria (**item 2.5.11.1**);

- 68) elaborar os **Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres** em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**);
- 69) realizar regularmente as Conferências Estaduais de **Políticas para as Mulheres**, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**);
- 70) aperfeiçoar nos próximos PPAs os **modelos teóricos dos Programas**, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher (**item 2.5.11.1**);
- 71) criar centros de educação e de reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V) (**item 2.5.11**);
- 72) compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da **Rede de Enfrentamento** (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais (**item 2.5.11**);
- 73) estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas (**item 2.5.11**);
- 74) diligenciar a plena execução das **Ações Orçamentárias** e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos (**item 2.5.11**);
- 75) identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da **Rede de Enfrentamento**, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência (**item 2.5.11**);
- 76) criar sistema integrado de informações necessárias à **Rede de Enfrentamento** à violência contra a mulher no Estado da Bahia, com diretrizes claras e

procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede (**item 2.5.11**);

- 77) criar e manter **Delegacias de Defesa da Mulher** em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, em cumprimento ao art. 281, da CE/1989 (**item 2.5.11**);
- 78) realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de **implantação de equipamentos especializados** no Estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática (**item 2.5.11**);
- 79) elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de **rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência** (**item 2.5.11**);
- 80) sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na **Rede de Atendimento**, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, e do Protocolo do Femicídio da Bahia (**item 2.5.11**);
- 81) sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na **Rede de Atendimento**, decorrentes da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo Estado para identificação de mulheres em situação de violência (**item 2.5.11**);
- 82) elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela **Rede de Atendimento** à violência contra a mulher (**item 2.5.11**);
- 83) elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da **Rede de Enfrentamento** à violência contra a mulher (**item 2.5.11**);

Transparência Pública

- 84) publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da **Lei de Acesso à Informação**, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV, da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros

para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo (**item 2.9.1.1**); e

- 85) divulgar, por meio de site institucional, a **relação nominal dos servidores civis e militares do Poder Executivo Estadual e seus respectivos vencimentos**, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos no art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, art. 6º, I, e art. 8º, caput e § 1º, III, e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF (**item 2.9.2.1**).

- Quanto ao controle interno:

- 1) apresentar providências para o fortalecimento dos controles internos e promoção da integridade pública, no que se refere à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos:
 - a) implementação de práticas de **gestão de riscos**;
 - b) regulamentação da **Lei Anticorrupção (LAC)**;
 - c) **Código de Ética** do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo;
 - d) sistematização do tratamento das **informações relativas à declaração de bens e valores** para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública; e
 - e) regulamentação da **Lei de Acesso à Informação (LAI)** (**item 2.8.2**);
- 2) promover a cobrança das secretarias/órgãos responsáveis, para que remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os **processos em diligência externa em atraso**, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal (**item 2.8.3.1**).

- Quanto à gestão orçamentária, financeira e fiscal:

- 1) elaborar nota explicativa complementar às **DCCes**, conforme previsto na NBC TSP “Estrutura Conceitual”, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, referidas no art. 7º, Anexo I, item III (informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e apresentar nas próximas prestações de contas os resultados das ações de governança do PPA (Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**item 2.2.1**);
- 2) cumprir com o quanto disposto no art. 105, XI, e no art. 160, § 6º, III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos **mecanismos de planejamento do orçamento**, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à ALBA (**item 2.6.1.1**);

- 3) continuar os esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de **renúncia de receitas** previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos e não apenas analisando o montante total renunciado (**item 2.6.1.2**);
- 4) demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a **redução das desigualdades inter-regionais** nos referidos territórios (**item 2.6.1.4**);
- 5) realizar os **registros contábeis** relacionados às despesas públicas:
 - a) de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência;
 - b) em conformidade com o MCASP 9ª edição (**item 4.4.2**);
 - c) observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e
 - d) de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13 (**item 2.6.1.6**);
- 6) inscrever em **Restos a Pagar** todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF (**item 2.6.1.7**);
- 7) encaminhar a este TCE, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos **convênios e instrumentos congêneres**, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (**item 2.6.1.9**);
- 8) atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à **prestação de contas dos convênios**, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (**item 2.6.1.9**);
- 9) implantar plataforma de **gestão e controle de convênios**, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (**item 2.6.1.9**);
- 10) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de **encargos moratórios** em 2023, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (**item 2.6.2.1**);
- 11) ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os **encargos**

moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (**item 2.6.2.1**);

- 12) realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, IX, e 10 do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e com a PGE/BA (art. 2º, VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos **pagamentos com indícios de irregularidade** na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (**item 2.6.2.2**);
- 13) emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, V e VI, do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e a PGE/BA (art. 2º, I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de **convênio e outros ajustes semelhantes**, visando evitar danos futuros ao erário estadual (**item 2.6.2.2**);
- 14) disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a **ordem cronológica de seus pagamentos**, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem, nos termos do art. 141, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021 (**item 2.6.2.3**);
- 15) promover a devida regulamentação da **ordem cronológica de pagamentos**, tendo em vista o quanto disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 c/c o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 (**item 2.6.2.3**);
- 16) cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** (**item 2.6.3.1**);
- 17) apresentar os fundamentos legais exigidos para os próximos encaminhamentos de projetos de lei tendentes a modificar as metas da **LDO**, de modo que se justifique previamente a alteração proposta (**item 2.6.3.6**);
- 18) evidenciar nas DCCes os valores corrigidos do saldo da conta de **precatórios**, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual (**item 2.7.1.1**);
- 19) rever os procedimentos contábeis relativos aos repasses do **FUNDESE** para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3 (**item 2.7.1.2**);

- 20) regularizar as pendências antigas de **conciliação bancária** e providenciar a conciliação regular da conta bancária relativa à CBO 03395, de acordo com o previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV, do Decreto Estadual nº 18.716/2018 (**item 2.7.1.2**);
- 21) identificar todas as **contas bancárias não escrituradas** e seus respectivos saldos, em 31/12/2023, e emitir nota explicativa complementar às DCCs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c (**item 2.7.1.2**);
- 22) interromper a utilização de **contas bancárias não escrituradas**, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF (**item 2.7.1.2**);
- 23) apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de **contas bancárias não escrituradas** (**item 2.7.1.2**);
- 24) revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de **contas bancárias não escrituradas** (**item 2.7.1.2**);
- 25) adequar o **Sistema FIPLAN** no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (**item 2.7.1.2**);
- 26) aprimorar os procedimentos de elaboração da **Proposta de LDO e LOA**, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (**item 2.7.2.3**);
- 27) aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das **disponibilidades** do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (**item 2.7.2.3**);
- 28) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das **demonstrações contábeis** (**item 2.7.2.3**);
- 29) elaborar nota explicativa complementar às DCCs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e na NBC TSP 11, itens 29 e 127, contendo uma estimativa adequada dos **Ajustes ao Valor Recuperável da Dívida Ativa** e reclassificação do montante que se estima receber no exercício seguinte às demonstrações para o curto prazo (**item 2.7.3.2**);
- 30) envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a

aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na **Dívida Ativa Tributária (item 2.7.3.2)**;

- 31) assegurar que os cálculos do valor recuperável da **Dívida Ativa Tributária** sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (**item 2.7.3.2**);
- 32) apurar e regularizar as distorções relacionadas aos lançamentos na subconta de Outros Créditos a Receber – **Empréstimos a Servidores – PROHABIT**, efetuados na UO 13601 (**item 2.7.3.3**);
- 33) reclassificar no BP para o Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos **Empréstimos a Servidores (item 2.7.3.3)**;
- 34) aprimorar os procedimentos de cálculo de **equivalência patrimonial** das investidas (**item 2.7.3.4**);
- 35) implementar o registro das **reavaliações** considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09) (**item 2.7.3.5**);
- 36) revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos **bens imóveis** em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *Accountability*, conforme item 94 da NBC TSP 07 (**item 2.7.3.5**);
- 37) continuar as ações de levantamento dos demais **bens de uso comum** do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sob sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCEs (**item 2.7.3.5**);
- 38) continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos **contratos de concessão e PPP**, assim como a evidenciação nas DCCEs sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos (**item 2.7.3.5**);
- 39) adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das **Empresas Estatais Dependentes** para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2027, definido para a implantação da metodologia (**item 2.7.3.7**);
- 40) dar seguimento às ações relacionadas à melhoria da transparência relacionada aos dados e informações sobre os **contratos de PPP**, mormente em relação à sua disponibilização de comentários e informações na internet (**item 2.7.3.8**);

- 41) normatizar os procedimentos de mensuração dos **ativos e passivos tributários** constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCes, em consonância com o IPC/STN nº 02 (**item 2.7.3.9**);
- 42) revisar a metodologia de cálculo para **mensuração das férias** devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25) (**item 2.7.3.10**);
- 43) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para **mensuração das contingências passivas**, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89, da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3 (**item 2.7.3.11**);
- 44) observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das **provisões e dos passivos contingentes**, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCes (**item 2.7.3.11**);
- 45) dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de **Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados** (**item 2.7.3.13**);
- 46) aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos **Estoques de Material de Consumo**, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP (**item 2.7.3.14**);
- 47) proceder à dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das **Contas de Natureza Patrimonial** na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X, do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição (**item 2.7.3.15**).

- Quanto a questões constitucionais e legais:

- 1) executar as **emendas parlamentares individuais** de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no art. 160, § 11, da CE/1989, e na LDO do exercício respectivo (**item 2.6.1.8**);

- 2) elaborar um **Manual de Execução das Emendas**, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de detalhar: as obrigações legais e procedimentais que devem ser atendidas para o adequado processamento das emendas, as modalidades de transferência de recursos, as atribuições dos beneficiários, o passo a passo nos órgãos e entidades responsáveis pela execução, o cronograma e prazos nos termos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA (**item 2.6.1.8**).

• **Ênfases: Assuntos Relevantes relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo**

Considerando o quanto abordado na Seção Analítica, elaborada pelos Auditores, e na Seção Conclusiva, elaborada pelo Conselheiro-Relator, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** resolve dar ênfase aos seguintes apontamentos:

- 1) **Revisão dos instrumentos de planejamento.** Quando da elaboração do PPA 2024-2027, o Poder Executivo não implementou as recomendações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos recorrentemente mencionados nas Seções Analíticas e Pareceres Prévios dos Relatórios das Contas do Chefe do Poder Executivo, de 2015 a 2022, com vistas a assegurar a melhor elaboração do PPA e demais peças orçamentárias (LDO e LOA), na aplicação dos recursos públicos e no desenvolvimento de mecanismos adequados de monitoramento, avaliação e evidenciação do desempenho das ações governamentais.
- 2) **Passivo Previdenciário.** Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Saliente-se que, nos últimos exercícios (2020 a 2023), os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo, em 2023, **R\$6,1 bilhões**. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.
- 3) **Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.** O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à PPP, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial¹ através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar² com fundamento nos arts. 1º, II, 4º, I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, sendo que o Processo foi julgado em 11/05/2023, no qual houve a decisão pela

1 Processo TCE/011690/2019.

2 Processo TCE/010902/2019.

perda do objeto. Entretanto, o contrato assinado em 12/11/2020, no montante de **R\$7,6 bilhões** (data-base janeiro de 2019), não contemplou alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados.

- 4) **Manutenção de contas bancárias sem escrituração.** Os exames de auditoria realizados por este TCE, no exercício de 2023, nas Disponibilidades do Estado (item 2.7.1.2 da Seção Analítica), tiveram escopo específico em determinadas Secretarias, não sendo abrangentes o suficiente para identificar a totalidade das transações e saldos em contas bancárias sem escrituração, tendo sido constatada a existência de pelo menos 3.822 contas bancárias, com saldo, em 31/12/2023, de R\$129,4 milhões, não evidenciados nas DCCs de 2023, na conta de Disponibilidades. Nesse sentido, deve ser enfatizado quanto aos possíveis efeitos e implicações relacionadas: (i) às transações efetuadas em exercícios anteriores, através das contas bancárias sem escrituração; (ii) à possibilidade de existência de outras contas e transações não abrangidas por este exame auditorial; e (iii) aos potenciais riscos de continuar o procedimento de manter contas bancárias sem que os saldos e transações sejam escriturados no FIPLAN, sistema financeiro e contábil oficial do Estado (item 2.7.1.2.3.1).
- 5) **Subavaliação da dívida com precatórios.** A Emenda Constitucional Federal nº 99/2017 estabeleceu, em síntese, que os Estados devem quitar seu estoque de precatórios em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao TJ/BA. Cabe enfatizar que o Plano de Pagamentos elaborado pelo Estado objetivando o cumprimento de tal determinação, cujo prazo de conclusão está previsto para 2029, poderá ser impactado tendo em vista que foi apurada a subavaliação do estoque em 2023 da dívida com precatórios (item 2.7.1.1).

• **Expedição de Alertas referentes ao art. 59, parágrafo 1º, da LRF:**

Considerando os fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** emite, por maioria de votos, **ALERTAS** ao Poder Executivo sobre os seguintes aspectos:

- 1) fragilidades dos procedimentos de **planejamento**, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a elaboração do PPA e a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74 da CF/1988 (item 2.4.1);
- 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de **Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)** representam irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.1.6);
- 3) **assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários** na



SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.1.6**);

- 4) subavaliação dos **Restos a Pagar**, no valor de **R\$214,0 milhões**, representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.1.7**);
- 5) inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, no montante de R\$113,2 milhões, contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.3.1**);
- 6) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos **processos de precatórios** caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.7.1.1**); e

• Outros Assuntos

As Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022, cujas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, conforme Parecer Prévio aprovado por maioria, na Sessão Plenária realizada em 1º de agosto de 2023, favorável à aprovação das citadas Contas, com a apresentação de ressalvas, recomendações, ênfases e emissão de alertas.

Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia

O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e pela apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes Contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, da proteção do patrimônio público e da elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante.

Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo e pela Emissão de Parecer Prévio

A competência constitucional e legal deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é a de expressar sua opinião mediante a emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução nº 173/2015, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, das entidades e dos fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais, e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**.

O objetivo do trabalho deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e emitir um parecer prévio.

Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, podem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo.

Na realização dos trabalhos de auditoria, nos quais se exercem julgamento e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro. Os trabalhos foram planejados, executados, bem como foram obtidas as evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar a opinião expressa neste Parecer Prévio, com a aplicação dos seguintes procedimentos:

- a) verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015;
- b) revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo;
- c) avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;
- d) confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais;



- e) solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e
- f) realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos.

Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar uma opinião sobre a eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Vale registrar que o STF, em 24/06/2020, concluindo o julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 56, caput, e do art. 57, caput, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Responsabilidade da Assembleia Legislativa da Bahia

De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa dessa Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**.

Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente dessa Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as Contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre a “tomada de contas” do Governador, na forma estabelecida no art. 51, § 2º, I, do Regimento Interno dessa Assembleia Legislativa da Bahia, quando do julgamento destas Contas por essa Casa do Povo.

Considerações Finais

Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, restaram vencidos: o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, com relação à expedição de três ressalvas, quinze ênfases e um alerta contidos na sua proposta

de voto; a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos com relação à expedição de vinte e três ressalvas, sendo três contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, e vinte contidas na sua proposta de voto; à expedição de oitenta e nove determinações contidas na sua proposta de voto; à expedição de noventa e sete recomendações contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; e à expedição de sete alertas contidos na sua proposta de voto; o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo com relação à expedição de três ressalvas contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, uma vez que não propôs ressalvas a estas Contas; à expedição de cem recomendações contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, por entender que seriam cabíveis em Contas de Gestão e não de Governo, e de uma contida na sua proposta de voto "no sentido de que seja implantado um Sistema Integrado de Controle Interno, nos moldes constitucionalmente previstos, com uma estrutura de pessoal própria, orçamento específico e vinculação direta ao governador"; à expedição de três ênfases contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, de uma contida na sua proposta de voto ["Fonte Nova. Divergência entre as Obrigações, em 31/12/2023, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte Nova, destacadas no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia em confronto com os dados fornecidos pela Fonte Nova Participações (FNP), no Balanço Patrimonial auditado pela BDO RCS Auditores Independentes SS (...)" e ao adendo que fez referente à ênfase do Passivo Previdenciário ("considerando, ainda, que, além do deficit anual, o saldo do passivo previdenciário é da monta o valor de R\$181.621.336.006,99"); e à expedição de seis alertas contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim com relação à expedição de três ressalvas, três ênfases e seis alertas contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; e o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Gildásio Penedo Filho com relação à expedição de uma ressalva contida na sua proposta de voto; e de quinze ênfases e um alerta contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia,

Conselheiro **MARCUS VINICIUS DE BARROS PRESÍDIO**
Presidente

Conselheiro **ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO**
Vice-Presidente, Relator das Contas

Conselheiro **GILDÁSIO PENEDO FILHO**
Corregedor

Conselheiro **INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO**

Conselheira **CAROLINA MATOS**

Conselheiro **JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM**

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcus Vinícius de Barros Presídio
Presidente da Sessão - Assinado em 12/08/2024

Antonio Honorato de Castro Neto
Conselheiro(a) Relator(a) - Assinado em 12/08/2024

Gildasio Penedo Filho
Conselheiro(a) - Assinado em 12/08/2024

Inaldo da Paixão Santos Araújo
Conselheiro(a) - Assinado em 13/08/2024

Carolina Matos
Conselheiro(a) - Assinado em 12/08/2024

Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
Conselheiro(a) - Assinado em 13/08/2024

Camila Luz de Oliveira
Representante do MP - Assinado em 13/08/2024

Luciano Chaves de Farias
Secretário(a) - Assinado em 12/08/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: Q1MZC3NTQZ

SUMÁRIO

2 SEÇÃO ANALÍTICA.....	14
2.1 ANÁLISES E PROCEDIMENTOS AUDITORIAIS.....	15
2.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO.....	17
2.2.1 Ausência de Documentos e Informações.....	18
2.2.1.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	21
2.3 CONJUNTURA ECONÔMICA.....	22
2.3.1 Produto Interno Bruto (PIB).....	22
2.3.2 Comércio.....	23
2.3.3 Inflação, Taxa de Câmbio e Juros.....	24
2.3.4 Empregos.....	26
2.3.5 Ranking de Competitividade dos Estados (RCE).....	28
2.4 PLANEJAMENTO.....	32
2.4.1 Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 – Ano IV (2023).....	33
2.4.1.1 Modelo Lógico – Permanência das fragilidades nos Indicadores e Metas dos Programas do PPA 2020-2023 que comprometem o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e <i>accountability</i> do estado.....	33
2.4.1.1.1 Ausência de resultado esperado para cada ano e para o final do Plano para os Indicadores de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, bem como Indicadores sem Valor de Referência.....	35
2.4.1.1.2 Descritivo de Metas de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido.....	38
2.4.1.1.3 Inconformidade na definição do Valor de Alcance de Metas dos Compromissos, com superação em mais de 130%, inclusive nos primeiros anos do PPA.....	39
2.4.1.1.4 Existência de Metas não Regionalizadas.....	41
2.4.1.2 Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano IV (2023).....	41
2.4.1.2.1 Análise do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – ANO IV - 2023.....	42
2.4.1.2.1.1 Deficiência de resultados de Indicadores de Programas.....	42
2.4.1.2.1.2 Incongruência em resultado apurado acumulado de Metas apresentado em demonstrativos de evolução – valores constantes ou apresentando redução em relação ao exercício anterior.....	45
2.4.1.2.2 Fragilidade quanto aos Resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV - 2023.....	46
2.4.1.2.3 Monitoramento da recomendação b1.....	52
2.4.1.2.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	53
2.4.2 Compatibilidade entre as peças de planejamento.....	53
2.4.2.1 Monitoramento da recomendação b2.....	57
2.4.2.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	58
2.4.3 Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 – Modelo Lógico.....	58



2.4.3.1 Aderência do PL nº 25.042/2023 (PPA 2024-2027) aos normativos vigentes e estrutura de elementos para acompanhamento, monitoramento, avaliação e prestação de contas de sua execução.....	59
2.4.3.1.1 Estabelecimento de Compromissos (objetivos específicos) sem Metas de resultado para Iniciativas previstas (ações governamentais).....	59
2.4.3.1.2 Ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo.....	60
2.4.3.1.3 Ausência de Resultado Esperado para cada ano e para o Final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa e de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso.....	61
2.4.3.1.4 Ausência de transparência, no PL nº 25.042/2023, de atributos (Classificação, Fórmulas de cálculo e Fonte da informação) dos Indicadores de Programa.....	61
2.4.3.1.5 Ausência de transparência quanto ao nível programático ao qual os Indicadores de Programa estão vinculados.....	62
2.4.3.1.6 Previsão de Revisão de Mapa de transversalidade de Programas Especiais sem tramitação no Poder Legislativo.....	62
2.4.3.1.7 Ausência de Indicadores de Programas e de Compromissos para Programas Especiais.....	62
2.4.3.1.8 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	62
2.4.4 Deficiência do Modelo Lógico de Compromissos da Amostra selecionada (Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura).....	64
2.4.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	66
2.5 RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO.....	67
2.5.1 Saúde.....	75
2.5.1.1 Política Estadual de Saúde.....	76
2.5.1.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	76
2.5.1.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	77
2.5.1.1.2.1 Análise da execução dos Compromissos e da evolução das Metas do Programa 313.....	77
2.5.1.1.2.2 Desempenho das Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade....	79
2.5.1.1.2.3 Desempenho das Metas do Programa 313.....	81
2.5.1.1.2.4 Resultado de algumas Metas do Compromisso 3 aquém do estabelecido para os quatro anos do PPA.....	83
2.5.1.1.2.5 Subestimativa do valor anual de alcance de Metas do Compromisso 3.....	85
2.5.1.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	86
2.5.1.1.3.1 Análise dos Indicadores.....	87
2.5.1.1.3.2 Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa.....	87
2.5.1.1.3.3 Compromisso desassociado dos Indicadores de Programa.....	88
2.5.1.1.3.4 Desempenho dos Indicadores do Programa Saúde.....	89
2.5.1.1.4 Considerações finais sobre o Programa Saúde.....	98
2.5.1.1.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	99
2.5.1.1.6 Monitoramento das recomendações d22 e d29.....	100

2.5.1.2 Auditorias Operacionais em Hospitais da Rede Estadual de Saúde.....	101
2.5.1.2.1 Auditoria Operacional no Hospital Geral Clériston Andrade (HGCA).....	101
2.5.1.2.2 Auditoria Operacional no Hospital Estadual da Criança (HEC).....	102
2.5.1.2.3 Inspeção na Superintendência de Atenção Integral à Saúde.....	103
2.5.2 Educação.....	105
2.5.2.1 Política Estadual de Educação.....	106
2.5.2.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	106
2.5.2.1.1.1 Alinhamento do Plano Estadual de Educação (PEE-BA) com o Plano Nacional de Educação (PNE).....	107
2.5.2.1.1.2 Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para criação de lei do Sistema Estadual de Ensino.....	108
2.5.2.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	109
2.5.2.1.2.1 Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).....	109
2.5.2.1.2.2 Inconsistências identificadas nas informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN.....	111
2.5.2.1.2.3 Monitoramento da recomendação d30.....	113
2.5.2.1.2.4 Análise das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) do Programa 306 – Educação.....	114
2.5.2.1.2.4.1 Análise da Execução dos Compromissos.....	115
2.5.2.1.2.4.2 Execução orçamentária das Ações Prioritárias e Não Prioritárias.....	116
2.5.2.1.2.4.3 Análise dos Indicadores do Programa Educação.....	117
2.5.2.1.2.4.4 Metas do Programa Educação.....	119
2.5.2.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	120
2.5.2.1.3.1 Acompanhamento das ações de monitoramento pelas instâncias delegadas pelo PEE-BA.....	121
2.5.2.1.3.2 Ausência de divulgação dos resultados das ações de monitoramento nos sites institucionais.....	122
2.5.2.1.3.3 Não atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA.....	123
2.5.2.1.3.4 Análise de indicadores educacionais.....	124
2.5.2.1.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	128
2.5.3 Segurança Pública e Defesa Social.....	130
2.5.3.1 Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.....	130
2.5.3.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	130
2.5.3.1.1.1 Ausência de normativo instituidor da política pública.....	131
2.5.3.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	132
2.5.3.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	132
2.5.3.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	134
2.5.3.1.2.3 Defasagem do contingente de policiais militares e civis.....	135
2.5.3.1.2.4 Monitoramento das recomendações b4 e d31.....	137
2.5.3.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	138
2.5.3.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	138
2.5.3.1.3.2 Análise do indicador CVLI.....	139
2.5.3.1.3.3 Análise de resultados da gestão penitenciária.....	143



2.5.3.1.4 Sugestões de deliberações.....	146
2.5.4 Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais.....	147
2.5.4.1 Política Estadual de Assistência Social.....	148
2.5.4.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	149
2.5.4.1.1.1 Ausência de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social.....	149
2.5.4.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	150
2.5.4.1.2.1 Os recursos estaduais não são transferidos regularmente ao FEAS....	151
2.5.4.1.2.2 Fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial	152
2.5.4.1.2.3 Gestão do trabalho prejudicada pela ausência de servidores efetivos. .	155
2.5.4.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	156
2.5.4.1.3.1 Não realização das atividades previstas para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS.....	156
2.5.4.1.3.2 Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS não contempladas no PPA 2020-2023.....	158
2.5.4.1.3.3 Conjunto de indicadores inconsistentes com os objetivos da Política Estadual de Assistência Social.....	159
2.5.4.1.3.4 Sugestões de deliberações.....	160
2.5.5 Ciência, Tecnologia e Inovação.....	161
2.5.5.1 Política Estadual de Ciência e Tecnologia.....	162
2.5.5.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	162
2.5.5.1.1.1 Ausência de ato normativo oficializando a Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação.....	162
2.5.5.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	163
2.5.5.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	164
2.5.5.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	164
2.5.5.1.4 Sugestão de deliberação.....	165
2.5.6 Meio Ambiente e Segurança Hídrica.....	165
2.5.6.1 Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade.....	166
2.5.6.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	166
2.5.6.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	167
2.5.6.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	167
2.5.6.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	168
2.5.6.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	170
2.5.6.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	170
2.5.6.1.4 Sugestão de deliberação.....	172
2.5.6.2 Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais.....	172
2.5.6.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	172
2.5.6.2.1.1 Ausência de normativo regulamentador.....	173
2.5.6.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	174
2.5.6.2.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	174
2.5.6.2.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	174
2.5.6.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	174
2.5.6.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	174



2.5.6.2.4 Sugestões de deliberações.....	174
2.5.6.3 Política Estadual Sobre Mudança do Clima.....	175
2.5.6.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	175
2.5.6.3.1.1 Ausência de normativo regulamentador.....	176
2.5.6.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	176
2.5.6.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	176
2.5.6.3.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	177
2.5.6.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	177
2.5.6.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	177
2.5.6.3.4 Sugestões de deliberações.....	179
2.5.6.4 Política Estadual de Educação Ambiental.....	179
2.5.6.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	179
2.5.6.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	180
2.5.6.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	180
2.5.6.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	181
2.5.6.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	181
2.5.6.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	181
2.5.6.4.4 Sugestão de deliberação.....	182
2.5.6.5 Política Estadual de Recursos Hídricos.....	182
2.5.6.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	182
2.5.6.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	183
2.5.6.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	183
2.5.6.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	184
2.5.6.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	185
2.5.6.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	185
2.5.6.5.4 Sugestão de deliberação.....	187
2.5.6.6 Política Estadual de Segurança de Barragens.....	187
2.5.6.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	187
2.5.6.6.1.1 Ausência de normativo instituidor.....	188
2.5.6.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	188
2.5.6.6.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	188
2.5.6.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	188
2.5.6.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	188
2.5.6.6.4 Sugestões de deliberações.....	188
2.5.7 Desenvolvimento Produtivo.....	189
2.5.7.1 Política Estadual de Turismo.....	190
2.5.7.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	190
2.5.7.1.1.1 Ausência de normativo regulamentador da política pública.....	193
2.5.7.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	193
2.5.7.1.2.1 Ausência de Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR).....	193
2.5.7.1.2.2 Inexistência do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado da Bahia.....	194
2.5.7.1.2.3 Ausência de indicadores relacionados à Política Estadual de Turismo.....	195

2.5.7.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	195
2.5.7.1.4 Sugestões de deliberações.....	197
2.5.8 Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades.....	197
2.5.8.1 Política Estadual de Desenvolvimento Urbano.....	198
2.5.8.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	198
2.5.8.1.1.1 Ausência de normativo instituidor.....	198
2.5.8.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	198
2.5.8.1.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	198
2.5.8.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	200
2.5.8.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	200
2.5.8.1.4 Sugestões de deliberações.....	200
2.5.8.2 Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial.....	200
2.5.8.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	200
2.5.8.2.1.1 Ausência de normativo instituidor.....	201
2.5.8.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	201
2.5.8.2.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	201
2.5.8.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	202
2.5.8.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	202
2.5.8.2.4 Sugestão de deliberação.....	202
2.5.8.3 Política Estadual de Habitação de Interesse Social.....	202
2.5.8.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	202
2.5.8.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	203
2.5.8.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	203
2.5.8.4 Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana.....	207
2.5.8.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	207
2.5.8.4.1.1 Ausência de normativo instituidor.....	207
2.5.8.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	207
2.5.8.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	207
2.5.8.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	208
2.5.8.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	209
2.5.8.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	209
2.5.8.4.4 Sugestão de deliberação.....	211
2.5.8.5 Política Estadual de Saneamento Básico.....	211
2.5.8.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	211
2.5.8.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador.....	212
2.5.8.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	212
2.5.8.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	212
2.5.8.6 Política Estadual de Resíduos Sólidos.....	218
2.5.8.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	218
2.5.8.6.1.1 Ausência de normativo regulamentador.....	219
2.5.8.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	220
2.5.8.6.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	220
2.5.8.6.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	221
2.5.8.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	221



2.5.8.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	221
2.5.8.6.4 Sugestões de deliberações.....	224
2.5.8.7 Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas.....	225
2.5.8.7.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	225
2.5.8.7.1.1 Ausência de normativo instituidor.....	225
2.5.8.7.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	225
2.5.8.7.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	225
2.5.8.7.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	227
2.5.8.7.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	227
2.5.8.7.4 Sugestões de deliberações.....	229
2.5.9 Infraestrutura e Logística.....	229
2.5.9.1 Política Estadual de Logística e Transporte.....	230
2.5.9.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	230
2.5.9.1.1.1 Ausência de normativo instituidor.....	230
2.5.9.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	230
2.5.9.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	230
2.5.9.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	231
2.5.9.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	232
2.5.9.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	232
2.5.9.1.4 Sugestões de deliberações.....	234
2.5.9.2 Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros.....	234
2.5.9.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	234
2.5.9.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	235
2.5.9.2.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	235
2.5.9.2.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	235
2.5.9.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	236
2.5.9.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	236
2.5.9.2.4 Sugestão de deliberação.....	236
2.5.9.3 Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros.....	236
2.5.9.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	236
2.5.9.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	237
2.5.9.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	237
2.5.9.3.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	237
2.5.9.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	238
2.5.9.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	238
2.5.9.3.4 Sugestão de deliberação.....	238
2.5.9.4 Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável.....	239
2.5.9.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública.....	239
2.5.9.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública.....	239
2.5.9.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão.....	239
2.5.9.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento.....	240
2.5.9.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública.....	241
2.5.9.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública.....	241
2.5.9.4.4 Sugestão de deliberação.....	242

2.5.9.5 Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar	242
2.5.9.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública	242
2.5.9.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador	243
2.5.9.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública	243
2.5.9.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão	243
2.5.9.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento	243
2.5.9.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública	243
2.5.9.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública	243
2.5.9.5.4 Sugestões de deliberações	244
2.5.9.6 Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde	245
2.5.9.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública	245
2.5.9.6.1.1 Ausência de normativo regulamentador	245
2.5.9.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública	246
2.5.9.6.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão	246
2.5.9.6.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento	246
2.5.9.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública	246
2.5.9.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública	246
2.5.9.6.4 Sugestões de deliberações	247
2.5.9.7 Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo	247
2.5.9.7.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública	247
2.5.9.7.1.1 Ausência de normativo regulamentador	248
2.5.9.7.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública	248
2.5.9.7.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento	248
2.5.9.7.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública	248
2.5.9.7.3.1 Ausência de avaliação da política pública	248
2.5.9.7.4 Sugestões de deliberações	249
2.5.10 Cultura	250
2.5.10.1 Política Estadual de Cultura	251
2.5.10.1.1 Aspectos relacionados à formulação da política pública	251
2.5.10.1.1.1 Ausência de regulamentações previstas na Lei que dispõe sobre a política estadual de cultura	252
2.5.10.1.2 Aspectos relacionados à implementação da política pública	252
2.5.10.1.2.1 Ausência de atualização de dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC)	253
2.5.10.1.2.2 Não apresentação do resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais, decorrente da atuação dos Organismos de Gestão Cultural	254
2.5.10.1.2.3 Metas e Iniciativas prioritárias do PPA 2020-2023 não avaliadas ou com baixo alcance	257
2.5.10.1.2.4 Redução da Dotação Orçamentária	258
2.5.10.1.3 Aspectos relacionados à avaliação da política pública	259
2.5.10.1.4 Sugestões de deliberações	261
2.5.11 Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais	262



2.5.11.1 Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres.....	263
2.5.11.1.1 Aspectos relacionados à formulação.....	263
2.5.11.1.2 Aspectos relacionados à implementação.....	264
2.5.11.1.2.1 Inexistência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado.....	264
2.5.11.1.3 Deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (VCM).....	264
2.5.11.1.4 Inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher.....	265
2.5.11.1.5 Fragilidade das ações de governança da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher.....	265
2.5.11.1.6 Baixa alocação de recursos orçamentários para ações de enfrentamento à violência contra a mulher.....	266
2.5.11.1.7 Baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher.....	266
2.5.11.1.8 Ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher.....	267
2.5.11.1.9 Baixa Capilaridade da Rede de Atendimento.....	267
2.5.11.1.10 Fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos.....	271
2.5.11.1.11 Deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência.....	271
2.5.11.1.12 Aspectos relacionados à avaliação.....	271
2.5.11.1.13 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	273
2.5.12 Considerações finais sobre o Resultado do Desempenho do Governo.....	275
2.5.12.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	275
2.6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL.....	276
2.6.1 Execução Orçamentária.....	276
2.6.1.1 Modificações Orçamentárias.....	276
2.6.1.1.2 Discrepância acentuada entre o valor orçado inicialmente na LOA e o valor liquidado.....	281
2.6.1.1.3 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	287
2.6.1.2 Receita Pública.....	287
2.6.1.2.1 Realização de apenas 37,77% das Receitas de Capital previstas.....	287
2.6.1.2.2 Receita Tributária.....	289
2.6.1.2.4 Receita Corrente Líquida (RCL).....	290
2.6.1.2.5 Renúncia de Receita.....	291
2.6.1.2.5.1 Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada no exercício de 2023.....	291
2.6.1.2.5.2 Acompanhamento de empresas beneficiárias de incentivos fiscais em 2023.....	293
2.6.1.2.5.3 Monitoramento da recomendação d1.....	294
2.6.1.2.5.3.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	295

2.6.1.3 Pessoal e Encargos Sociais.....	295
2.6.1.3.1 Gastos com o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA).....	295
2.6.1.3.2 Despesas Relacionadas com Seguridade Social.....	296
2.6.1.4 Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos.....	298
2.6.1.4.1 Ausência de mecanismo para avaliação do impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais.....	300
2.6.1.4.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	302
2.6.1.5 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental.....	302
2.6.1.6 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA).....	303
2.6.1.6.1 Irregularidades no Processamento de DEA em 2023.....	304
2.6.1.6.2 Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários.....	310
2.6.1.6.3 Monitoramento da ressalva e recomendações d5 e d6.....	311
2.6.1.6.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	311
2.6.1.7 Restos a Pagar (RPs).....	312
2.6.1.7.1 Subavaliação dos RPs causada pelo uso irregular de DEA.....	314
2.6.1.7.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	316
2.6.1.8 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares.....	316
2.6.1.8.1 Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais.....	317
2.6.1.8.2 Execução Desigual e Parcial das Emendas Parlamentares Individuais.....	318
2.6.1.8.3 Monitoramento das recomendações c3 e e1.....	319
2.6.1.8.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	320
2.6.1.9 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais.....	321
2.6.1.9.1 Ausência de informações na Prestação de Contas sobre os repasses por convênios e instrumentos congêneres para prefeituras e ONGs.....	321
2.6.1.9.2 Monitoramento das recomendações c1, c2, d9 e d10.....	322
2.6.1.9.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	324
2.6.2 Execução Financeira.....	324
2.6.2.1 Pagamento de encargos moratórios (multa e juros).....	324
2.6.2.1.1 Monitoramento das recomendações d2 a d4.....	325
2.6.2.1.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	327
2.6.2.2 Devolução de Recursos Federais.....	327
2.6.2.2.1 Monitoramento das recomendações d7 e d8.....	329
2.6.2.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	330
2.6.2.3 Ordem cronológica de pagamentos.....	331
2.6.2.3.1 Ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual.....	331
2.6.2.3.2 Monitoramento da recomendação b3.....	331
2.6.2.3.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	333
2.6.3 Execução Fiscal.....	333
2.6.3.1 Apuração dos limites de Saúde e Educação.....	333
2.6.3.1.1 Limite de gasto com Saúde.....	333
2.6.3.1.2 Limite de gasto com Educação.....	334
2.6.3.1.2.1 Monitoramento da recomendação d27.....	338



2.6.3.1.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	338
2.6.3.2 Pessoal e Encargos Sociais.....	339
2.6.3.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal.....	339
2.6.3.2.2 Monitoramento da recomendação d28.....	347
2.6.3.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	348
2.6.3.3 Previdência Oficial do Estado.....	348
2.6.3.3.1 Limite de Gastos com Inativos e Pensionistas.....	348
2.6.3.3.2 Criação ou Majoração de Benefícios Previdenciários.....	349
2.6.3.4 Endividamento Público.....	351
2.6.3.5 Parcerias Público-Privadas (PPPs).....	352
2.6.3.6 Resultado Primário.....	353
2.6.3.6.1 Ausência de apresentação de fundamentos legais no PL nº 25.130 para a alteração das metas fiscais da LDO para o exercício de 2023.....	354
2.6.3.6.1.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	356
2.6.3.7 Resultado Nominal.....	357
2.6.3.8 Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF).....	359
2.7 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS.....	360
2.7.1 Auditoria Financeira.....	360
2.7.1.1 Precatórios do Estado da Bahia.....	360
2.7.1.1.1 Ausência de correção/atualização de parte significativa da dívida com precatórios.....	361
2.7.1.1.2 Ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios.....	363
2.7.1.1.3 Monitoramento da ressalva e recomendação d23.....	363
2.7.1.1.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	364
2.7.1.2 Disponibilidades.....	364
2.7.1.2.1 Resumo da Auditoria Financeira nas Disponibilidades do Estado referentes ao exercício de 2022.....	365
2.7.1.2.2 Monitoramento das recomendações d19 a d21.....	367
2.7.1.2.3 Análise das disponibilidades de 2023.....	370
2.7.1.2.3.1 Existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas durante o exercício de 2023 com saldo de R\$129,4 milhões, em 31/12/2023.....	370
2.7.1.2.3.2 Inconsistências nos saldos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE).....	372
2.7.1.2.3.3 Deficiências no controle das disponibilidades do FESBA.....	374
2.7.1.2.3.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	376
2.7.2 Análises das Demonstrações Financeiras do Estado.....	377
2.7.2.1 Considerações sobre a análise das Demonstrações Financeiras.....	377
2.7.2.2 Monitoramento das recomendações d24, d25 e d26.....	379
2.7.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	382
2.7.3 Gestão Patrimonial.....	382
2.7.3.1 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP).....	382



2.7.3.2 Dívida Ativa.....	385
2.7.3.2.1 Monitoramento da recomendação d11.....	385
2.7.3.2.2 Monitoramento da recomendação d12.....	387
2.7.3.2.2.1 Ausência de reclassificação da DAT para curto prazo.....	388
2.7.3.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	389
2.7.3.3 Outros Valores a Receber (Não Circulante).....	389
2.7.3.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	390
2.7.3.4 Investimentos.....	391
2.7.3.4.1 Monitoramento da recomendação d13.....	391
2.7.3.4.2 Inconsistências nos cálculos de equivalência patrimonial em investidas.....	392
2.7.3.4.3 Saldo de investimento em Fundo demonstrado nas DCCes em duplicidade.....	393
2.7.3.4.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	394
2.7.3.5 Imobilizado.....	394
2.7.3.5.1 Inconsistências nos saldos contábeis das contas do imobilizado.....	395
2.7.3.5.2 Monitoramento das recomendações d14 e d16.....	399
2.7.3.5.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	400
2.7.3.6 Empréstimos e Financiamentos.....	401
2.7.3.7 Diferença entre os sistemas de contabilidade das empresas Estatais Dependentes e o Sistema FIPLAN.....	403
2.7.3.7.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	405
2.7.3.8 Contratos de PPP.....	405
2.7.3.8.1 Auditoria de Acompanhamento de Concessão – Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento.....	406
2.7.3.8.2 Governança e gestão dos contratos de PPP no âmbito do Estado.....	407
2.7.3.8.3 Monitoramento da recomendação d17.....	411
2.7.3.8.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	412
2.7.3.9 Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes.....	413
2.7.3.9.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	414
2.7.3.10 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais.....	414
2.7.3.10.1 Inconsistências na apropriação de obrigações de natureza trabalhista.....	415
2.7.3.10.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	416
2.7.3.11 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências).....	416
2.7.3.11.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	420
2.7.3.12 Provisões Matemáticas – Passivo atuarial.....	420
2.7.3.12.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP).....	423
2.7.3.12.2 Resultados do RPPS/BA.....	424
2.7.3.13 Patrimônio Líquido (PL).....	427
2.7.3.13.1 Monitoramento da recomendação d18.....	427
2.7.3.13.2 Falhas nos procedimentos de reconhecimento de eventos e saldos nas contas de Reservas de Reavaliação/Avaliação Patrimonial e Resultados Acumulados.....	428
2.7.3.13.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	430
2.7.3.14 Estoques.....	430

2.7.3.14.1 Inconsistências nos saldos em Estoque nas Unidades de Saúde.....	430
2.7.3.14.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria.....	432
2.7.3.15 Ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial.....	432
2.7.3.15.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	434
2.8 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	435
2.8.1 Monitoramento das recomendações c4 e c5.....	440
2.8.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	441
2.8.3 Processos em diligência externa nas Secretarias e Órgãos do Poder Executivo, com atraso na sua devolução ao TCE/BA.....	441
2.8.3.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	443
2.9 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	444
2.9.1 Inobservância de Determinação Legal quanto a Transparência Ativa.....	446
2.9.1.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	451
2.9.2 Monitoramento da recomendação b5.....	451
2.9.2.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria.....	453
2.10 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS.....	454
2.11 OPINATIVO DA AUDITORIA.....	462
2.11.1 Opinativo da Área Técnica: Aprovação com Ressalvas.....	462
2.11.2 Base para o Opinativo da Área Técnica.....	462
2.11.3 Sugestões de Determinações.....	466
2.11.4 Sugestões de Recomendações.....	475
2.11.5 Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase).....	483
2.11.6 Expedição de Alertas Previstos na LRF.....	485
2.11.7 Responsabilidades e Metodologia do Exame.....	486
2.11.8 Encaminhamento.....	487



2 SEÇÃO ANALÍTICA

Em conformidade com a Resolução nº 077, de 26/10/2021, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), que aprovou a revisão e atualização do Plano Estratégico, instituído pela Resolução nº 138, de 07/11/2017, para o biênio 2022-2023, c/c a Resolução nº 117, de 13/12/2022, que aprovou as Diretrizes para o Planejamento Operacional e para o Sistema de Avaliação de Desempenho do exercício de 2023 (Plano Tático 2023), e em consonância com a Resolução nº 164, de 10/12/2015, que normatizou os procedimentos para a emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo no âmbito do TCE/BA, foi elaborada a presente Seção Analítica, contendo o resultado dos exames da prestação de contas, objetivando subsidiar a emissão do Parecer Prévio, referente ao exercício de 2023.

A análise técnica promovida pelas Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) foi realizada com base nas peças contidas no processo de prestação das contas governamentais, bem como nos resultados das auditorias, inspeções, análises e outros procedimentos, com atenção especial aos aspectos de consistência, integridade, objetividade, transparência e relevância. As informações, observações, constatações e sugestões de determinações e de recomendações e demais deliberações foram consolidadas pela 7ª CCE.

2.1 ANÁLISES E PROCEDIMENTOS AUDITORIAIS¹

Em consonância com a Resolução TCE/BA nº 164/2015, foram desenvolvidos, pelas CCEs, procedimentos de revisão, análise e avaliação das principais ações de responsabilidade do Poder Executivo e dos controles internos relacionados, além de outras verificações. Para tanto, foram expedidos ofícios e solicitações de informações aos dirigentes das unidades jurisdicionadas, conforme o parágrafo único, art. 12, da citada resolução, bem como o art. 4º da Resolução TCE/BA nº 121, de 19/12/2023, objetivando esclarecer aspectos sobre as peças componentes da prestação de Contas de Governo, bem como a obtenção de justificativas sobre as constatações dos exames auditoriais.

Por sua própria natureza e extensão, as análises realizadas não se constituem em uma revisão sistemática e completa da gestão individualizada dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas – observadas as normas constitucionais, legais e práticas contábeis vigentes – serão objeto de exames específicos realizados pelo TCE/BA.

Em linha com o que define a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 100², na realização dos trabalhos foram aplicados, principalmente, os seguintes procedimentos:

- verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução TCE/BA nº 164/2015;
- revisão analítica em informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo;
- avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo;
- confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados do TCE/BA e com dados disponíveis na internet, em sites de órgãos públicos federais e estaduais; e
- solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo.

¹ Elaborado pela 7ª CCE.

² NBASP 100 (ISSAI 100), p. 14 - “Na determinação da adequação dos critérios o auditor deve considerar a sua relevância e compreensibilidade para os usuários previstos, assim como a sua completude, confiabilidade e objetividade (neutralidade, aceitabilidade geral e comparabilidade com os critérios utilizados em auditorias similares)”.

As principais fontes de critérios utilizadas foram as Constituições Federal e Estadual, Resolução TCE/BA nº 173, de 17/12/2015³, dispositivos legais, doutrina e jurisprudência aplicáveis, bem como o Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia de exercícios anteriores.

As análises, comentários e constatações foram ordenados nesta Seção Analítica, considerando-se a homogeneidade dos assuntos, sendo abordados os seguintes temas:

- análise quanto à conjuntura econômica do Estado da Bahia no exercício de 2023;
- análise dos instrumentos de planejamento que nortearam e viabilizaram a atuação do Governo Estadual (foram avaliados os procedimentos relativos ao processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e suas repercussões sobre as demais leis orçamentárias);
- análise dos aspectos relacionados à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas estaduais, distribuídas pelos eixos estratégicos constantes do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035;
- análise da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, abordando assuntos relacionados à previsão e à execução das receitas e despesas, incluindo as modificações orçamentárias e a execução das emendas parlamentares;
- análise da Gestão Fiscal do Estado quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais, no que diz respeito aos limites com a manutenção e desenvolvimento do ensino, com a saúde, com a despesa de pessoal, com a previdência dos servidores, com o endividamento público, com as operações de crédito e com os desembolsos relacionados com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), além dos resultados nominal e primário;
- revisão do conteúdo das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCs) de 2023, buscando avaliar se evidenciaram adequadamente a Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Estado, e se proporcionam a interpretação dos seus aspectos relevantes, considerando os assuntos comentados em notas explicativas e em demonstrativos complementares;
- avaliação quanto ao estágio de implementação das ações propostas pelo Governo Estadual no Plano de Ação para atendimento às deliberações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2022;
- avaliação das macrofunções do Controle Interno (ouvidoria, controladoria, auditoria e corregedoria) e do amparo legal e normativo existente; e
- análise quanto aos aspectos de transparência das ações governamentais no exercício de 2023.

³ Resolução que “Aprova a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)”.

2.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO⁴

As contas foram prestadas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA) em 15/02/2024, por meio do Ofício GE nº 146/2024/CG, na forma prevista no art. 105, inciso XV, da CE/1989, contendo:

- a) Volumes I e II do Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023, Ano IV – 2023;
- b) Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (com Relatórios da LRF), exercício 2023;
- c) Relatório Imobiliário do Estado, exercício 2023, em CD-ROM; e
- d) Mensagem enviada pelo Governador à ALBA.

Em cumprimento ao que preceitua o art. 9º da Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019 (Lei do PPA 2020-2023), o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, de responsabilidade da Secretaria do Planejamento (SEPLAN), contendo o resultado da avaliação dos programas governamentais, passou a ter a prerrogativa de ser disponibilizado no site da Secretaria até 60 dias após o envio da Prestação de Contas Anual do Governo à ALBA. Como consequência, a referida avaliação não integrou a composição do processo de prestação de contas do Governador, exercício de 2023.

Em atendimento ao art. 8º da Resolução TCE/BA nº 164/2015, o Auditor Geral do Estado protocolou neste Tribunal, em 28/02/2023⁵, um conjunto de documentos, os quais encontram-se juntados ao Processo Preparatório⁶, estando este apenas aos autos das contas governamentais⁷, composto por: Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022; Relatório quanto ao monitoramento e à avaliação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) em relação aos objetivos e às metas previstos e à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Governo Estadual; Relatório de Avaliação das Coordenações de Controle Interno (CCIs) e as demais Estruturas Equivalentes; Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual; e Relação de Auditorias realizadas pela Auditoria Geral do Estado (AGE) em 2023.

A ALBA enviou ao TCE/BA as peças constantes na prestação de contas, em 15/04/2024⁸, em conformidade com o prazo estabelecido no caput do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991.

⁴ Elaborado pela 7ª CCE.

⁵ TCE/001655/2024.

⁶ TCE/009147/2022.

⁷ TCE/003370/2024.

⁸ TCE/003370/2024.

2.2.1 Ausência de Documentos e Informações

Quanto aos requisitos formais, as peças componentes do Processo atendem ao disposto no § 2º, do art. 12, da Lei Orgânica do TCE/BA c/c o art. 7º da Resolução TCE/BA nº 164/2015, exceto quanto à ausência dos documentos e/ou informações constantes no quadro a seguir:

QUADRO 1 – Documentos e informações ausentes na Prestação de Contas

Resolução TCE/BA nº 164/2015	Descrição
art. 7º, inciso III	Manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e à integridade dos dados e informações apresentados.
Anexo I, inciso III	a) Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios à prefeitura e ONGs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.);e b) Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.).
Anexo I, inciso II e Anexo III	Ausência de 10 anexos da Lei Federal 4.320/1964; 11 anexos da Lei de Responsabilidade Fiscal e de arquivo com detalhamento dos contratos de PPPs. No Relato Integrado, constam <i>QR Codes</i> para acesso aos referidos documentos (Ref.3244673-261 e Ref.3244673-48). No entanto, para fins de prestação de contas, os demonstrativos devem ser autuados no Sistema Proinfo, juntamente às demais peças que compõem o processo.
Anexo II	a) Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

Fontes: Resolução TCE/BA nº 164/2015 e Processo nº TCE/003370/2024.

Em cumprimento ao art. 6º da Resolução TCE/BA nº 164/2015, os documentos mencionados no quadro anterior foram solicitados⁹ ao Governo do Estado pelo Conselheiro-Relator¹⁰.

Em resposta à notificação do Conselheiro-Relator, a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) encaminhou¹¹ declaração da AGE com o seguinte teor:

A Auditoria Geral do Estado atesta a consistência e integridade dos dados apresentados nos relatórios contábeis da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao Exercício de 2023, em relação aos registros do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN, até onde os trabalhos de auditoria permitiram avaliar.

⁹ Ofício nº 001095/2024/TCE/SEPRO/GECON.

¹⁰ Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza, até 18/06/2024, tendo sido substituído pelo Exmo. Sr. Conselheiro Antonio Honorato de Castro Neto, conforme Comunicação da Presidência realizada na 30ª Sessão Plenária.

¹¹ TCE/005129/2024.

Quanto à ausência das informações sobre os repasses por convênios à prefeitura e Organizações Não Governamentais (ONGs), evidenciando o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados), a SEFAZ alegou o seguinte:

[...] informamos que as notas explicativas às DCCEs de 2023 traz, na nota 4: Demais Créditos e Valores a tabela na pág. 175 constando a apresentação dos valores constantes na conta contábil 1.1.3.8.1.14.00.00 – Créditos Oriundos de Convênios Concedidos a Comprovar, segregando por Unidade Orçamentária, com um comparativo entre os exercícios de 2022 e 2023. Essas informações são aquelas que constam no FIPLAN e, no tocante a Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, a informação amplia a informação da conta contábil.

Sobre as alegações apresentadas, a Auditoria destaca que a Nota Explicativa 4 apenas evidencia os saldos dos convênios pendentes de prestação de contas de algumas unidades orçamentárias nos exercícios de 2022 e 2023, ou seja, não constam informações sobre a movimentação no exercício, nem o resumo por situação (em execução, concluídos e paralisados), conforme exige o inciso I, art. 7º da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Com relação à ausência de informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, foi publicada Nota Explicativa Complementar com dados sobre a movimentação dos convênios recebidos e o resumo por situação. Assim, para fins formalização do processo de prestação de contas, conclui-se que a pendência foi sanada.

No que se refere aos 10 anexos da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964, 11 anexos da LRF e o arquivo com o detalhamento dos contratos de PPPs, cumpre registrar que foram apresentados¹².

Quanto à ausência de apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes (Anexo II), a SEPLAN reitera que as informações decorrentes da governança constam no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 e no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, disponibilizados no site desta Secretaria. Todavia, considerando que o PPA materializa as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um quadriênio no bojo das diversas políticas públicas, em se observando a governança no viés destas, o monitoramento e avaliação seria parte desse processo. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU¹³ (2020, p. 58), assim discorre sobre governança:

Em políticas públicas, **um sistema de governança requer a definição objetiva**, em documento público, de papéis e responsabilidades, bem como **de estruturas decisórias e consultivas e seus processos de trabalho**.
[...]

¹² TCE/005129/2024.

¹³ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 07 mar. 2023.

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, **governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas.** Ou seja, os arranjos institucionais envolvem as estruturas, os processos, os mecanismos, os princípios, as regras e as normas que influenciam a governança de uma política pública (BRASIL, 2014a).

O sistema de monitoramento e avaliação, por sua vez, **consiste no conjunto de estruturas, processos, tecnologias e recursos desenhados e operacionalizados por atores públicos e/ou privados os quais são responsáveis por apresentar evidências quantificáveis do problema; de sua evolução, frente às intervenções; e de seus resultados e impactos** ao longo do tempo.

[...]

São boas práticas de estruturação da governança e gestão de políticas públicas:

a) a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, accountability, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas; (grifo da Auditoria)

Ademais, não obstante o art. 9º, II, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (alterada pelas Leis nº 14.289, de 07/01/2021 e nº 14.393, de 15/12/2021), que instituiu o PPA 2020-2023, informe que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, “no prazo de até 60 (sessenta) dias do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual”, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, o referido Relatório não compôs a Prestação de Contas do Chefe do Executivo, exercício 2023, embora tenha sido disponibilizado, em 28/03/2024, no site institucional da SEPLAN e posteriormente alterado em 16/04/2024.

Cumprir registrar que, em decorrência do prazo estipulado pelo art. 9º da Lei Estadual nº 14.172/2019, a AGE não pôde realizar a análise do Processo de Avaliação dos Programas no prazo previsto no art. 8º da Resolução nº 164/2015 deste Tribunal de Contas (28/02/2024). No Relatório AGE nº 02/2024, encaminhado por meio do Ofício AGE nº 023/2024 (TCE/001655/2024), consta a informação de que o Relatório de Avaliação dos Programas será analisado em documento complementar, tão logo seja disponibilizado por parte da SEPLAN.

Registre-se que o Auditor Geral do Estado apresentou, em 09/05/2024, o relatório complementar sobre a avaliação do desempenho dos programas¹⁴, conforme previsto no inciso II, art. 8º da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

¹⁴ TCE/004255/2024, juntado ao TCE/003370/2024.



2.2.1.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva
Ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019, 2020 e 2021.
Determinação ao Governo do Estado
Elaborar nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, referidas no art. 7º, Anexo I, item III (informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e apresentar nas próximas prestações de contas os resultados das ações de governança do PPA (Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica.

2.3 CONJUNTURA ECONÔMICA¹⁵

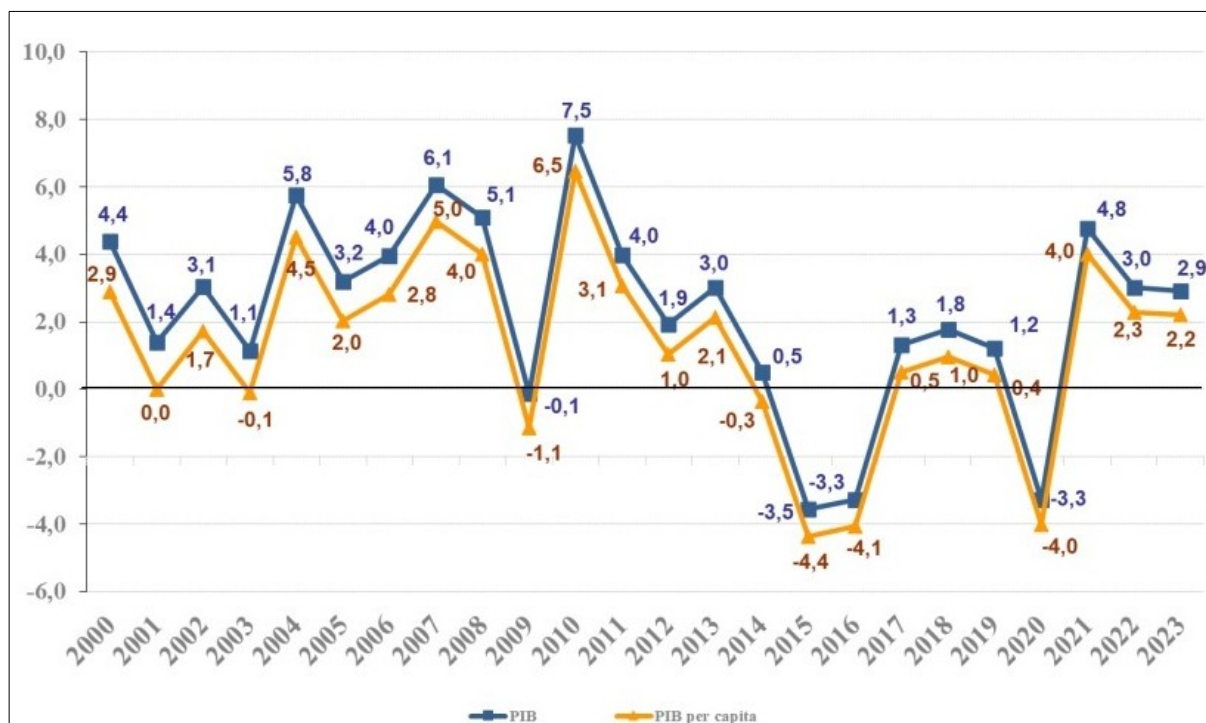
Nesse tópico, serão apresentados os principais indicadores macroeconômicos e sociais – que delimitaram o contexto de execução das ações de política pública do Governo do Estado da Bahia no exercício de 2023. Sempre que possível os indicadores serão comparados aos de outros estados da federação. Como exemplo de tais indicadores, pode-se citar inflação, nível de emprego, Produto Interno Bruto (PIB), dentre outros.

O Estado da Bahia é composto por 417 municípios, abrangendo uma área total de 564.760.429 km². De acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população baiana estimada era de 14.141.626 habitantes em 2022, representando 6,96% da população brasileira.

2.3.1 Produto Interno Bruto (PIB)

O PIB¹⁶ brasileiro cresceu 2,9% em 2023, quando comparado a 2022, totalizando R\$10.856,1 bilhões. O PIB per capita atingiu R\$50,2 mil, um avanço real de 2,2% quando comparado ao ano anterior. O crescimento do PIB deveu-se, sobretudo, ao setor agropecuário, com avanço expressivo de 15,1%, seguido da indústria que cresceu 1,6% e do setor de serviços com crescimento de 2,4%.

GRÁFICO 1 – Crescimento do PIB e do PIB per capita brasileiro – 2000 a 2023



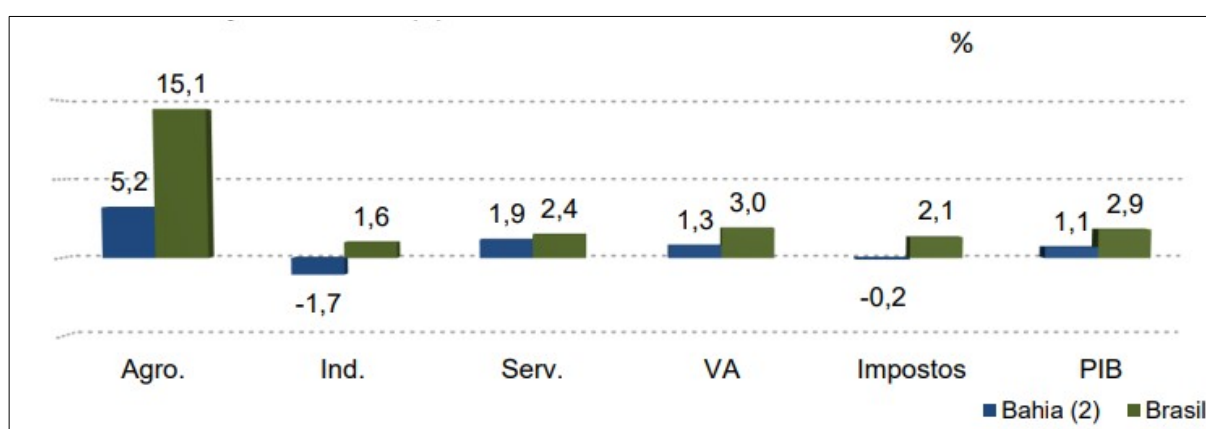
Fonte: IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2023_4tri.pdf. Acesso em: 01 mar. 2024.

¹⁵ Elaborado pela 7ª CCE.

¹⁶ De acordo com o IBGE, o PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano.

A economia baiana avançou 1,1% em 2023, totalizando R\$420,3 bilhões em valores correntes. Foram R\$368,4 bilhões referentes ao Valor Adicionado e R\$51,9 bilhões em impostos. Destaque para o setor agropecuário que obteve um crescimento de 5,2% no período. O setor de serviços avançou 1,9%, enquanto que o setor industrial teve uma queda de 1,7%.

GRÁFICO 2 – Comparativo das variações dos setores do PIB 2023 – Bahia x Brasil



Fontes: IBGE e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Disponível em: https://sei.ba.gov.br/imagens/pib/pdf/estadual/trimestral/bol_PIB_trim_2023_4.pdf. Acesso em: 07 mar. 2024.

Em 2023, a Bahia teve um desempenho econômico inferior em todos os setores da economia quando comparado aos níveis alcançados pelo Brasil. Na última década, enquanto o país teve média de crescimento de 0,3% ao ano, a Bahia apurou, em média, uma retração do PIB de 0,1% ao ano.

2.3.2 Comércio

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), o estado da Bahia apresentou balança comercial¹⁷ superavitária em US\$2,8 bilhões no ano de 2023. As importações tiveram uma queda de 25,0%, enquanto as exportações decresceram 18,7%. As exportações baianas tiveram uma participação de 3,3% no total das exportações brasileiras em 2023 (menor em relação a 2022, quando representaram 4,2%), sendo o 10º maior exportador do país (em 2022, ocupava a 9ª posição). Já nas importações, o Estado é o 9º maior importador (em 2022 era o 8º), sendo responsável por 3,5% do total de importações brasileiras (era 4,16% em 2022).

¹⁷ De acordo com o BCB, a Balança Comercial (bens) contabiliza as transações de itens que são resultado de atividades produtivas, tangíveis, e sobre os quais direitos de propriedade podem ser estabelecidos e transferidos através de transações. Ela é dividida em exportações e importações.

A tabela a seguir mostra os principais países que tiveram como destino as mercadorias baianas e a origem dos produtos que foram importados pelo estado.

TABELA 1 – Principais países exportadores e importadores da Bahia em 2023

Exportações				Importações			
Posição	Destino	Montante	Part. (%)	Posição	Origem	Montante	Part. (%)
1º	China	US\$ 3,2 bi	28,50%	1º	EUA	US\$ 1,47 bi	17,30%
2º	Singapura	US\$ 1,3 bi	11,40%	2º	China	US\$ 980 mi	11,50%
3º	EUA	US\$ 874 mi	7,73%	3º	Rússia	US\$ 810 mi	9,52%
4º	Canadá	US\$ 693 mi	6,12%	4º	Espanha	US\$ 766 mi	9,00%
5º	Argentina	US\$ 626 mi	5,53%	5º	Angola	US\$ 691 mi	8,11%

Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados do MDIC. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 01 mar. 2024.

Os principais produtos exportados foram: óleos combustíveis de petróleo ou de minerais (21,0%), soja (21,0%) e celulose (11,0%). Já os principais produtos importados foram: óleos combustíveis de petróleo ou de minerais (28,0%), óleos brutos de petróleo ou de minerais (26,0%) e adubos e fertilizantes químicos (8,9%).

2.3.3 Inflação, Taxa de Câmbio e Juros

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) encerrou o ano de 2023 com alta de 4,62%, dentro do intervalo da meta da inflação determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que era de 3,25%, com tolerância de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo, ou seja, entre 1,75% e 4,75%.

Segundo o IBGE¹⁸, o resultado de 2023 foi influenciado, principalmente, pelo grupo Transportes (7,14%), que teve o maior impacto (1,46 p.p.) no acumulado do ano. Em seguida, vieram Saúde e cuidados pessoais (6,58%) e Habitação (5,06%), com impactos de 0,86 p.p. e 0,77 p.p., respectivamente. Alimentação e bebidas, grupo de maior peso no IPCA, subiu 1,03% no ano.

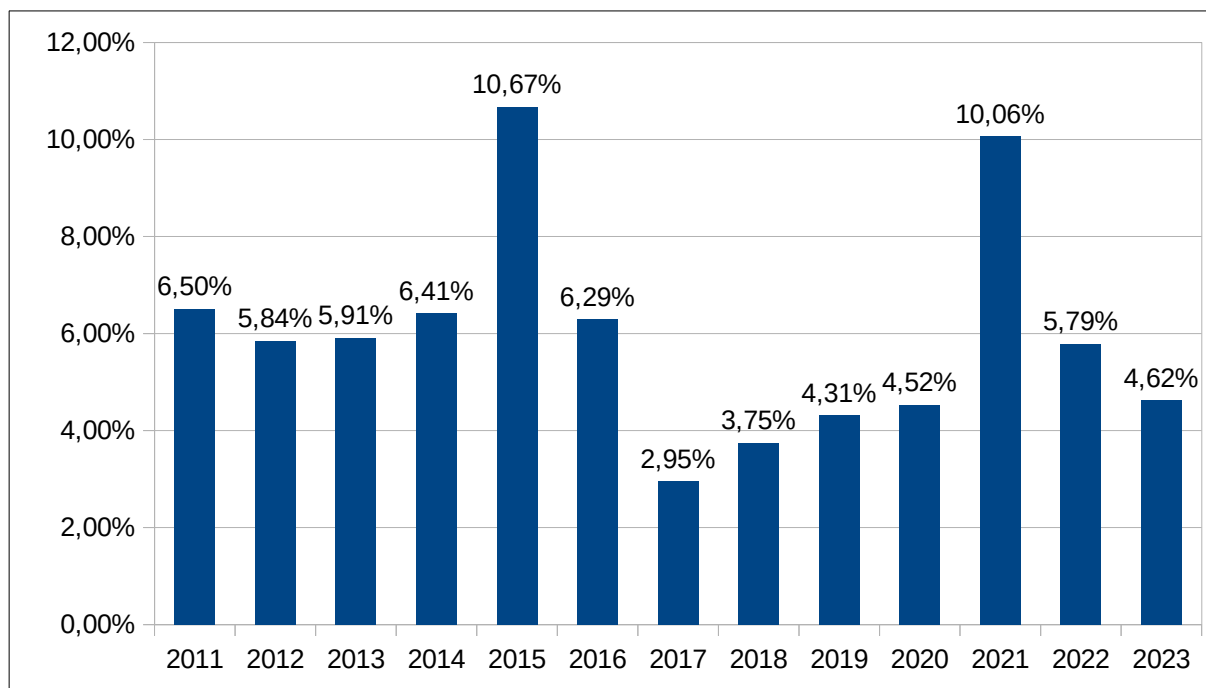
Já o dólar iniciou o ano de 2023 cotado a R\$5,22 e encerrou o ano valendo R\$4,84, uma redução de 7,28%, segundo dados extraídos do site do Banco Central do Brasil (BCB)¹⁹. A menor cotação da moeda foi R\$4,72, em 27/07/2023, e a maior R\$5,44, em 04/01/2023. A cotação média ao longo do ano foi de, aproximadamente, R\$4,99.

¹⁸ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/38884-ipca-chega-a-0-56-em-dezembro-e-fecha-o-ano-em-4-62>. Acesso em: 01 mar. 2024.

¹⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>. Acesso em: 01 mar. 2024.

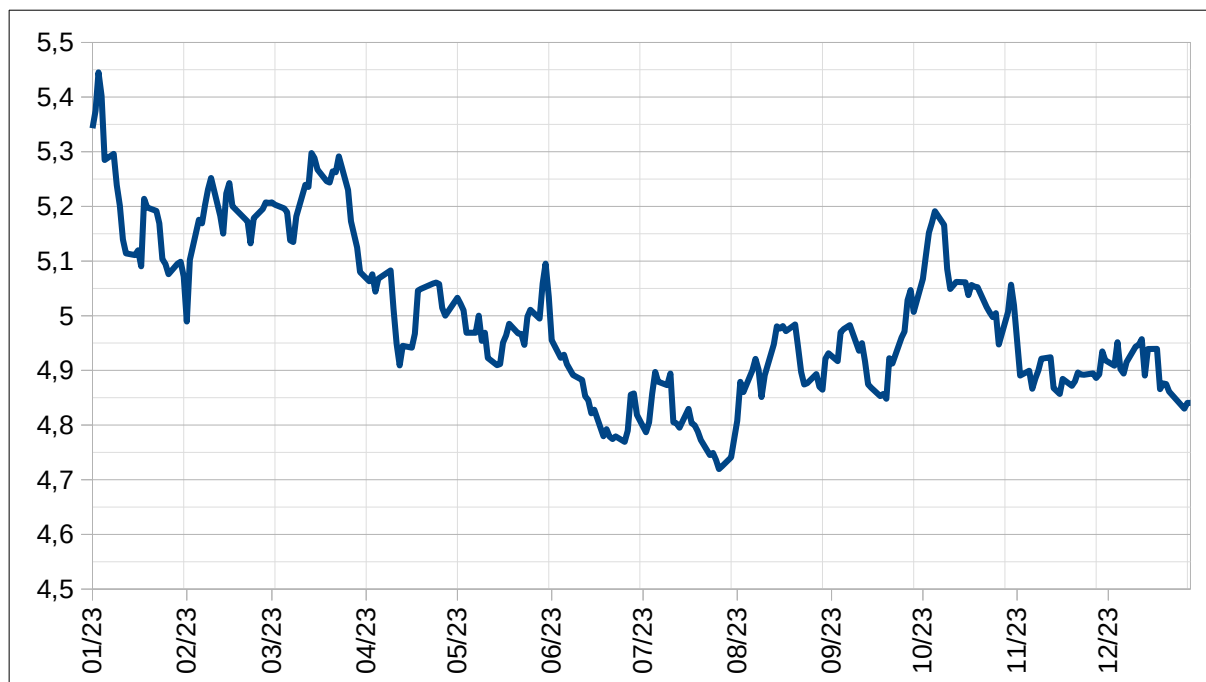


GRÁFICO 3 – Variação do IPCA – 2011 a 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do IBGE.

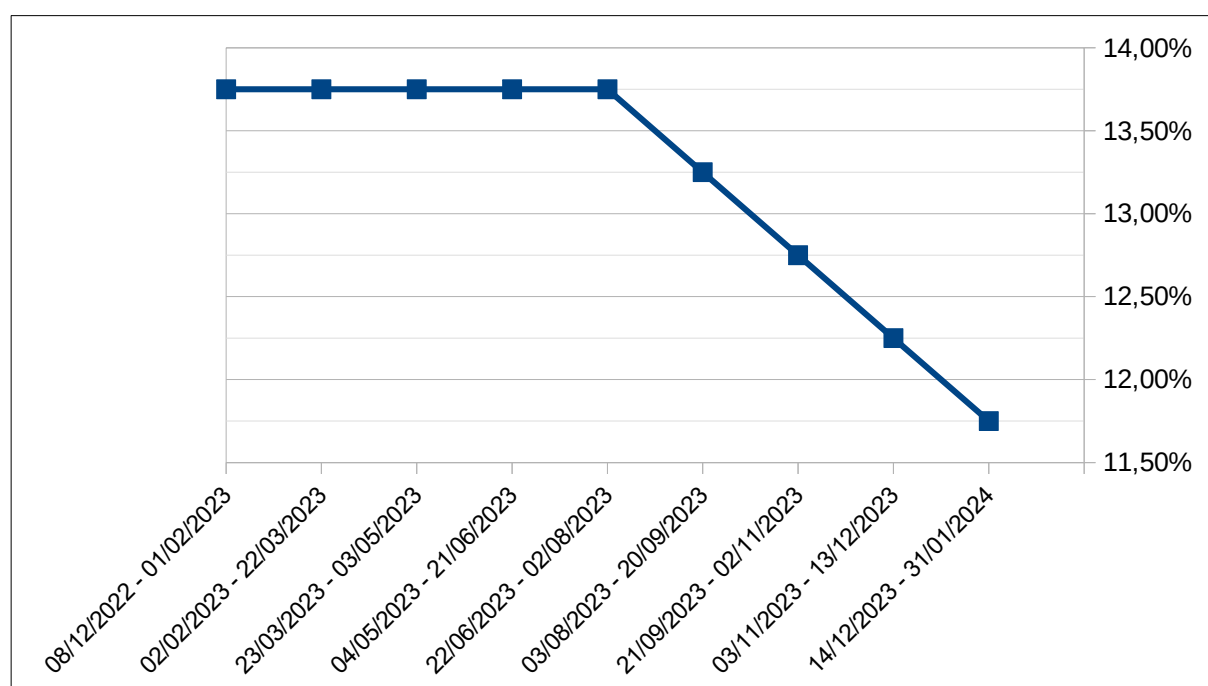
GRÁFICO 4 – Variação do dólar em 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do BCB.

Em 2023, a Taxa Selic Meta (SELIC) iniciou o ano fixada em 13,75% ao ano e permaneceu no mesmo patamar durante as primeiras quatro reuniões²⁰ do Comitê de Política Monetária (COPOM), devido as preocupações com a inflação por parte do BCB. Somente na reunião do mês de agosto de 2023, o COPOM deu início à série de reduções que implementou até o fim do ano. A taxa SELIC terminou o ano valendo 11,75%.

GRÁFICO 5 – Variação da Taxa Selic em 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do BCB.

2.4.4 Empregos

Em 2023, o Estado da Bahia teve o estoque de empregos aumentado em 3,8%, o que correspondeu a um saldo de mais 71.924 postos de trabalho. Em termos absolutos, o principal gerador de empregos foi o setor de serviços, com mais de 47 mil novos postos de trabalho. Em termos relativos, o setor da agropecuária teve o maior crescimento de vagas, 5,4% (mais de 6 mil novos empregos adicionados).

TABELA 2 – Geração de empregos no Estado da Bahia – 2023

Setores	Admitidos	Desligados	Saldo	Estoque	Variação Relativa %
Agropecuária	77.057	71.055	6.002	116.743	5,42%
Indústria	102.335	99.856	2.479	293.961	0,85%

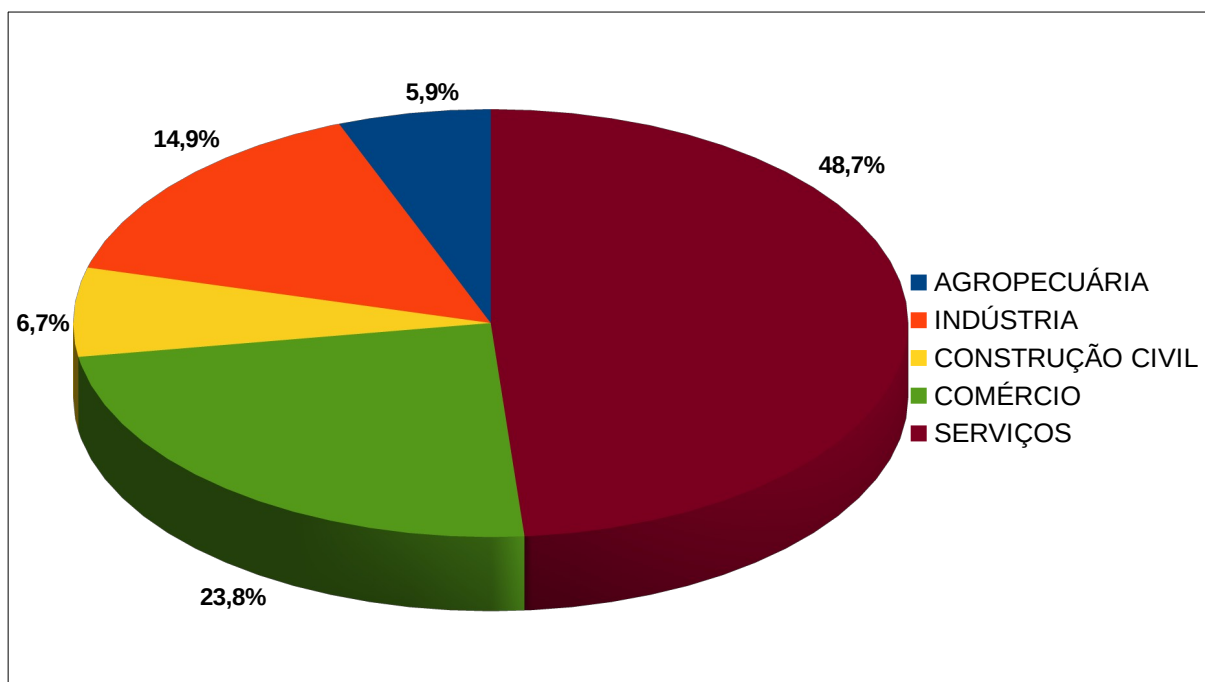
²⁰ As reuniões do COPOM para definir a taxa SELIC ocorrem a cada 45 dias. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/copom>. Acesso em: 19 mar. 2024.

Setores	Admitidos	Desligados	Saldo	Estoque	Variação Relativa %
Construção Civil	123.401	122.653	748	132.658	0,57%
Comércio	204.007	189.107	14.900	468.895	3,28%
Serviços	376.895	329.100	47.795	961.216	5,23%
Total	883.695	811.771	71.924	1.973.473	3,78%

Fonte: Adaptada pela Auditoria com base em informações do novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) – Ministério do Trabalho e Emprego.

O setor de serviços representa quase metade do estoque de empregos na economia baiana (48,7%), seguido do comércio (23,8%) e da indústria (14,9%).

GRÁFICO 6 – Participação dos setores econômicos no estoque de emprego da Bahia em 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do novo CAGED – Ministério do Trabalho.

Em 2023, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do IBGE, a taxa média de desocupação da população brasileira foi de 7,8%. Na Bahia, no entanto, a taxa no mesmo período ficou em 13,2%, sendo a segunda maior entre todos os estados brasileiros, atrás apenas de Pernambuco (13,4%). O estado com menor taxa de desocupação no nordeste foi o Maranhão (7,9%), seguido do Ceará (8,5%).

TABELA 3 – Taxa de desemprego médio (%) no Estado da Bahia e nas regiões do Brasil – 2012 a 2023

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bahia	11,4	11,5	9,8	11,3	16,2	16,6	16,6	16,3	20,3	21,3	15,1	13,2
Nordeste	9,4	9,3	8,5	9,9	12,9	14,3	14,3	13,8	17,1	17,4	12,4	10,4
Norte	8,7	8,3	7,9	9,0	11,6	12,4	13,3	13,0	13,7	13,8	9,4	7,4
Centro-Oeste	6,3	5,9	6,0	7,7	9,9	10,5	9,3	10,1	11,6	11,3	7,0	6,0
Sudeste	7,2	7,1	7,0	9,2	12,1	13,4	12,5	11,9	14,3	14,3	9,7	7,3
Sul	4,6	4,2	4,2	5,6	7,6	8,3	7,6	7,5	8,5	7,6	5,4	4,5
Brasil	7,4	7,3	7,0	8,9	11,7	12,6	12,2	11,8	13,8	14,0	9,6	7,8

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em dados do IBGE – PNAD Contínua. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39206-pnad-continua-trimestral-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-cai-em-26-ufs#:~:text=Entre%202022%20e%202023%2C%20a,Paulo%20\(31%2C5%25\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39206-pnad-continua-trimestral-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-cai-em-26-ufs#:~:text=Entre%202022%20e%202023%2C%20a,Paulo%20(31%2C5%25).). Acesso em: 12 mar. 2024.

Quanto à informalidade na ocupação, a Bahia também foi destaque negativo a nível nacional no ano de 2023. Com 53,7% da força de trabalho ocupada na informalidade, o Estado possui a 5ª maior taxa entre todas as unidades da federação. Apenas os estados do Maranhão (56,5%), Pará (56,5%), Piauí (54,4%) e Amazonas (54,0%) possuíam informalidade superior à registrada na Bahia em 2023.

TABELA 4 – Taxa de informalidade média no Estado da Bahia e demais regiões do Brasil – 2023

Estado/Região	%
Bahia	53,7
Nordeste	51,1
Norte	47,8
Brasil	39,2
Sudeste	36,3
Centro-Oeste	34,2
Sul	30,1

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do IBGE – PNAD Contínua. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39206-pnad-continua-trimestral-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-cai-em-26-ufs#:~:text=Entre%202022%20e%202023%2C%20a,Paulo%20\(31%2C5%25\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39206-pnad-continua-trimestral-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-cai-em-26-ufs#:~:text=Entre%202022%20e%202023%2C%20a,Paulo%20(31%2C5%25).). Acesso em 12 mar. 2024.

2.3.5 Ranking de Competitividade dos Estados (RCE)

O RCE foi elaborado pelo Centro de Liderança Pública, em parceria com a Tendências Consultoria Integrada. O objetivo principal, segundo os organizadores do estudo, é alcançar um entendimento mais profundo e abrangente das 27 unidades da federação, trazendo para o público uma ferramenta simples e objetiva para pautar a atuação dos líderes públicos brasileiros na melhoria da competitividade e da gestão pública dos seus Estados.

O resultado final da pesquisa considerou dez pilares temáticos, tais como: Infraestrutura, Educação, Sustentabilidade Social, Segurança Pública e outros. A cada Unidade da Federação é atribuída uma nota geral, numa escala de 0 a 100.

Em 2023, o Estado da Bahia caiu sete posições no ranking, em relação ano anterior, ficando na 24ª colocação, sendo o estado do nordeste com a pior colocação.

FIGURA 1 – RCE – 2023



Fonte: RCE 2023. Disponível em: <http://www.rankingdecompetitividade.org.br/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Quando analisados os pilares individualmente, a Bahia obteve destaque nos pilares Solidez Fiscal (4^a) e Eficiência da Máquina Pública (11^a posição). As piores posições foram em Capital Humano (27^a), Potencial de Mercado (26^a) e Segurança Pública (23^a).

TABELA 5 – Posições do Estado da Bahia no RCE – 2018 a 2023

Colocação	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variação (2023/2022)
Geral	22 ^a	20 ^a	18 ^a	18 ^a	17 ^a	24 ^a	↓ 7
Infraestrutura	11 ^a	15 ^a	15 ^a	19 ^a	16 ^a	20 ^a	↓ 4
Sustentabilidade Social	20 ^a	20 ^a	18 ^a	19 ^a	21 ^a	21 ^a	-
Segurança Pública	21 ^a	22 ^a	25 ^a	24 ^a	23 ^a	23 ^a	-
Educação	25 ^a	25 ^a	23 ^a	20 ^a	24 ^a	22 ^a	↑ 2
Solidez Fiscal	7 ^a	10 ^a	8 ^a	12 ^a	4 ^a	4 ^a	-
Eficiência da Máquina Pública	16 ^o	14 ^a	7 ^a	9 ^a	6 ^a	11 ^a	↓ 5
Capital Humano	20 ^a	24 ^a	19 ^a	17 ^a	10 ^a	27 ^a	↓ 17
Sustentabilidade Ambiental	19 ^a	11 ^a	11 ^a	13 ^a	17 ^a	21 ^a	↓ 4
Potencial de Mercado	23 ^a	25 ^a	27 ^a	23 ^a	25 ^a	26 ^a	↓ 1
Inovação	14 ^a	26 ^a	16 ^a	16 ^a	15 ^a	19 ^a	↓ 4

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do RCE 2018 a 2023.

Analisados os dados do estudo, a queda brusca verificada no pilar Capital Humano (da 10^a para 27^a posição) deveu-se pelo incremento de indicadores na metodologia adotada. Em 2022, esse pilar teve como indicadores o “custo da mão de obra”, “qualificação dos trabalhadores” e “PEA com ensino superior”. Já em 2023, foram somados diversos outros indicadores, a exemplo de “Produtividade do trabalho”, “Formalidade no mercado de trabalho”, “Desocupação de Longo Prazo”, dentre outros.

Pode-se concluir pelos indicadores macroeconômicos que o ano de 2023 apresentou-se bastante desafiador para o Estado da Bahia. No comércio internacional, houve uma queda acentuada das exportações (-18,7%), atribuída, em parte significativa, à diminuição dos embarques de derivados de petróleo e à crise econômica pela qual atravessa a Argentina, destino de parte relevante das exportações baianas. Esse cenário contribuiu para que o crescimento do PIB do Estado viesse abaixo do obtido a nível nacional. Sob a ótica do emprego, a Bahia apresentou uma melhora, reduzindo o nível de desemprego de 15,1% para 13,2%, em que pese ainda ser um dos líderes de desemprego dentre as unidades federativas, só ficando a frente do estado de Pernambuco. A Bahia também continua tendo um dos maiores índices de informali-



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

dade no trabalho, tendo média superior aos estados da região Nordeste. Por fim, no tocante ao RCE para o ano de 2023, a Bahia apresentou queda em quase todos os indicadores do estudo, saindo da já incômoda 17^a colocação em 2022, para a 24^a posição em 2023, o que indica o aprofundamento da queda do nível de competitividade do Estado em relação aos outros estados da federação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YONUKWMTG2

2.4 PLANEJAMENTO²¹

Planejamento e gestão são funções essenciais do Estado para a implementação dos objetivos estratégicos e das metas definidos no processo de formulação das políticas públicas, visando atender às demandas da sociedade. De acordo com a Constituição Federal (CF/1988), no seu art. 174, o Estado exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público. Ademais, pautada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a administração pública deve realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, conforme art. 37, § 16, da Carta Magna de 1988.

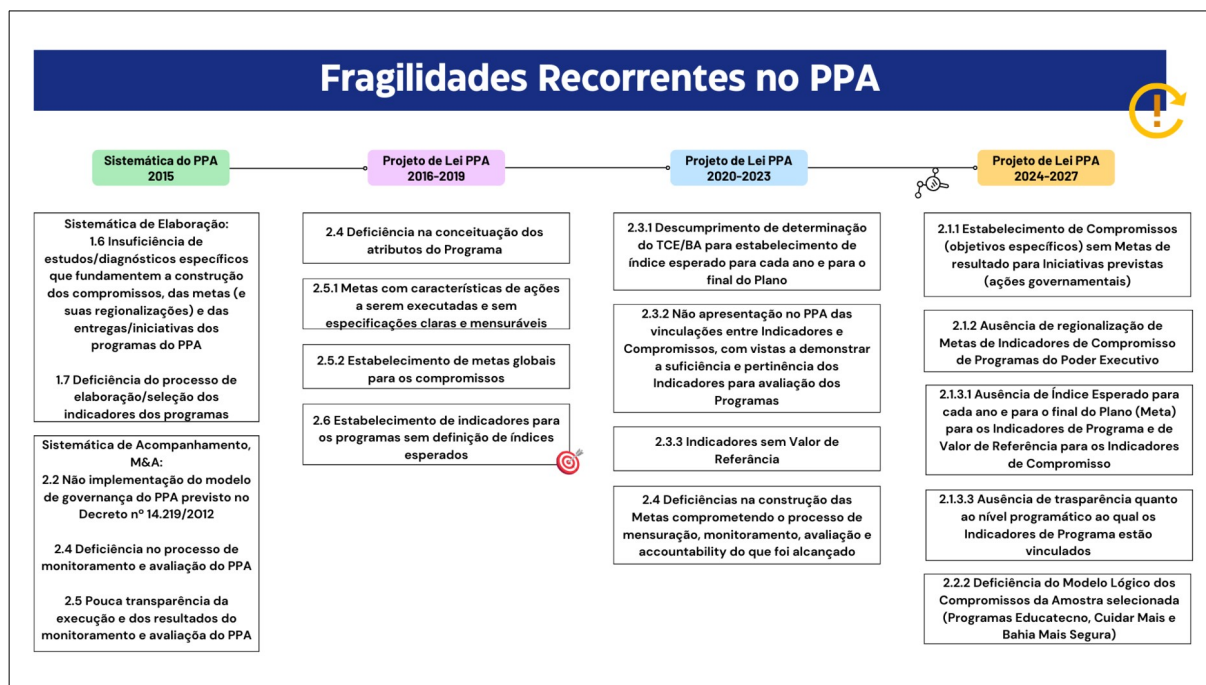
A Constituição Estadual (CE/1989) trata de planejamento e orçamento de uma forma absolutamente integrada (coesa e harmônica), ao passo em que confere ao PPA extrema importância no âmbito do planejamento governamental, uma vez que, conforme previsto no seu art. 159, a lei que o instituir estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, e explicita a integração das demais peças, LDO e LOA, a este instrumento, porquanto orientador da ação governamental.

Com efeito, em um cenário em que as demandas e as necessidades sociais são crescentes e os recursos fiscais cada vez mais escassos, reforça-se o entendimento da necessidade de articulação e de sinergia entre o planejamento e a gestão das políticas públicas, pautadas na construção de uma visão estratégica e política para capacitar o Estado na promoção do desenvolvimento.

No curso da sua atuação, em especial a partir do exercício de 2015, o TCE/BA vem realizando auditorias que apontam fragilidades no planejamento governamental em relação ao processo de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) do estado, que afetam o acompanhamento, monitoramento e a avaliação do Plano, no cumprimento do art. 90 da CE/1989, a transparência na aplicação dos recursos públicos e, por conseguinte, a eficácia das políticas públicas desenvolvidas, como demonstrado na figura a seguir:

²¹ Elaborado pela 7ª CCE.

FIGURA 2 – Linha do tempo dos apontamentos auditoriais em relação ao PPA



Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em Relatórios de Auditoria Operacional relativos ao PPA estadual. Processos TCE/007741/2015, TCE/009393/2015, TCE/004742/2018, TCE/010782/2019 e TCE/012848/2023.

2.4.1 Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 – Ano IV (2023)

2.4.1.1 Modelo Lógico – Permanência das fragilidades nos Indicadores e Metas dos Programas do PPA 2020-2023 que comprometem o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e accountability do estado

O PPA 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019, apresenta, no âmbito do Poder Executivo, 16 programas temáticos, sendo 15 finalísticos e um de gestão. Entretanto, não obstante os aperfeiçoamentos nos componentes do Plano, criando os compromissos de expansão/aprimoramento e gestão/custeio, com vistas a possibilitar maior transparência para o instrumento, e introduzindo às Metas dos Compromissos atributos de Indicadores (Valor de Referência) para um melhor monitoramento, foram identificadas²² fragilidades nos Indicadores de Programas e Metas dos Compromissos que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado e, conseqüentemente, o processo de *accountability* das ações governamentais realizadas.

Em apreciação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo²³, referente ao exercício 2020, este Tribunal, “objetivando o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência operacional e o aperfeiçoamento da

²² Auditoria Operacional realizada no Projeto de Lei do PPA 2020-2023 (Processo TCE/010782/2019).

²³ Processo TCE/002683/2021.

Gestão Pública do Estado”, recomendou²⁴, dentre outras deliberações, pela revisão do PPA 2020-2023, nos seus componentes, Indicadores e Metas, e apresentação “de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, dos prazos de sua implementação e de seus respectivos responsáveis”.

O primeiro processo de revisão do PPA 2020-2023 do Estado da Bahia foi realizado por meio da Lei Estadual nº 14.289/2021. Entretanto, as fragilidades identificadas por este Tribunal, corroboradas pelos achados da Avaliação de Desenho dos Programas apresentados no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, exercício 2020, Ano I²⁵, não foram consideradas na primeira revisão do PPA, conforme destacado, também, pela AGE, no Relatório nº 02/2021²⁶, encaminhado em atendimento à Resolução TCE/BA nº 164/2015.

A segunda revisão do Plano se deu por meio da Lei Estadual nº 14.393/2021. Da análise da segunda revisão do Plano, permaneceram situações de fragilidade no processo de planejamento governamental, em especial na construção dos componentes Indicadores e Metas do PPA 2020-2023, que, mais uma vez, ensejaram recomendações²⁷, constantes nos Pareceres Prévios do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercícios 2021 e 2022.

²⁴ Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício 2020. [...]

b) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas

1. **revisar o PPA 2020-2023, ainda no exercício de 2021**, por meio de projeto de lei específico, **projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 66, de 22/10/2020, deste TCE/BA** (Item 2.5.1.1.1 da Seção Analítica e item 4.4.5 da Seção Conclusiva).

[...]

6. **revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas aspecto mensurável, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento** e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, em observância aos arts. 37, caput, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF (Item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva). (grifo da Auditoria).

²⁵ BAHIA. SEPLAN/SMA. Relatório de Execução do PPA 2020-2023 ANO I – 2020: Volume I. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/RELAT_EXECUCAO_2020_VOLUME-I_Digital_net.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

²⁶ Ofício AGE nº 34, de 25/02/2021 (TCE/001300/2021). Relatório AGE nº 02/2021.

²⁷ Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício 2021. [...] b2. **promover a revisão do PPA 2020-2023**, por meio de projeto de lei específico, **projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano**, em consonância com o disposto na Resolução nº 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

[...] b5. **revisar o PPA 2020-2023**, por meio de projeto de lei específico, **para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas um aspecto mensurável, que permita o monitoramento regular de seu cumprimento** e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, bem como apresentar evidências dos componentes e atributos revisados (item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020) (grifo da Auditoria)

Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício 2022. [...] b1. **adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA** e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 (Item 2.5 da Seção Analítica); (grifo da Auditoria)

Todavia, conquanto a deliberação deste Tribunal, exercício de 2022, não foram realizadas novas revisões no PPA 2020-2023 para o devido aprimoramento, não se verificando, portanto, alterações no contexto dos componentes (Indicadores e Metas) dos Programas de governo, que refletem nos seus modelos lógicos as previsões de ação governamental, com os resultados pretendidos e os instrumentos elencados para verificação de desempenho.

Isto posto, da análise do Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo do exercício de 2022, posição fevereiro/2024, bem como dos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA, Ano IV, 2023, a Auditoria ratifica as seguintes situações:

2.4.1.1.1 Ausência de resultado esperado para cada ano e para o final do Plano para os Indicadores de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, bem como Indicadores sem Valor de Referência

Sobre a ausência de índices esperados para cada ano e para o final do plano, no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022²⁸, a Administração manifesta-se contrária à Auditoria nos seguintes termos: “A respeito a SEPLAN informa que sugestão contida nesta recomendação não se aplica ao modelo do PPA 2020-2023, diante do estabelecido na sua metodologia de construção”.

Quanto à permanência de Indicadores sem Valor de Referência, esclarece no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação que:

[...] somente 4 não possuem valor de referência. Os quatro indicadores citados, são indicadores novos que estabeleceram novo processo de coleta de informações para o seu acompanhamento. Dessa forma, as informações de anos anteriores não existiam, por isso, não puderam ser calculadas suas referências.

No entanto, da análise procedida nas Fichas Técnicas dos Indicadores de Programas²⁹ e Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano VI, 2023, Volume II, observa-se a continuidade da fragilidade apontada pela Auditoria, tendo sido identificado que sete dos 16 Programas apresentam Indicadores sem Valor de Referência, totalizando 12 Indicadores, o que representa 8,89% do total (135) de Indicadores dos Programas do Plano. Destes, quatro permaneceram sem valor referencial para efeito de apuração da evolução no exercício de 2023. Para os demais, conforme informado pela Administração, foi apresentada variação da evolução em 2023, mensurada em relação ao primeiro ano de valor apurado, conforme apresentado a seguir:

²⁸ TCE/001655/2024.

²⁹ Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Fichas-Tecnicas-dos-Indicadores-de-Programa_Revisao2022.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

QUADRO 2 – Programas com Indicadores sem Valor de Referência

Programa	Indicadores sem Valor de Referência	Forma de Apuração da Evolução em 2023	Apuração em 2023
301 – Ciência, Tecnologia e Inovação	1315 - Número de usuários distintos que acessaram os pontos de acesso público wi-fi instalados pelo Governo da Bahia.	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2022 (1º ano de apuração)	SIM
	1433 - Proporção de pessoas beneficiadas pelas ações em Tecnologia Social (TS)	Sem apuração da evolução no quadriênio 2020-2023. Indicador sem resultado para os exercícios de 2020 a 2023.	NÃO
304 – Desenvolvimento Rural	1334 - Variação percentual das famílias contempladas pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) com acesso a políticas públicas de desenvolvimento rural	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2021 (1º ano de apuração)	SIM
	1335 - Variação percentual do número de agricultores atendidos com políticas públicas de fomento à produção	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2020 (1º ano de apuração)	SIM
	1338 - Índice de alcance dos objetivos do Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) de responsabilidade do Governo do Estado.	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2021 (1º ano de apuração)	SIM
	1342 - Nível de avaliação das capacitações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos agricultores familiares promovidas pela BAHATER	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2021 (1º ano de apuração)	SIM
307 – Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	1328 - Percentual de usuários satisfeitos com os serviços do Centro de Referência Nelson Mandela.	Sem apuração da evolução no quadriênio 2020-2023. Indicador sem resultado para os exercícios de 2020 a 2022.	SIM
309 – Infraestrutura	1353 - Variação percentual do consumo de energia elétrica da iluminação pública.	Sem apuração da evolução no quadriênio 2020-2023. Indicador sem resultado para os exercícios de 2020 a 2023.	NÃO
311 – Política para as Mulheres	1362 - Variação percentual de chefas de famílias monoparentais beneficiadas por políticas de autonomia.	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2021 (1º ano de apuração)	SIM

Programa	Indicadores sem Valor de Referência	Forma de Apuração da Evolução em 2023	Apuração em 2023
314 – Segurança Pública e Defesa social	1373 - Variação percentual de edificações certificadas.	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2020 (1º ano de apuração)	SIM
	1393 - Variação percentual do número de inquéritos policiais remetidos com autoria definida.	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2020 (1º ano de apuração)	SIM
315 – Gestão Governamental	1432 - Proporção de órgãos e entidades certificados em programa de combate ao racismo institucional.	Sem apuração da evolução no quadriênio 2020-2023. Indicador sem resultado para os exercícios de 2020 a 2023	NÃO

Fontes: Fichas Técnicas dos Indicadores de Programas e Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, Volume II.

Assim, ratifica-se o opinativo desta Auditoria, exposto quando da análise das Contas de Governo de 2022, no sentido de que, a despeito da possibilidade de aferição da evolução dos Indicadores a partir do primeiro resultado de apuração, como informado e realizado pela Administração, a situação apontada ratifica a deficiência na sistematização de dados e informações para subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores com todos os atributos necessários ao regular acompanhamento e avaliação dos resultados governamentais desde o primeiro ciclo do PPA.

Em relação aos Indicadores, a AGE, no Relatório nº 02/2024³⁰, manifesta-se nos seguintes termos:

No ano de 2023, último ano de execução do PPA 2020-2023, também não existiram modificações na estrutura do plano. Dessa forma, **os problemas com indicadores** listados nos Relatórios da AGE nº 04/2022 e nº 04/2023 **permaneceram exatamente os mesmos, como a ausência de valores referenciais para os indicadores[...]**

A necessidade de comparar os índices do PPA da Bahia com os de outros Estados e com os da União também foi destacada nos Relatórios AGE nº 04/2022 e nº 04/2023, pois **os indicadores utilizados para avaliar o desempenho dos programas de governo não permitem a confrontação dos resultados do Estado da Bahia com aqueles obtidos em outras unidades da federação e na União**. Esse foi outro ponto que permaneceu durante a execução do PPA no ano de 2023. (grifo da Auditoria).

³⁰ Processo TCE/001655/2024.

Vale ressaltar que a ausência de definição de resultado esperado para cada ano e para o final do quadriênio para os Indicadores dos Programas, em dissonância com as melhores práticas de gestão de resultados, configura-se em óbice à satisfatória responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe ações planejadas e transparentes (LRF, art. 1º), sendo fundamental a definição de propósitos de desempenho para o satisfatório dimensionamento de recursos a serem utilizados, sejam de ordem financeira, tecnológica, de pessoal ou outros que se façam necessários ao alcance da situação almejada. Ou seja, a definição da situação almejada – metas/propósitos de desempenho, torna-se o ponto de partida, após os devidos diagnósticos da realidade e marcos zero, para que os esforços possam ser devidamente canalizados para as alterações de realidades.

2.4.1.1.2 Descritivo de Metas de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido

No que se refere à necessidade de revisão dos descritivos das Metas do PPA 2020-2023, ou seja, eliminar a redundância em relação às Iniciativas (existência de metas com descritivos semelhantes a iniciativas), como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, verificou-se a permanência dessas fragilidades, apontadas anteriormente nos trabalhos auditoriais, ensejando recomendações ao processo de planejamento governamental por parte deste Tribunal (2020, 2021 e 2022), tendo em vista que não houve revisão do PPA posterior a 2021.

A Administração manifesta-se no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022 pela discordância com a Auditoria, diante do estabelecido na “metodologia que norteia o processo de elaboração e a organização do PPA” e informa que:

Em face desta metodologia, ratifica-se que **não há qualquer inconsistência quanto a possibilidade de existência de metas com descritivos semelhantes a iniciativas no instrumento do PPA**. O manual de elaboração do PPA, quanto às características das metas, orienta que:

“A Meta deve referir-se, preferencialmente, ao efeito de Iniciativas ou ao Público, podendo, excepcionalmente, referir-se ao Produto (bem ou serviço) de Iniciativas” (p.26). (grifo da Auditoria)

Todavia, a Auditoria Operacional realizada em 2022/2023, em Ações Governamentais para enfrentamento à Violência contra as Mulheres³¹, identificou “Metas descritas de forma genérica e subjetiva, pois não exibem com clareza o que se pretende transformar ou entregar ao final do período, bem como não se referem ao efeito das Iniciativas ou produto (bem ou serviço) que deverá ser entregue; ou ainda apresentam duas variáveis a serem mensuradas [...]”, como demonstrado a seguir:

³¹ Processo TCE/009140/2023.



QUADRO 3 – Fragilidades em Metas relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher do Programa 311 – Políticas para Mulheres

PROGRAMA 311 – Políticas para Mulheres	
Descrição da Meta	Observações da Auditoria
C2 Meta 1: Ampliar ações de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres nos espaços urbanos e rurais (SPM/CAIAT)	O descritivo da Meta é subjetivo, pois não evidencia as “ações” de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher a serem ampliadas. Ademais, apresenta duas variáveis a serem mensuradas “prevenção e enfrentamento”.
C2 Meta 2: Ampliar número de mulheres atendidas por meio das ações de prevenção e enfrentamento à violência desenvolvidas pela Unidade Móvel (SPM/CAIAT)	O descritivo da Meta apresenta duas variáveis a serem mensuradas “número de mulheres atendidas por meio das ações prevenção” e “número de mulheres atendidas por meio das ações de enfrentamento”, além de não especificar que ação será mensurada.
C2 Meta 3: Ampliar número de unidades escolares com ações educativas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres (SPM/CAIAT)	O descritivo da Meta apresenta duas variáveis a serem mensuradas “número de unidades escolares com ações educativas de prevenção” e “número de unidades escolares com ações educativas de enfrentamento”.
C2 Meta 4: Ampliar caravanas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres (SPM/CAIAT)	O descritivo da Meta apresenta duas variáveis a serem mensuradas “caravanas de prevenção” e “caravanas de enfrentamento”.

Fontes: Relatório de Auditoria, Processo TCE/009140/2023 - Elaborado pela equipe de Auditoria, com base no Relatório do Sistema FiPLAN M&A 100, Exercício 2022 e documentos encaminhados pela SPM-BA, em resposta às solicitações deste TCE.

2.4.1.1.3 Inconformidade na definição do Valor de Alcance de Metas dos Compromissos, com superação em mais de 130%, inclusive nos primeiros anos do PPA

No Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, como também pontuado em auditorias anteriores, verificou-se a existência de Metas com valores de alcance acumulados, superando, em 2023, último ano do PPA e até nos primeiros anos de implementação do Plano, em mais de 130% o Valor de Alcance fixado para o quadriênio, sinalizando para a fragilidade do planejamento governamental na estipulação dos valores para as Metas dos Compromissos quando da elaboração do PPA, conforme evidenciado na tabela a seguir:

TABELA 6 – Programa 300 e Programa 311: Metas com Inconformidade nos valores de alcance para o quadriênio

Programa 300 - Assistência Social e Garantia de Direitos							
Compromisso	Meta	Valor de Alcance do PPA (A)	Valor Apurado (acumulado desde 2020)				Variação $V = (E/A)^* 100$
			2020 (B)	2021 (C)	2022 (D)	2023 (E)	
C01	M04	300,00	107,00	210,00	405,00	636,00	212,00
C02	M01	23.830,00	12.308,00	55.223,00	66.642,00	72.056,00	302,39
C02	M02	339,00	95,00	608,00	1.369,00	1.400,00	412,98
C02	M03	71,00	65,00	404,00	590,00	596,00	839,44
C03	M05	205,00	417,00	417,00	417,00	417,00	203,41
C05	M03	15.000,00	976,00	176.739,00	335.842,00	520.680,00	3.471,20
C07	M02	120,00	0,00	373,00	72,00	239,00	199,17
C07	M03	12.545,00	1.437,00	113.109,00	248.591,00	424.231,00	3.381,67
C08	M01	60.000,00	57.022,00	112.687,00	151.262,00	184.094,00	306,82
C08	M03	2.500,00	576,00	3.265,00	3.780,00	4.941,00	197,64
Programa 311 – Política para as Mulheres							
Compromisso	Meta	Valor de Alcance do PPA (A)	Valor Apurado (acumulado desde 2020)				Variação $V = (E/A)^* 100$
			2020 (B)	2021 (C)	2022 (D)	2023 (E)	
C01	M03	10,00	2,00	8,00	23,00	63,00	630,00
C02	M01	60,00	1,00	25,00	80,00	112,00	186,67
C02	M02	170,00	1.552,00	2.689,00	4.567,00	9.512,00	5.595,29
C03	M01	60,00	2,00	33,00	68,00	129,00	215,00

Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria, com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV – 2023.

Como a Administração, como segue, no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022, pontua que as informações geradas pelas Metas são o insumo para o estabelecimento dos valores de alcance, a situação de inconformidade relatada denota oportunidade de melhoria no procedimento de planejamento para estipulação desses resultados:

Acrescente-se que as Metas quadrienais são estabelecidas visando estabelecer a medida de alcance das ações objetivadas no Compromisso, em valor global e também detalhadas por Território de Identidade. Desta forma, as Metas dos Compromissos são seus indicadores de eficácia.

[...]

Como a ação governamental para o cumprimento da meta é executada no âmbito das secretarias, considerando suas capacidades operacionais, institucionais e financeiras, assim como o que já fora executado no passado, **o insumo para o estabelecimento dos valores de referência e alcance são, portanto, as informações geradas pelas mesmas. Ademais, dependem, ainda, da natureza de cada política pública implementada.** (grifo da Auditoria)

2.4.1.1.4 Existência de Metas não Regionalizadas

Ainda em relação ao componente Meta, ressalte-se que, na amostra examinada, da análise dos Programas 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos e 311 – Política para as Mulheres e seus respectivos componentes selecionados para exame, verificou-se a existência de Metas não Regionalizadas, como se depreende da “Análise da Evolução da Meta/Regionalização da Meta”, apresentada no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023.

Ante o exposto, considerando que não houve revisão posterior ao exercício de 2021 para solucionar as fragilidades apresentadas no instrumento de planejamento, permanecem não sanadas, no último ano do PPA 2020-2023, as deficiências pontuadas por este Tribunal na estrutura dos Indicadores do Plano, bem como de Metas dos Compromissos, concluindo-se pela não implementação da recomendação “b1”³² do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, quanto ao processo de planejamento, comprometendo a transparência dos resultados apresentados pela gestão no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, Volume II, como também no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, para os Programas de governo.

2.4.1.2 Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano IV (2023)

O Acompanhamento, o Monitoramento e a Avaliação dos Programas de Governo, além de consistirem em importantes procedimentos de controle, integram o ciclo da gestão pública, proporcionando a melhoria contínua do processo decisório e a retroalimentação do planejamento, possibilitando uma melhor alocação dos recursos públicos e maior eficiência, eficácia e efetividade na condução das políticas públicas para o alcance dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, a CF/1988, no seu art. 74, estabelece para os Poderes a obrigatoriedade de manterem, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das Metas previstas no PPA e os resultados da gestão.

³² b1. adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 (Item 2.5 da Seção Analítica);

A Lei Estadual nº 14.172/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, dispõe que:

Art. 7º - A gestão do PPA 2020-2023 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a **consecução das metas dos compromissos e alcance dos resultados pretendidos para os programas**, buscando o aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento dos recursos.
[...]

Art. 9º - O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo:

I – como anexo do Relatório de Prestação de Contas Anual, **Relatório da Execução do PPA 2020-2023**, demonstrando **o acumulado da execução da ação governamental** no seu período de vigência;

II - no prazo de até 60 (sessenta) dias do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento, **o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023**, considerando **a evolução da ação governamental** no seu período de vigência. (grifo da Auditoria)

2.4.1.2.1 Análise do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – ANO IV - 2023³³

2.4.1.2.1.1 Deficiência de resultados de Indicadores de Programas

Da análise do Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, identificou-se em todos os 16 Programas de Governo a existência de Indicadores sem apuração em, pelo menos, um dos exercícios do quadriênio, no total de 70 Indicadores, não obstante as Fichas Técnicas dos Indicadores de Programa, disponibilizadas no site da SEPLAN, especifiquem para todos estes a periodicidade anual, o que representa cerca de metade (51,85%) dos Indicadores do Plano (135). A maioria deixou de apresentar dados do exercício de 2020, no entanto, houve casos de falta de apuração em mais de um exercício: (i) dois Indicadores com os quatro exercícios sem apuração; (ii) sete Indicadores com três exercícios sem apuração; e (iii) seis Indicadores com dois exercícios sem apuração. O quadro a seguir apresenta, por Programa, o quantitativo de Indicadores sem apuração em ao menos um exercício:

QUADRO 4 – Quantitativo de Indicadores sem apuração em ao menos um exercício do quadriênio 2020-2023

Nome do Programa	Quantidade de Indicadores sem apuração em ao menos um exercício
300 – Assistência Social e Garantia de Direitos	2
301 – Ciência, Tecnologia e Inovação	5
302 – Cultura	2

³³ Instrumento através do qual são tornadas públicas as realizações do Poder Executivo, sendo essencial na prestação de contas das ações governamentais planejadas para os quatro anos de vigência do PPA.

Nome do Programa	Quantidade de Indicadores sem apuração em ao menos um exercício
303 – Desenvolvimento Produtivo	2
304 – Desenvolvimento Rural	5
305 – Desenvolvimento Urbano	2
306 – Educação	22
307 – Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	5
308 – Inclusão Socioproductiva e Mundo do Negócio	2
309 – Infraestrutura	2
310 – Meio Ambiente e Sustentabilidade	2
311 – Política para as Mulheres	2
312 – Recursos Hídricos	5
313 – Saúde	4
314 – Segurança Pública e Defesa Social	1
315 – Gestão Governamental	7

Fontes: Elaborado pela equipe de Auditoria, com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023 e nas Fichas Técnicas dos Indicadores de Programa. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Fichas-Tecnicas-dos-Indicadores-de-Programa_Revisao2021.pdf. Acesso em: 11 abr. 2024.

Registre-se ainda que, apesar da não apresentação no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, do resultado apurado, referente ao exercício de 2020, para 15 Indicadores, verificou-se que nas Fichas Técnicas dos Indicadores de Programa - Revisão 2021, disponibilizadas no site da SEPLAN, são apresentados no campo “memória de cálculo” os resultados desses Indicadores, relativos àquele exercício, como demonstrado a seguir:

QUADRO 5 – Indicadores com apresentação de resultados apurados para o exercício de 2020 nas Fichas Técnicas dos Indicadores de Programa e não apresentação no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023

Nome do Programa	Indicador	Resultados exercício 2020	
		Relatório de Execução do PPA, Ano IV	Fichas Técnicas dos Indicadores
301 – Ciência, Tecnologia e Inovação	Publicações indexadas apoiadas pela Fapesb por milhão de habitantes	-	32,48
305 – Desenvolvimento Urbano	Desempenho na emissão de títulos de regularização fundiária para famílias residentes em áreas de interesse social	-	0,35



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Nome do Programa	Indicador	Resultados exercício 2020	
		Relatório de Execução do PPA, Ano IV	Fichas Técnicas dos Indicadores
306 – Educação	Taxa de abandono dos estudantes do ensino médio na rede estadual de ensino	-	0,70%
	Taxa de abandono dos estudantes do Ensino Fundamental na rede estadual de ensino	-	1,40%
	Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional	-	15,8%
	Taxa de distorção idade-série no ensino médio da rede estadual de ensino	-	45,8%
	Taxa de distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental da rede estadual de ensino	-	45,2%
307 – Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	Percentual de artesãos e artesãs que declaram a atividade artesanal como principal atividade	-	59,00%
308 – Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Negócio	Número médio de beneficiários nas atividades dos Núcleos de Esporte, Cultura, Arte e Lazer por vaga ofertada para as referidas práticas ⁽¹⁾	-	0,82
310 – Meio Ambiente e Sustentabilidade	Taxa de participação dos membros componentes dos colegiados	-	64,00%
	Participação percentual da capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis na capacidade instalada total de geração de energia elétrica do estado	-	90,07%
312 – Recursos Hídricos	Proporção da área do estado coberta por plano de bacia hidrográfica estadual	-	29,24%
	Proporção da população rural com acesso às soluções sanitárias	-	7,60%
	Proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água	-	71,50%
315 – Gestão Governamental	Proporção de legalização de imóveis públicos cadastrados no SIMOV	-	1,01%

Fontes: Elaborado pela equipe de Auditoria, com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023 e nas Fichas Técnicas dos Indicadores de Programa. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Fichas-Tecnicas-dos-Indicadores-de-Programa_Revisao2021.pdf. Acesso em: 11 abr. 2024.



2.4.1.2.1.2 Incongruência em resultado apurado acumulado de Metas apresentado em demonstrativos de evolução – valores constantes ou apresentando redução em relação ao exercício anterior

Da análise do Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, constatou-se, na amostra examinada³⁴, incongruência nos resultados acumulados apurados de Metas dos Compromisso 03 “Promover a inclusão social das pessoas com deficiência” e Compromisso 07 “Prestar o atendimento qualificado para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e atendimento a egressos” do Programa “Assistência Social e Garantia de Direitos”, tendo em vista, que apesar do valor de Pretensão e Apuração serem acumulados, houve redução e/ou repetição no valor “Apuração” em relação a exercício anterior, em demonstrativo de evolução da Meta, conforme demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 6 – Programa 300: Metas com redução e/ou repetição nos valores apurados acumulados

Programa 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos						
Compromisso	Meta	Valor de Al- cance do PPA	Valor Apurado (acumulado desde 2020)			
			2020	2021	2022	2023
C01	M03	537,00	634,00	620,00	551,00	495,00
C03	M05	205,00	417,00	417,00	417,00	417,00
C03	M06	100,00	50,00	50,00	50,00	50,00
C07	M02	120,00	0,00	373,00	72,00	239,00

Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria, com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV – 2023.

A seguir, foram destacadas as providências adotadas pela Administração, constantes do Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação³⁵, para situações análogas pontuadas na Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2022:

Houve a iniciativa da Seplan de ajustar os descritivos das informações relativas aos valores “planejados” e “apurados” das metas dos programas que passaram a constar como “pretensão” e “apuração”, visando uma melhor comunicação dos resultados. Contudo, houve um equívoco de nomenclatura na coluna denominada de “Valor (acumulado desde 2020)”, quando o correto deveria ser apenas “Valor”.
[...]

Ademais, 2023 é o último ano do PPA vigente, os esforços relacionados à melhoria dos Processos de M&A foram concentrados para o próximo quadriênio (PPA 2024-2027) e serão implantados na execução do Plano Pluria-

³⁴ Programa 300 - “Assistência Social e Garantia de Direitos e Programa 311 – Política para as Mulheres.
³⁵ Ofício AGE nº 23/2024 (TCE/001655/2024). Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022.

nual, em conformidade com a metodologia de elaboração e o modelo de governança do Plano, definidos pelo Executivo Estadual (PL n. 25042/2023, em curso na Assembleia Legislativa do Estado)

Ante o exposto, além da não apresentação de resultados de Indicadores de Programa com periodicidade anual, permanecem não sanadas, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, deficiências em demonstrativos de evolução de Metas de Compromissos, sem prejuízo de citar, ainda, as fragilidades apontadas no item 2.4.1.1 desta Seção Analítica em relação ao modelo lógico, comprometendo a transparência dos resultados apresentados pela gestão ao final do quadriênio, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, para os Programas de governo.

2.4.1.2.2 Fragilidade quanto aos Resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV - 2023

Em 28/03/2024, foi disponibilizada, no site da SEPLAN, a versão digital³⁶ do Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano IV, 2023³⁷, Volumes I e Volume II, este último composto pelo Anexo I - Relatório Analítico por Programa de Governo; Anexo II - Relatório Analítico por Órgão; e Anexo III - Execução das Metas e Ações Orçamentárias.

Dessa forma, verifica-se que o Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano IV, encerra os quatro anos de execução do Plano e apresenta uma análise dos 16 Programas finalísticos vinculados ao Poder Executivo Estadual, usando a mesma metodologia³⁸ apresentada no exercício de 2022, alicerçada nas dimensões de mensuração do desempenho: **(i) Resultado**, cujos componentes de análise são o Indicador da Evolução dos Indicadores de Programa (EvIP) e do Indicador da Eficácia das Metas do Programa (ExM); e **(ii) Esforço**, relacionada ao Indicador da Execução Orçamentário-Financeira do Programa (ExFin) e ao Indicador da Execução Física do Programa (ExFis).

Vale ressaltar que no exercício de 2022 foram realizados ajustes no modelo de avaliação nas definições de Dimensão de Esforço e de Resultado, utilizando como referência o documento “Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores”³⁹, no qual considera-se desempenho ótimo aquele que

³⁶ Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/28032024-Volume-I-Relatorio-de-Avaliacao-de-Desempenho-do-PPA-2020-2023-Ano-IV-V11.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2024.

³⁷ Posteriormente, em 16/04/2024, foi disponibilizada no site da SEPLAN nova versão do mencionado Relatório de Avaliação, contendo “atualização do percentual de evolução dos Indicadores de Programa e do percentual de desempenho da execução física das Ações Orçamentárias no capítulo Considerações do relatório Volume I. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/16042024-Volume-I-Relatorio-de-Avaliacao-de-Desempenho-do-PPA-2020-2023-Ano-IV-V14.pdf>. Acesso em 16 abr. 2024.

³⁸ Manual de Processo Versão 2.2, 2023 – Volume I – Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023, Quadro 4, p.11. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Avaliar-Desempenho-Execucao-PPA-2020-2023-V-2.2-Volum-1-2024_03_26.pdf. Acesso em 25 abr. 2024.

³⁹ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: MPOG, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/613>. Acesso em: 02 abr. 2024.

contempla todos os 6Es (Dimensão Resultado: Eficiência, Eficácia e Efetividade; e Dimensão Esforço: Economicidade, Execução e Excelência), p. 15. Nesse contexto, o desempenho dos 16 Programas Temáticos do PPA 2020-2023 resulta numa abordagem metodológica alicerçada nas dimensões Esforço (Execução) e Resultado (Eficiência, Eficácia e Efetividade).

Assim, conforme Tabela 1, do Relatório de Avaliação de Desempenho, Ano IV, com base no Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP)⁴⁰, em 31/12/2023, verifica-se que 13 (81,25%) dos 16 Programas do Executivo, no exercício de 2023, quarto e último ano do PPA 2020-2023, enquadraram-se no “Desempenho Regular”, enquanto que apenas três Programas (Assistência Social e Garantia de Direitos; Políticas para as Mulheres e Saúde) encontram-se na escala de Bom desempenho, aplicando-se a métrica adaptada da Associação Brasileira de Orçamento Público, demonstrada a seguir:

QUADRO 7 – Métricas de Desempenho Sintético do Programa

Muito Baixo	Baixo	Regular	Bom	Ótimo
ISDP ≤ 30%	30% < ISDP ≤ 50%	50% < ISDP ≤ 70%	70% < ISDP ≤ 90%	ISDP > 90%

Fonte: Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, Volume I.

Nesse contexto, até onde os exames auditoriais permitiram analisar dos ajustes realizados na metodologia de avaliação, bem como das considerações apresentadas pela Administração no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022, ainda cabem os seguintes registros em relação ao Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano IV, exercício de 2023, que comprometem a avaliação final do Plano:

a) Quanto ao Indicador de Evolução dos Indicadores de Programa (EvIP): utilização de Indicadores inadequados (insumo, processo e produto) para aferição da dimensão pretendida (efetividade dos Programas); ausência de resultado esperado para cada Indicador, limitando a avaliação à análise de evolução em relação ao Valor de Referência (marco zero); e Indicadores sem Valor de Referência, comprometendo a mensuração da evolução desde o Ano I (2020) do Plano

Da análise das informações do Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA, verifica-se que, para o Ano IV, a avaliação de desempenho dos 16 Programas, na dimensão Resultado, por meio da evolução do Indicador de Programa (EvIP), que compõe o ISDP, continua sendo demonstrada em função da sua polaridade, resul-

⁴⁰ $ISDP = 0,3 \cdot EV_{IP} + 0,5 \cdot EX_M + 0,1 \cdot EX_{FIN} + 0,1 \cdot EX_{FIS}$. Onde: EV_{IP} – Indicador da Evolução dos Indicadores de Programa; EX_M – Indicador da Eficácia das Metas do Programa; EX_{FIN} – Indicador da Execução Orçamentário-Financeira do Programa e EX_{FIS} – Indicador da Execução Física do Programa.

tante da comparação entre os valores apurados e os valores de referência, observando-se o quantitativo de Indicadores com evolução positiva (no sentido da polaridade) em relação ao total de Indicadores, para apuração do ISDP.

Entretanto, para os Indicadores de Programa, persistem a ausência de definição de resultado esperado para cada Ano e para o final do Plano e a ocorrência de Indicadores sem Valor de Referência, segundo registrado no item 2.4.1.1.1 desta Seção Analítica.

Ademais, como já pontuado no exercício anterior, o que se verifica é que a Lei Estadual nº 14.172/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, não definiu a dimensão de desempenho abrangida pelos Indicadores dos Programas, não obstante as Fichas Técnicas dos Indicadores de Programas, bem como o Relatório de Avaliação de Desempenho, Ano IV, na análise de desempenho deste componente, apresentem as respectivas classificações.

O Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano IV, p. 18, por sua vez, informa que, na dimensão Resultado, a avaliação dos Indicadores busca apurar a efetividade⁴¹ dos Programas. Entretanto, como se depreende da análise da tabela a seguir, 49,3% (68) dos Indicadores definidos para os Programas do PPA 2020-2023 são da categoria Resultado, 33,3% (46) estão classificados na categoria Produto, 15,2% (21) Processo e 2,2% (3) mensuram Insumo, como demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 7 – Quantitativo de Indicadores para os Programas, por categoria

Programa	2023 Categoria do Indicador				
	Insumo	Processo	Produto	Resultado	Total
300 – Assistência Social e Garantia de Direitos	0	6	1	0	7
301 – Ciência, Tecnologia e Inovação	0	0	3	4	7
302 – Cultura	2	1	2	5	10
303 – Desenvolvimento Produtivo	0	0	1	5	6
304 – Desenvolvimento Rural	0	3	7	4	14
305 – Desenvolvimento Urbano	0	0	4	2	6
306 – Educação	0	4	0	19	23
307 – Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	0	0	3	2	5
308 – Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Trabalho	0	1	1	3	5
309 – Infraestrutura	0	0	4	3	7
310 – Meio Ambiente e Sustentabilidade	0	1	4	1	6
311 – Política para as Mulheres	0	0	3	0	3

⁴¹ De acordo com o Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2024 – Ano IV – 2023, p.18, Efetividade: são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado.

Programa	2023 Categoria do Indicador				
	Insumo	Processo	Produto	Resultado	Total
312 – Recursos Hídricos	0	0	2	6	8
313 – Saúde	0	0	2	8	10
314 – Segurança Pública e Defesa Social	1	2	3	1	7
315 – Gestão Governamental	0	3	6	5	14
Total Geral	3	21	46	68	138

Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria, com base nas Fichas Técnicas Técnicas dos Indicadores de Programa. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Fichas-Tecnicas-dos-Indicadores-de-Programa_Revisao2021.pdf. Acesso em: 29 fev. 2024.

Da análise da tabela anterior, observa-se que o Programa 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos e o Programa 311 – Política para as Mulheres, ambos entre os três únicos Programas avaliados com Desempenho Bom pela métrica adotada pela metodologia, conforme demonstrado na Tabela 1 do Relatório de Avaliação do PPA, Ano IV, apresentam apenas Indicadores de Produto e/ou Processo para apuração da efetividade, que contribuem com peso 0,3 para os respectivos resultados de desempenho destes Programas quanto à efetividade.

Assim, no que se refere à inadequação da utilização dos Indicadores de insumo, processo e produto para aferição de efetividade, verifica-se a permanência da fragilidade apontada no Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2022, uma vez não houve revisão do PPA 2020-2023 posterior a 2021, permanecendo para os Programas de governo a existência de Indicadores não alinhados com a dimensão (efetividade) de captura informada na metodologia de avaliação de desempenho⁴², tendo em vista que esses Indicadores, classificados nas categorias insumo, processo e produto, conforme o Guia Metodológico para Indicadores (2018)⁴³, do MP/SEPLAN, mensuram a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros; o esforço empreendido na obtenção de resultados; e o alcance de metas físicas, respectivamente.

Em relação ao pontuado pela Auditoria naquele exercício, a Administração assim se pronunciou no escopo das recomendações do Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, especificamente do exercício 2022:

Em relação à “ausência de especificação da dimensão de desempenho”, reitera-se que **a metodologia de avaliação de desempenho do PPA atual, escolhida pela Administração Estadual, não dá tratamento diferenciado aos Indicadores de Programa, em função das respectivas categorias.** Entretanto, destaca-se que, **com a Revisão do PPA**, promovida por meio da Lei Nº 14.393 de 15/12/2021, **foi ampliada** de 91 para 114 (ver quadro

⁴² Ofício nº 12/2024 – SEPLAN/GAB, de 23/02/2024 - Manual de Processo Versão 2.2 2023 – Volume 1 Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023.

⁴³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Guia Metodológico para Indicadores**: Orientações Básicas Aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual PPA 2016-2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antigos/ppa-2016-2019/guia_indicadores_ppa.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

comparativo abaixo) **a proporção de Indicadores das categorias “Produto” e “Resultado”, fortalecendo a utilização da evolução dos Indicadores como componente da avaliação de desempenho.** (grifo da Auditoria)

Dessa forma, resta evidenciada a fragilidade do componente Indicador na estrutura do modelo lógico do Plano, quanto aos atributos (resultados esperados, valores de referência e classificação) necessários à sua configuração como instrumento de mensuração de desempenho, em especial, em relação à dimensão pretendida (efetividade). Essas situações configuram-se como deficiências tanto dos procedimentos de planejamento para elaboração do PPA quanto de avaliação da sua execução, fragilizando a sistemática de avaliação de desempenho dos Programas desde o primeiro ano do ciclo, e seus respectivos resultados na fundamentação das performances apresentadas pelo governo estadual para os Programas de governo, ensejando recomendações deste Tribunal nos Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Executivo, exercícios 2020, 2021 e 2022.

b) Quanto ao Indicador da Eficácia das Metas do Programa (Ex_M): 24,5% das Metas dos Compromissos não integraram o Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP) pois apresentam inconformidade no Valor de Alcance para o quadriênio

No Relatório de Avaliação de Desempenho, Ano IV, na métrica de desempenho utilizada, para o conceito Ótimo, foi atribuído o limite máximo de 130%, para Eficácia das Metas, considerando que, **“acima desse patamar foi classificado como Indeterminado, pois evidencia inconformidade no desenho da Meta”.** (grifo da Auditoria).

Assim, o resultado da análise de desempenho das Metas dos Compromissos dos 16 Programas Finalísticos do PPA, mediante o Indicador da Eficácia das Metas (Ex_M), apresentado no Relatório de Avaliação do PPA, Ano IV, p. 33-34, conforme Tabela 3, mostrou que 28,5% alcançaram desempenho Ótimo ($90 < \text{Eficácia} \leq 130$); 10,6%, Bom ($70 < \text{Eficácia} \leq 90$); 9,1%, Regular ($50 < \text{Eficácia} \leq 70$); 9,3%, Baixo ($30 < \text{Eficácia} \leq 50$); 17,9%, Muito Baixo ($\text{Eficácia} \leq 30$); e 24,5% Indeterminado, ou seja, com percentual de eficácia acima de 130%.

O referido Relatório apontou, p. 32-33, Programas que apresentaram desempenho na zona de indeterminação, indicando necessidade de revisão das Metas estabelecidas, e, por conseguinte, fragilidade do planejamento governamental e da avaliação de desempenho apresentada, destacando-se, dentre estes Programas, dois dos três Programas que apresentaram desempenho final da avaliação classificado como “Bom”, quais sejam:

Programa Política para as mulheres, 63,64% das metas apresentaram desempenho na escala indeterminado. A Meta Ampliar número de mulheres atendidas por meio das ações de prevenção e enfrentamento à violência desenvolvidas pela Unidade Móvel superou 5.595,29% do valor esperado. [...] **Programa de Assistência Social e Garantia de Direitos**, mais da metade das metas (51,5%) apresentaram desempenho indeterminado. A Meta Au-

mentar a quantidade de operações e ações fiscalizatórias em estabelecimentos comerciais atingiu 3.471,2% do valor de alcance. [...] (grifo do original)

Por sua vez, no que tange à inconformidade apontada no exercício anterior em relação à apuração de Metas com característica anual, que integrou um dos três parâmetros utilizados para mensuração, a Administração entende que a metodologia para apuração da eficácia das Metas anuais está correta, como informa no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022:

Informa-se que os cálculos de apuração para as metas anuais estão corretos. Contudo, no Relatório de Execução do PPA, Ano II, houve um equívoco de nomenclatura na coluna denominada de “Valor (acumulado desde 2020)”, quando o correto deveria ser apenas “Valor”. Ainda assim, não houve alteração quanto aos resultados.

Todavia, de acordo com o documento Manual de Processo Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023 Versão 2.2_Fevereiro, 2024 – Volume 1⁴⁴, para o quarto ano de avaliação do PPA, houve alteração da fórmula de cálculo para apuração da eficácia das Metas, que passou a ser calculada utilizando apenas um parâmetro, não mais três, nos seguintes termos:

FIGURA 3 – Fórmula de cálculo para apuração da eficácia da Meta

$$Eficácia = \frac{\text{Valor apurado da Meta até o exercício}}{\text{Valor de Alcance da Meta}} \times 100$$

Fonte: Avaliar Desempenho de Execução PPA 2020-2023 – Manual de Processo Versão 2.2, 2023, Volume 1. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Avaliar-Desempenho-Execucao-PPA-2020-2023-V-2.2-Volume-1-2024_03_26.pdf. Acesso em: 04 abr. 2024.

Para análise da eficácia das Metas do PPA 2020-2023, cabe ressaltar, ainda, as fragilidades apontadas no item 2.4.1.1.2 desta Seção Analítica, em relação à recomendação deste Tribunal para retificar os descritivos desse componente, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas um aspecto mensurável, que permita o monitoramento regular de seu cumprimento e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados e a devida *accountability* da ação governamental.

⁴⁴ Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Avaliar-Desempenho-Execucao-PPA-2020-2023-V-2.2-Volum-1-2024_03_26.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

Isto posto, nada obstante os ajustes⁴⁵ realizados na metodologia de avaliação, pelos quais a Auditoria sinaliza a implementação parcial da recomendação b1 do Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo, exercício 2022, permanecem deficiências na sistemática de monitoramento e avaliação, que comprometem os resultados de desempenho apresentados para os Programas e a satisfatória *accountability* governamental, seja pela utilização de Indicadores inadequados para apuração da efetividade seja pela não utilização da integralidade das Metas dos Programas para apuração do Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP).

2.4.1.2.3 Monitoramento da recomendação b1

A permanência das fragilidades no Modelo Lógico (Indicadores e Metas) dos Programas do PPA 2020-2023, pontuadas no item 2.4.1.1 desta Seção Analítica, denotam fragilidade dos procedimentos de planejamento para elaboração do PPA, principal instrumento de transparência da atuação governamental na utilização dos recursos públicos, que comprometem, sobremaneira, o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability* da execução dos Programas de governo.

Ademais, não obstante ajustes realizados em relação aos Relatórios de Execução e de Avaliação do PPA 2020-2023, as deficiências de resultados de Indicadores de Programas e incongruência em demonstrativos de evolução de Metas de Compromissos no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano IV - 2023⁴⁶, item 2.4.1.2.1, e as fragilidades dos resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, ANO IV, 2023, item 2.4.1.2.2, deste Relatório, ainda denotam fragilidades dos procedimentos de monitoramento e avaliação.

Outrossim, em 17/04/2024, mediante o Decreto Estadual nº 22.770, de 17/04/2024, foi formalizado, no âmbito do Poder Executivo, o Modelo de Governança do PPA 2024-2027 a ser realizada pelo monitoramento e avaliação sistemático dos programas que o estruturam, compreendendo as instâncias de Gestão Tático-Operacional e Político-Estratégica, à qual cabe dirimir as pautas pendentes de pactuação na Instância Tático-Operacional. Entretanto, ainda que no processo de Monitoramento Estratégico, estejam contemplados, na dimensão sistêmica e setorial de governança, respectivamente, espaços de colaboração interinstitucional, nas Instâncias de Gestão Tático-Operacional e Político-Estratégica, bem como coordenados por secretários de estado, destinados à apreciação da implementação e resultados, não se mostra transparente no referido Decreto com qual periodicidade se dará a colaboração interinstitucional nesses espaços.

⁴⁵ Para o Ano IV, 2023, na análise do Manual de Avaliação, bem como do Relatório de Avaliação do PPA, até onde os exames auditoriais puderam verificar, foram verificados ajustes na fórmula de cálculo da eficácia das metas dos Programas do Plano e ajustes nos conceitos avaliativos para mensurar a eficácia das Metas, de modo a corrigir distorções observadas, como informado no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022.

⁴⁶ Instrumento através do qual são tornadas públicas as realizações do Poder Executivo, sendo essencial na prestação de contas das ações governamentais planejadas para os quatro anos de vigência do PPA.

Ademais, verifica-se a necessidade de expedição de “normas complementares” para a materialização do disposto nos arts. 11 e 12 do Decreto, entretanto, sem o estabelecimento de prazo, para a devida regulamentação, comprometendo a integralidade do Modelo de Governança instituído para o Plano.

Assim, resta evidenciada a **implementação parcial** da recomendação b1 deste Tribunal, no Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2022.

2.4.1.2.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, consequentemente, comprometem a aferição e prestação de contas dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF.
Recomendação ao Governo do Estado
Ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
Fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a elaboração do PPA e a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988.

2.4.2 Compatibilidade entre as peças de planejamento

A integração dos instrumentos de planejamento está prevista na CF/1988 e na CE/1989. Tal determinação é enfatizada pelo art. 5º da LRF, que estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Como prevê a CE/1989, a LDO deve dispor sobre as metas e prioridades da Administração Pública. Nesse sentido, por meio da Lei Estadual nº 14.490, de 30/11/2022 (LDO/2023), foram estabelecidas prioridades, relacionadas a 13 Programas de Governo:

- **Assistência Estudantil e Melhoria da Infraestrutura de Unidades Escolares** (Programa Educação);
- **Vigilância e Atenção à Saúde, Fortalecendo a sua Regionalização** (Programa Saúde);
- **Sistemas Produtivos com Ênfase na Agricultura Familiar** (Programa Desenvolvimento Rural);
- **Inclusão ao Mundo do Trabalho** (Programas Inclusão Socioproductiva e Mundo do Trabalho, Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais, e Política para as Mulheres);
- **Apoio ao Acesso a Crédito para Micro e Pequenos Empreendimentos, Populares e Solidários e da Economia Criativa** (Programas Inclusão Socioproductiva e Mundo do Trabalho, e Cultura);
- **Assistência Social (Proteção Social) e Segurança Alimentar de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade** (Programa Assistência Social e Garantia de Direitos);
- **Tecnologias Aplicadas na Segurança Pública e Infraestrutura Física do Sistema Estadual de Segurança Pública** (Programa Segurança Pública e Defesa Social);
- **Acesso à Água e Cobertura de Esgotamento Sanitário, em Especial no Meio Rural** (Programa Recursos Hídricos);
- **Prevenção aos Desastres Ambientais e Sanitários** (Programa Desenvolvimento Urbano); e
- **Infraestrutura para o Desenvolvimento** (Programas Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Desenvolvimento Produtivo).

Na LDO/2023, assim como na anterior, verificou-se que as linhas de ação destacadas como prioridades se vinculam formalmente aos Programas integrantes do PPA 2020-2023; bem como aos Compromissos, Metas e Iniciativas⁴⁷ previstas, sendo este último componente, o elemento do PPA que se vincula às Ações Orçamentárias estabelecidas na LOA, de forma a permitir a avaliação de compatibilidade entre as peças de planejamento. A LOA, do exercício de 2023, por sua vez, também sinalizou as ações orçamentárias prioritárias, dando maior transparência à ação governamental e à compatibilidade entre as peças.

Entretanto, os exames realizados pela Auditoria com vistas a verificar a compatibilidade entre as previsões constantes na LDO 2023, Anexo I, a LOA 2023 e os registros no Relatório M&A 004/FIPLAN, demonstraram ausência de Ação Orçamentária associada às Iniciativas previstas na LDO/2023 como Prioritárias, para os Progra-

⁴⁷ De acordo com o § 2º, art. 5º, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), as ações orçamentárias serão elaboradas considerando as iniciativas, e garantindo a compatibilização entre o PPA e a LOA.

mas 306 - Educação e 300 - Assistência Social e Garantia de Direitos, quais sejam, respectivamente: **(i)** Adaptar a estrutura das unidades escolares estaduais para o atendimento da educação em tempo integral; e **(ii)** Adquirir produtos da agricultura familiar via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ademais, foi constatada Iniciativa prioritária que estava associada a Ações Orçamentárias sem indicativo de prioridade, na LOA e/ou no Sistema FIPLAN, conforme quadro abaixo:

QUADRO 8 – Compatibilidade das Prioridades LDO, LOA e do Sistema FIPLAN

LDO – Anexo I Prioridades		LOA/2023	Sistema FIPLAN (Relatório M&A 004)
PROGRAMA	INICIATIVA		
Acesso e Permanência dos Estudantes no Sistema Público e Estadual de Ensino			
306 - Educação	Adaptar a estrutura das unidades escolares estaduais para o atendimento da educação em tempo integral	Iniciativa não consta na LOA	Iniciativa não consta no Relatório M&A 004
Assistência Social (Proteção Social) e Segurança Alimentar de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade			
300 - Assistência Social e Garantia de Direitos	Adquirir produtos da agricultura familiar via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Iniciativa não consta na LOA	Iniciativa não consta no Relatório M&A 004
	Adquirir equipamentos para centrais de alimentos	Iniciativa não consta na LOA	Iniciativa vinculada a Ação sem indicativo de prioridade: 5445 - Aparelhamento de Central de Distribuição de Alimento
Infraestrutura para o Desenvolvimento			
305 - Desenvolvimento Urbano	Implantar corredores estruturantes	Iniciativa vinculada a Ações Orçamentárias sem indicativo de prioridade: 7224 - Implantação do Corredor de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá /Avenida Gal Costa 7238 - Implantação do Corredor de Transporte Transversal II - Avenida Orlando Gomes/Avenida 29 de Março	Iniciativa vinculada a Ações Orçamentárias sem indicativo de prioridade: 7224 - Implantação do Corredor de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá /Avenida Gal Costa 7238 - Implantação do Corredor de Transporte Transversal II - Avenida Orlando Gomes/Avenida 29 de Março

Fontes: Elaborado pela auditoria com base na LDO, LOA e Relatórios do Sistema FIPLAN, exercício de 2023.

A resposta da SEPLAN às questões levantadas oferece um panorama das justificativas para as ações tomadas em relação às Iniciativas questionadas. Contudo, ainda permanecem pontos que prejudicam a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental, conforme relatado a seguir:

- **Iniciativa – Adaptar a estrutura das unidades escolares estaduais para o atendimento da educação em tempo integral:** A SEPLAN justifica a realização desta Iniciativa por meio das ações prioritárias 7528 e 7531, visando à melhoria e ampliação da infraestrutura física das unidades escolares para promover a educação em tempo integral. No entanto, considerando que a Iniciativa é específica e delimita o seu objeto (estrutura para educação em tempo integral), as ações 7528 - Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica e 7531 - Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica são genéricas para demonstrar de forma transparente o planejado e o executado relativo ao objeto da citada Iniciativa.
- **Iniciativa – Adquirir produtos da agricultura familiar via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** Segundo a SEPLAN, a alocação de despesas para esta iniciativa foi realizada através da Ação 4411 - Apoio a Ações de Segurança Alimentar e Nutricional em 2023, com uma transição para a PAOE 3319 em 2024. Entretanto, além da Ação Orçamentária 4411 não possuir indicativo de prioridade, a transparência em relação à compatibilidade entre o propósito da Iniciativa prioritária e a LOA ainda está prejudicada, pois o produto da Ação 4411 (Ação de segurança alimentar apoiada) é genérico, não refletindo o objeto da Iniciativa (Adquirir produtos da agricultura familiar).
- **Iniciativa – Adquirir equipamentos para centrais de alimentos:** Segundo a SEPLAN, “por um lapso no momento da readequação das novas secretarias, essa Ação não foi marcada como prioritária depois da inclusão no orçamento”, embora a execução financeira não tenha sido prejudicada. A falta de marcação como prioritária pós-inclusão no orçamento evidencia fragilidades do processo de revisão e ajuste das prioridades orçamentárias.
- **Iniciativa – Implantar corredores estruturantes:** Foi afirmado pela SEPLAN que, sob a perspectiva das ações governamentais relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade, a Iniciativa seria mantida como prioritária em seu nível estratégico. Contudo, o mesmo não ocorreu do ponto de vista orçamentário. Nesse contexto, apesar de a Iniciativa ser considerada prioritária, foi notado que a ação orçamentária correspondente não recebeu a devida sinalização, evidenciando fragilidade do processo de definição das prioridades, o que compromete a compatibilidade entre a LDO e o orçamento.

Isto posto, verificou-se no exercício de 2023, a ocorrência de incompatibilidades entre o que está sendo executado pelo Governo do Estado como prioridade e aquelas

eleitas na LDO/2023 (Anexo I). Ademais, não se verificou lei específica de revisão da LDO para os devidos ajustes e publicização, fragilidade que, além de se configurar como desobediência ao princípio da legalidade, compromete a transparência das ações governamentais.

Com efeito, a LRF estabelece que a “responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”. Assim sendo, a constatação de discrepâncias entre a LDO, LOA, e os registros no Sistema FIPLAN, especialmente no que diz respeito à falta de vinculação de Iniciativas prioritárias a ações orçamentárias específicas, compromete a transparência e a eficácia da gestão fiscal e orçamentária. Esta situação evidencia a necessidade de uma revisão rigorosa e uma possível readequação dos processos de planejamento e execução orçamentária, para assegurar que os recursos sejam alocados de maneira eficaz às prioridades estabelecidas.

2.4.2.1 Monitoramento da recomendação b2

No Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2022, foram apontadas pela Auditoria deficiências atinentes ao planejamento, transparência e gestão de políticas públicas, as quais fundamentaram a emissão da seguinte recomendação constante no Parecer Prévio daquelas Contas:

b2. aprimorar a metodologia de elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), bem como de revisão das diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e a execução do orçamento para o exercício de 2024, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite nessa Assembleia Legislativa da Bahia (Item 2.3.5 da Seção Analítica)

A Administração, no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2022, manifesta-se nos seguintes termos:

Esclarece-se que a metodologia de elaboração da LDO, além dos requisitos legais, está em consonância com a metodologia adotada para elaboração do PPA.

AÇÕES REALIZADAS

1. Revisão da metodologia de elaboração da LDO no que se refere à forma do relatório de metas fiscais e, também, no Anexo I que trata das prioridades, no período de 2020 a 2023.

[...]

AÇÕES A REALIZAR

1. Elaborar, após a publicação da lei do PPA 2024-2027, um projeto de revisão da LDO 2024 com todos os ajustes metodológicos necessários à convergência com novo PPA.

Considerando que, no ano de elaboração do PPA, **as datas previstas na Constituição** Estadual para encaminhamento da LDO do exercício seguinte

e do PPA do próximo quadriênio **impossibilitam a compatibilidade destes instrumentos**, em especial porque a LDO do primeiro ano do novo PPA é encaminhada em 15 de maio, muito antes da sua conclusão, em 31 de agosto, será encaminhado, após a publicação da lei do PPA 2024- 2027, um projeto de revisão da LDO 2024, com todos os ajustes metodológicos necessários à convergência com novo PPA. (grifo da Auditoria)

Após análise, observa-se a correlação direta entre a LDO/2024⁴⁸ e o PPA 2024-2027 (Lei Estadual nº 14.647, de 26/12/2023), tendo em vista que após a revisão da LDO/2024, em dezembro de 2023, procedeu-se à vinculação das Prioridades da Administração aos Programas Temáticos, Compromissos e Iniciativas prioritárias do PPA, conforme evidenciado no Anexo I do mencionado texto legal. Sendo assim, conclui-se que a **recomendação foi implementada no pertinente à compatibilidade entre a LDO/2024, Anexo I, e o PPA 2024-2027**.

2.4.2.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Aprimorar o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental.

2.4.3 Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 – Modelo Lógico

Em 2023, o Projeto de Lei do PPA 2024-2027 foi encaminhado pelo Governo do Estado ao Legislativo contemplando 47 Programas Temáticos de Governo no âmbito de 13 Eixos Estratégicos, atinentes ao Poder Executivo, e estruturados por Indicadores de Programa, Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso. Registre-se, ainda, que foram destacados Programas Especiais a partir da seleção de componentes dos Programas Temáticos.

Da análise do quadro anterior verifica-se que no novo PPA as Metas quadrienais passaram a configurar como atributo dos Indicadores de Compromisso, não mais apresentando valor de referência. Por sua vez, as Iniciativas foram associadas diretamente aos Compromissos ou aos seus Indicadores.

Assim, dando sequência às análises relativas a este instrumento, em 2023, foi realizada auditoria⁴⁹ no Projeto de Lei (PL) nº 25.042, de 31/08/2023 (PPA 2024-2027), com vistas a analisar a aderência aos normativos vigentes e sua clareza para subsidiar os processos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability*. Os resultados apontaram para a permanência de deficiências, recorrentemente pontuadas por este Tribunal, em relação ao modelo lógico dos Programas do PPA, que se encontram sumariadas a seguir:

⁴⁸ Lei Estadual nº 14.585 de 29/06/2023, alterada pela Lei Estadual nº 14.644, de 26/12/2023.

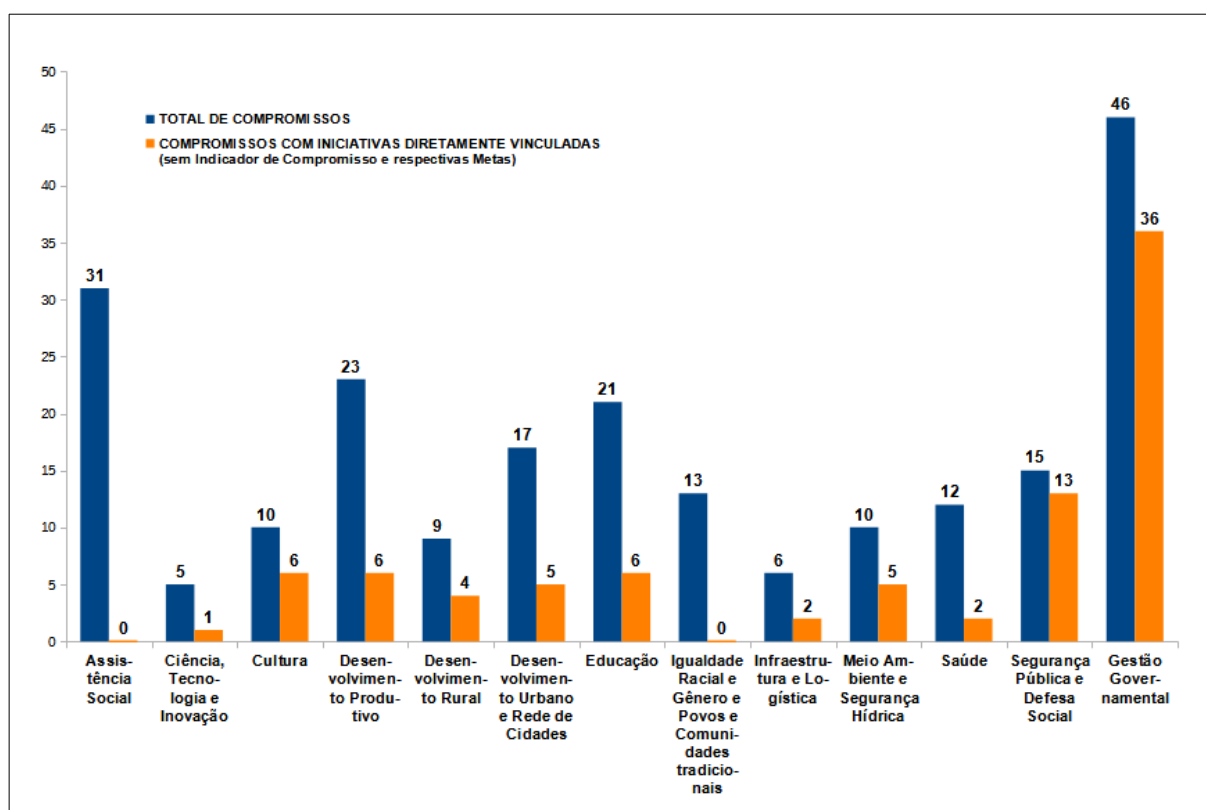
⁴⁹ Processo TCE/012848/2023.

2.4.3.1 Aderência do PL nº 25.042/2023 (PPA 2024-2027) aos normativos vigentes e estrutura de elementos para acompanhamento, monitoramento, avaliação e prestação de contas de sua execução

2.4.3.1.1 Estabelecimento de Compromissos (objetivos específicos) sem Metas de resultado para Iniciativas previstas (ações governamentais)

Da análise do Anexo I do PL nº 25.042/2023, constatou-se que 86 (39,4%) dos 218 Compromissos (objetivos específicos) não possuem Indicadores de Compromisso (resultados esperados) e respectivas Metas, associados a Iniciativas previstas, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

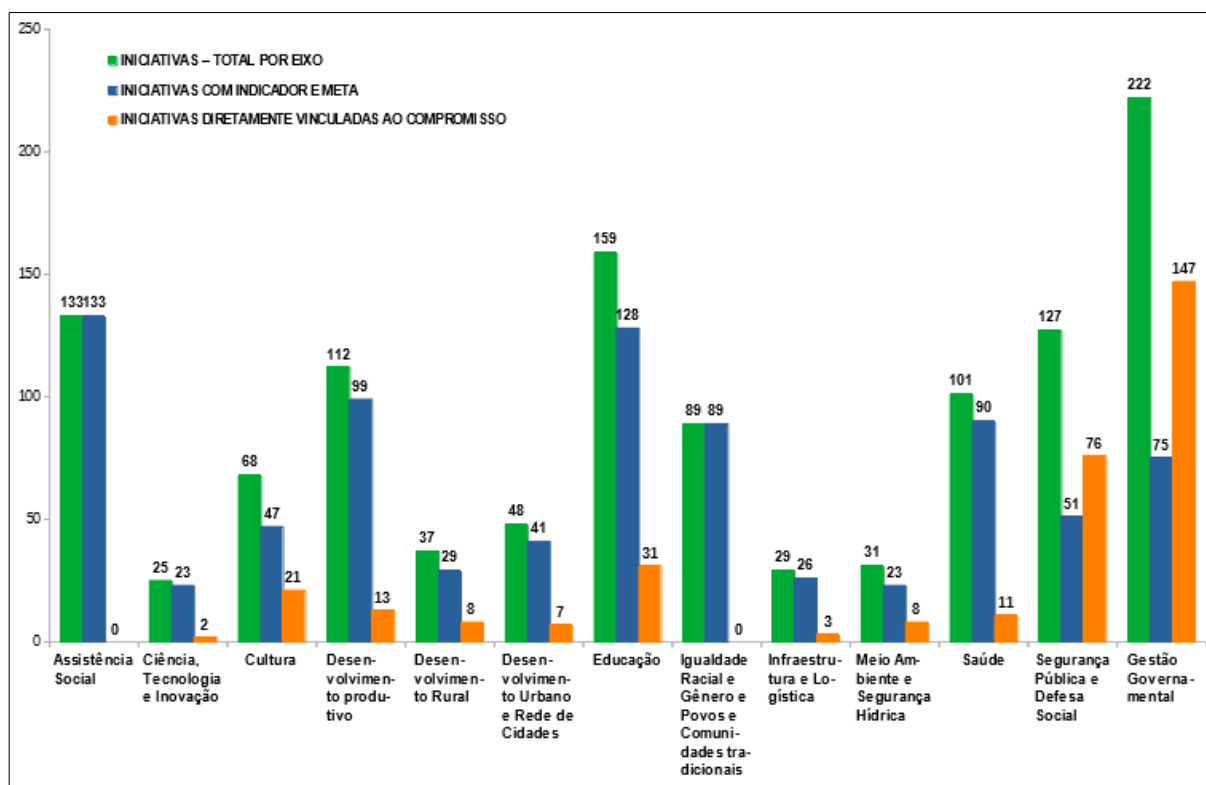
GRÁFICO 7 – Quantitativo de Compromissos que não possuem Indicadores de Compromisso e respectivas Metas, associados a Iniciativas previstas, por Eixo Estratégico



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na análise do Anexo I do PL nº 25.042/2023.

Da análise do universo desses 86 Compromissos, constatou-se a existência de 327 Iniciativas a eles diretamente vinculadas (27,7% do total de 1.180 Iniciativas), ou seja, são Iniciativas que não estão atreladas a Indicadores de Compromisso e, por conseguinte, não possuem Metas de resultado associadas. O gráfico a seguir apresenta a distribuição dessas Iniciativas por Eixo Estratégico:

GRÁFICO 8 – Quantitativo de Iniciativas vinculadas diretamente aos Compromissos, por Eixo Estratégico



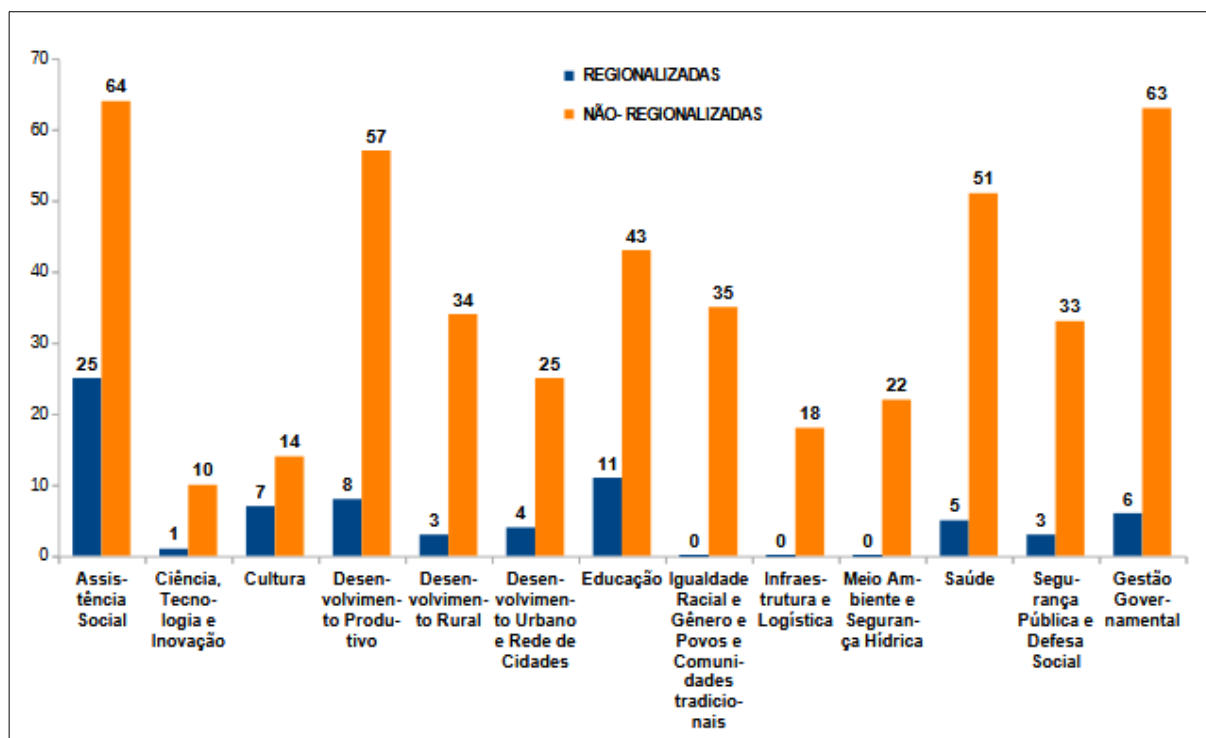
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na análise do Anexo I do PL nº 25.042/2023.

Vale ressaltar, ainda, que, para 18 dos 86 Compromissos (com Iniciativas sem Meta associada) não há nenhum Indicador de Compromisso para o universo de Iniciativas (129) a eles vinculadas, sendo que 12 são Compromissos de Programas do Eixo Gestão Governamental e seis são Compromissos de Eixos Estratégicos finalísticos.

2.4.3.1.2 Ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo

Constatou-se que no PPA 2024-2027 a prevalência de Metas regionalizadas tornou-se uma exceção, considerando que das 542 Metas dos Programas do Poder Executivo, informadas pela SEPLAN, e identificadas pela Auditoria, 469 (86,5%) não são regionalizadas, o que contraria a Constituição do Estado da Bahia. O gráfico seguinte apresenta um comparativo entre as Metas Regionalizadas e Não-Regionalizadas dos Programas do Poder Executivo no PPA 2024-2027, por Eixo Estratégico:

GRÁFICO 9 – Metas Regionalizadas x Metas Não-Regionalizadas (por Eixo Estratégico)



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria com base na análise do Anexo I do PL nº 25.042/2023.

2.4.3.1.3 Ausência de Resultado Esperado para cada ano e para o Final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa e de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso

O texto do PL nº 25.042/2023 não apresenta previsão de apresentação de Resultado Esperado (Meta) para cada ano e para o Final do Plano, para os indicadores de Programa do PPA 2024-2027, situação ratificada na observância do Anexo I do PL nº 25.042/2023 (PPA 2024-2027), contrariando deliberações recorrentes do TCE/BA⁵⁰. Verificou-se, também, que na transformação das Metas de Compromisso (PPA 2020-2023) em atributo dos Indicadores de Compromisso (Projeto de Lei do PPA 2024-2027) houve a supressão dos Valores de Referência das Metas.

2.4.3.1.4 Ausência de transparência, no PL nº 25.042/2023, de atributos (Classificação, Fórmulas de cálculo e Fonte da informação) dos Indicadores de Programa

Verificou-se que os Programas do Poder Executivo apresentam Descrição, Polaridade, Periodicidade, Referência e Unidade de Medida. Entretanto, não foram explicita-

⁵⁰ Resolução TCE/BA nº 039/2016 e Resolução TCE/BA nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021.

das, no PL, suas Fontes, Classificações (Insumos, Processos, Produto e de Resultados) e Fórmulas de cálculo, não obstante essas informações tenham sido apresentadas pela SEPLAN⁵¹. Dos 156 Indicadores de Programa, a SEPLAN informou que 4 são de Insumos, 5 de Processos, 33 de Produto e 114 de Resultados.

2.4.3.1.5 Ausência de transparência quanto ao nível programático ao qual os Indicadores de Programa estão vinculados

Apesar de o PL nº 25.042/2023 dispor que “os Indicadores são definidos para aferirem aspectos do desempenho da política pública considerando **o nível a que estão vinculados na estrutura programática**” (grifo da Auditoria), verificou-se, no Anexo I do PL, que não foi estabelecida a vinculação entre os Indicadores de Programa e os Compromissos, o que causa prejuízo à transparência de quais propósitos previstos são demonstrados pelos resultados desses Indicadores.

2.4.3.1.6 Previsão de Revisão de Mapa de transversalidade de Programas Especiais sem tramitação no Poder Legislativo

No PL nº 25.042/2023, foi identificada previsão de Revisão de Mapa de transversalidade de Programas Especiais sem tramitação no Poder Legislativo. Como a Constituição do Estado da Bahia, em simetria com a CF/1988, dispõe que o PPA será estabelecido por Lei de iniciativa do próprio Poder Executivo, e os Programas Especiais fazem parte do PL que visa a instituição de tal instrumento de planejamento (PL nº 25.042/2023), qualquer alteração/revisão na Lei que instituir o PPA deverá ser realizada por meio de projeto de lei específico.

2.4.3.1.7 Ausência de Indicadores de Programas e de Compromissos para Programas Especiais

Da análise dos Programas Especiais contantes no Anexo I do PL nº 25.042/2023, constatou-se que eles apresentam Denominação, Ementa e Órgãos participantes. Entretanto, não foram definidos Indicadores de Programa e respectivas Metas para nenhum dos nove Programas Especiais criados no Anexo I do PL nº 25.042/2023, tampouco foram especificados, no Mapeamento de Transversalidade, os Indicadores de Compromisso e respectivas Metas que expressarão os resultados dos Objetivos Específicos (Compromissos) destacados no âmbito dos Programas Especiais.

2.4.3.1.8 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

⁵¹ Ofício nº 229/2023 – SEPLAN/GAB, de 09/10/2023, e Ofício nº 241/2023 – SEPLAN/GAB, de 01/11/2023.

Ressalva
Deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: (i) ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; (ii) descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; (iii) e baixa regionalização de metas. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta no exercício de 2020.
Determinações ao Governo do Estado
Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023), em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º);
Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º);
Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º);
Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989; e
Abster-se de revisar a estrutura dos Programas Especiais, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), por meio de Ato do Poder Executivo.
Recomendações ao Governo do Estado
Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA;

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, atribuindo Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso;

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, explicitando, ainda que em Anexo específico, todos os atributos dos Indicadores de Programa, incluindo Fontes da informação, Classificação e Fórmulas de cálculo;

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, explicitando as associações dos Indicadores de Programa Temático com os Compromissos estabelecidos; e

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, para definir Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais.

2.4.4 Deficiência do Modelo Lógico de Compromissos da Amostra selecionada (Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura)

Com relação à análise da estrutura dos componentes (Compromisso, Indicador de Compromisso e Iniciativa) da amostra examinada (Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura), verificou-se que 90,9% dos Indicadores de Compromisso não possuem Metas regionalizadas, o que indica uma ausência de especificação dos propósitos das diferentes regiões. Ademais, 54,54% dos descritores dos Indicadores de Compromisso não expressam de forma clara o resultado a ser expresso e 48,15% das Iniciativas não possuem Indicadores de Compromisso vinculados, o que é crítico para avaliar a eficácia das ações do governo.

Por fim, 6,75% das iniciativas são descritas de maneira que não esclarece as ações a serem implementadas, apontando para um problema de transparência na comunicação das intervenções de políticas públicas a serem realizadas. Estes números refletem áreas significativas de melhoria na comunicação do planejamento governamental e, por consequência, na gestão das ações governamentais.

O quantitativo de deficiências do Modelo Lógico, identificadas na Amostra selecionada, encontra-se discriminado na tabela que se segue:

TABELA 8 – Deficiências do Modelo Lógico da Amostra selecionada

Compromisso	Educatecno	Cuidar Mais	Bahia Mais Segura	Total	%
Indicadores de Compromisso (Resultado do esforço empreendido pelo estado na resolução dos problemas)	1	7	3	11	100%
Metas não Regionalizadas	1	6	3	10	90,91%
Metas Regionalizadas	0	1	0	1	0,09%
Descritor do Indicador não expressa de forma clara o resultado a ser expresso	0	4	2	6	54,54%
Descritor do Indicador possui variáveis distintas a serem mensuradas	0	2	1	3	27,27%
Descritor expressa de Forma Clara o resultado a ser expresso	1	1	1	3	27,27%
Iniciativas (ação de governo essencial para consecução do Compromisso)	5	10	12	27	100%
Iniciativa com Indicador de Compromisso e Meta vinculados	3	10	2	14	51,85%
Iniciativa sem Indicador de Compromisso e Meta vinculados	2	0	10	13	48,15%
Descritores da Iniciativa explicitam claramente as ações de governo a serem realizadas	0	06	11	17	62,96%
Descritores da Iniciativa não explicitam claramente as ações de governo a serem realizadas	0	04	0	4	6,75%
Iniciativa insuficiente para contribuir para o alcance de resultado estabelecido	0	0	1	1	0,037%

Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir da análise do Anexo I do PL nº 25.042/2023.

Do exposto pelo trabalho auditorial em relação ao modelo lógico dos Programas de governo do poder executivo definidos para o PPA 2024-2027 para fazer frente as demandas das políticas públicas do estado, conclui-se que permanece comprometida a capacidade estatal de uma clara demonstração de seus propósitos na aplicação dos recursos públicos, sobretudo quanto a clareza do que deve ser entregue e a baixa regionalização das metas, resultados esperados.

Cabe registrar que o PPA 2024-2027 foi instituído por meio da Lei Estadual nº 14.647, de 26/12/2023⁵², todavia, até a presente data (06/06/2024) não se encontra disponível em nenhum site institucional o anexo da referida Lei, com a demonstração do modelo lógico dos Programas de Governo definidos.

2.4.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Revisar no Modelo Lógico dos Compromissos: **(i)** “Ofertar Educação Profissional integrada à juventude e aos trabalhadores, em diversos níveis e modalidades de ensino, junto às dimensões do trabalho”/Programa Educatecno; **(ii)** “Fortalecer a resolutividade da Atenção Primária (APS) como coordenadora do cuidado e ordenadora da rede”/Programa Cuidar Mais; e **(iii)** “Fortalecer a polícia comunitária visando à prevenção social à violência e aprimorar a qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão, notadamente aos grupos vulnerabilizados”/Programa Bahia Mais Segura, os descritores dos Indicadores de Compromisso e das Iniciativas para que expressem de forma clara, respectivamente, o resultado a ser alcançado e as ações de governo a serem realizadas.

⁵² Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14647-de-26-de-dezembro-de-2023> Acesso em: 06 Jun 2024.

2.5 RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO

O Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035⁵³ contém estratégias para orientar as ações governamentais estaduais nos próximos anos. Este documento pauta a disposição de firmar marcos de políticas públicas, buscando a melhoria da qualidade de vida da população baiana, trazendo a síntese de uma visão de desenvolvimento para o estado, com perspectivas traçadas a partir de 13 eixos estratégicos que refletem as questões consideradas pelo Governo como mais relevantes, conforme figura a seguir:

FIGURA 4 – Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035



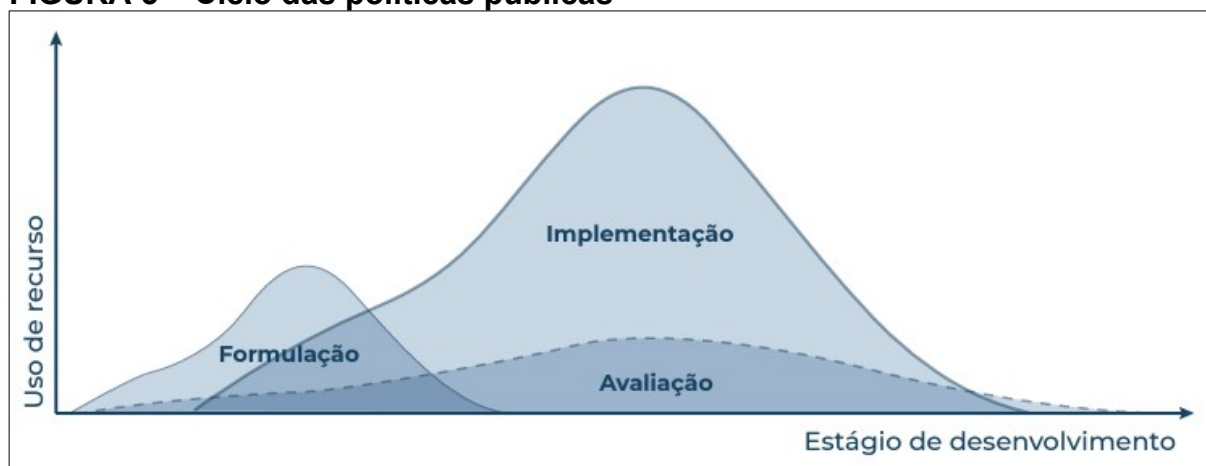
Fonte: Planejamento Governamental na Bahia – SEPLAN/2023.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas⁵⁴ do TCU (2020) define políticas públicas como “o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”, estruturadas em ciclos compostos por três estágios: formulação, implementação e avaliação.

⁵³ Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/caderno_pdi_bahia_2035_16082021_0959.pdf. Acesso em: 01 mar. 2024.

⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em 01 mar. 2024.

FIGURA 5 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020).

A **formulação** é o momento em que problemas e intervenções públicos são analisados e selecionados para compor a agenda pública e o portfólio de ações governamentais. São boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas a oficialização e a regulamentação por meio de atos normativos apropriados, pois a ausência destes normativos implica indefinição de objetivos, princípios e diretrizes.

O estágio de **implementação** é quando um conjunto de ações são postas em prática para viabilizar o alcance dos resultados almejados, englobando a estruturação da Governança e Gestão; a operacionalização dos instrumentos constitucionais de Planejamento (PPA, LDO e LOA); as atividades de operação e monitoramento; etc.

As políticas públicas são executadas por meio de programas finalísticos, que são recortes selecionados de políticas que retratam as agendas de governo, orientando a ação governamental. A Lei Estadual nº 14.172/2019, que estabeleceu o PPA 2020-2023, trouxe as seguintes definições:

Art. 3º - O PPA 2020-2023, aperfeiçoado nos mecanismos de escuta social, territorialização e integração da ação de governo, **está organizado em programas** construídos a partir da base estratégica, que **orienta e concretiza as políticas públicas a serem desenvolvidas no quadriênio**.

Art. 4º - Os programas, individualizados por nome, descrevem, nas suas ementas, **os resultados pretendidos no quadriênio**, consoante os desafios, as tendências e as oportunidades descritos na respectiva contextualização.

§ 1º - Os programas terão os seus **desempenhos aferidos por meio de indicadores e metas**.

§ 2º - Os **indicadores são compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças** de um ou mais compromissos setoriais formulados nos programas.

[...]

Art. 7º - A gestão do PPA 2020-2023 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das metas dos compromissos e **alcance dos resultados pretendidos para os programas**, buscando o aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento dos recursos. (grifo da Auditoria)

Sobre a análise de desempenho dos programas, a Norma de Auditoria do Setor Público (NBASP) 300⁵⁵ apresenta os conceitos de **eficácia** (grau de alcance das metas programadas), de **eficiência** (relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade) e de **efetividade** (efeitos de uma ação à sociedade).

Sobre o tema, importante destacar a conclusão exarada pela AGE em seu Relatório nº 02/2024⁵⁶ (análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA, da realização dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, bem como da compatibilidade entre esses instrumentos):

A Seplan buscou, ao longo da execução do PPA 2020-2023, implementar mudanças no sentido de melhorar os processos de monitoramento e avaliação dos Programas, contudo, a partir dos trabalhos realizados, **constatou-se distorções e inconsistências que devem ser corrigidas pela Secretaria e pelas unidades finalísticas no PPA 2024-2027, uma vez que podem comprometer o resultado da avaliação de desempenho.**

No que tange ao monitoramento do PPA, foram encontrados **indícios de provável e relevante deficiência no estabelecimento dos valores planejados**, e carece de atenção, em vista do novo PPA 2024-2027, e principalmente considerando o fato de que valores planejados e executados com discrepância típica esperada em níveis altos **poderão comprometer o processo de monitoramento dos resultados como um todo.**

No que diz respeito aos indicadores, **ainda há deficiências e limitações que impedem uma avaliação confiável da implementação das políticas públicas.** Assim, conclui-se que os indicadores de programa precisam ser melhorados para que as políticas públicas ajudem a alcançar os Programas, Compromissos, Metas e Iniciativas previstos no PPA. (grifo da Auditoria)

Anualmente, as prioridades da gestão são estabelecidas na LDO⁵⁷ e as ações governamentais são executadas a partir de gastos diretos, com a alocação de créditos apresentada na LOA⁵⁸, e gastos indiretos, por meio de renúncias fiscais e benefícios tributários.

⁵⁵ Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

⁵⁶ TCE/001655/2024.

⁵⁷ Para o exercício de 2023, Lei Estadual nº 14.490/2023 (LDO/2023);

⁵⁸ Para o exercício de 2023, Lei Estadual nº 14.531/2022 (LOA/2023).

Sobre a execução das prioridades, vale salientar a conclusão da AGE no citado Relatório nº 02/2024:

No que se refere aos instrumentos de planejamento, é verificado significativo grau de compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, entretanto, **é preciso aperfeiçoar o processo de implementação das prioridades** com a finalidade de evitar a descontinuidade de produtos/iniciativas, ociosidade ou redução de dotações alocadas nessas prioridades, ocorrência também observada em anos anteriores. (grifo da Auditoria)

Já a **avaliação** envolve o julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação ou inação, bem como sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas, podendo resultar em sua continuidade, mudanças no curso de implementação ou sua extinção.

Com relação à avaliação de políticas públicas, obrigação constitucionalmente imposta aos gestores desde 2021 pelos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, o documento “Avaliação de políticas públicas”⁵⁹ do IPEA (2018, p. 29-30) dispõe que:

[...] as políticas públicas podem ser avaliadas primeiramente por meio de abordagem de avaliação executiva, que permite, de forma prática e rápida, identificar em qual elemento ou em qual processo da cadeia de valor da política há maior chance de ocorrerem aprimoramentos. [...]

A partir dos resultados da avaliação executiva, outras abordagens de avaliação poderão ser desenvolvidas, aprofundando-se em um determinado componente da política, **como em seus efeitos sobre a realidade, no caso da avaliação de resultado ou de impacto**, ou na capacidade de fornecimento do produto ou do serviço planejado, com a execução da avaliação de processo ou da análise de eficiência. (grifo da Auditoria)

Por sua vez, a NBASP 9020⁶⁰ estabelece que:

A avaliação de política pública é um exame que **objetiva avaliar a utilidade dessa política**. Ela analisa seus **objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos** o mais sistematicamente possível, **mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade**.

[...]

Ademais, a avaliação de políticas públicas se concentra na relevância e na utilidade da política:

- A **relevância** da política, que é a **adequação dos seus objetivos em relação às necessidades** sociais, econômicas ou ambientais que a política pública quer atender;
- A **utilidade** da política lida com a questão de **conhecer se a política foi vantajosa**, levando em consideração, por um lado, todos os

⁵⁹ IPEA et al. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8853/1/Avaliacao_de_politicas_publicas_guia_pratico_de_analise_ex_post_vol2.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁶⁰ Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais ou não-esperados, e por outro, as necessidades que pretendia atender. (grifo da Auditoria)

A ausência de avaliações em uma política tem como efeitos o comprometimento da evidencição dos resultados alcançados com sua execução, do grau de aderência destes resultados aos objetivos esperados, dos benefícios gerados à sociedade, entre outros. Importante ressaltar que o documento “Avaliações de Desempenho do PPA 2020-2023 (Ano IV)” refere-se à performance dos programas temáticos do PPA e não se configuram como avaliações de políticas públicas nos conceitos dispostos no documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e na NBASP 9020.

Na medida em que uma política pública não entrega os resultados inicialmente esperados, resta comprometido o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Os ODS são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, objetivos para os quais a ONU está contribuindo a fim de atingir a Agenda 2030 no Brasil.

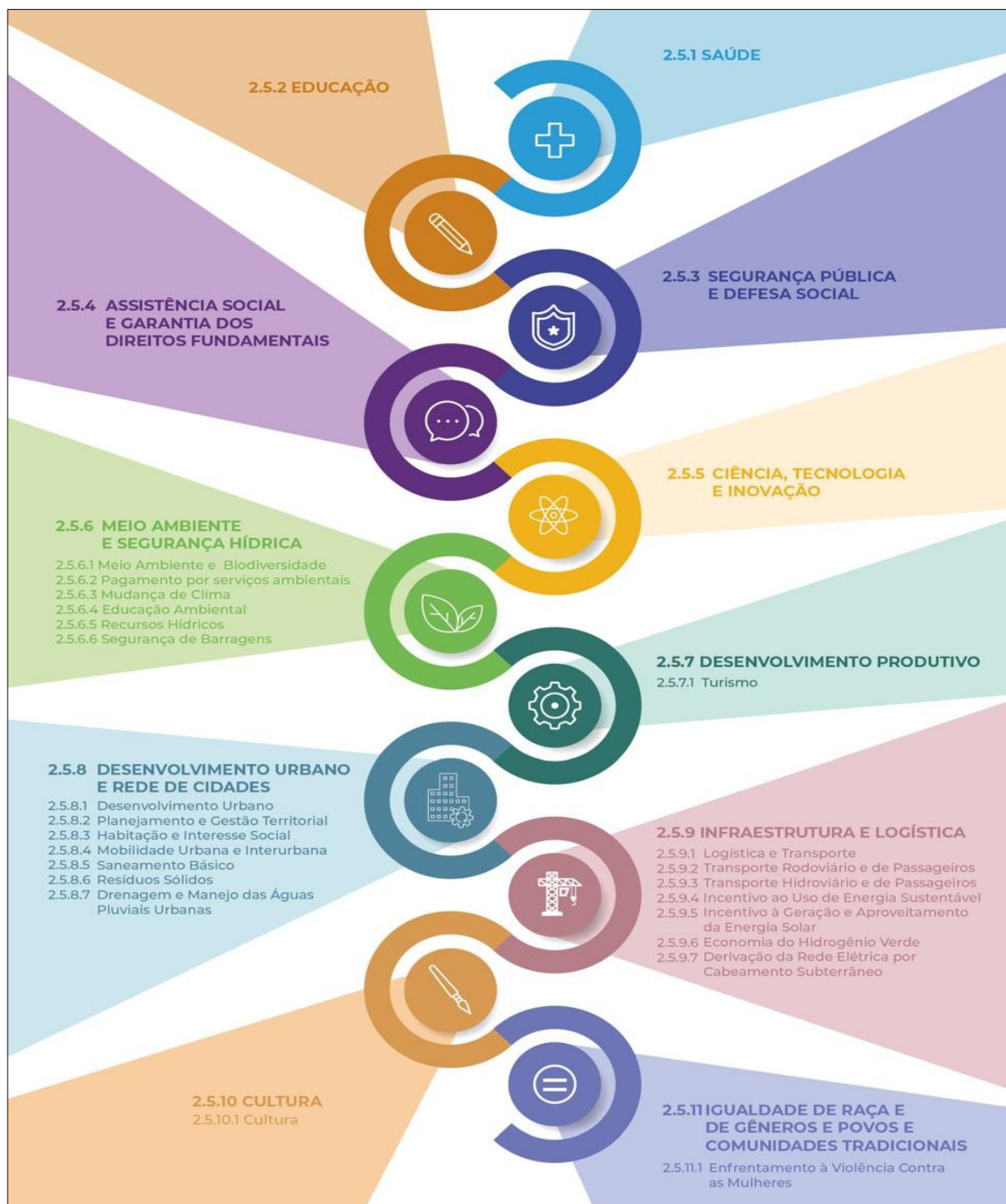
FIGURA 6 – Os 17 ODS da ONU (Agenda 2030)



Fonte: Site institucional da ONU Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 01 mar. 2024.

Nesse contexto, com base no PDI Bahia 2035, perpassando os três estágios do ciclo de uma política, a Auditoria buscou analisar a estrutura de governança estadual de 28 políticas públicas, relacionadas a 11 Eixos Estratégicos, conforme demonstrado a seguir:

FIGURA 7 – Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035 e Políticas Públicas analisados

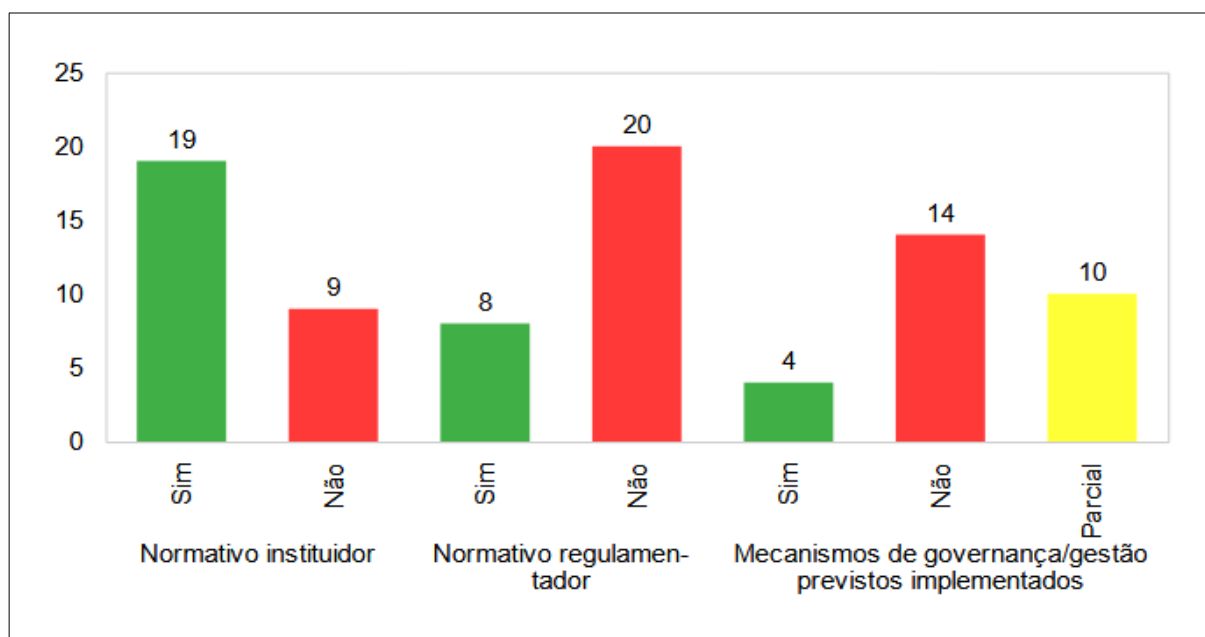


Fonte: Elaboração própria com base em informações do PDI Bahia 2035.

O resultado das análises evidenciam, como demonstrado no gráfico a seguir, um estágio incipiente de formulação destas políticas e, por conseguinte, do estabelecimento de objetivos, estratégias e metas setoriais norteadores dos instrumentos constitucionais de planejamento (PPA, LDO e LOA), bem como estágio incipiente de implementação de mecanismos de governança e gestão previstos, necessários a bem direcionar e enfrentar as demandas da sociedade e da máquina pública, tendo em vista que, das 28 políticas públicas analisadas:

- 32,14% (09) não foram formalmente instituídas;
- 71,43% (20) não foram regulamentadas;
- 85,71% (24) não implementaram ou implementaram parcialmente os mecanismos de governança e gestão formalmente previstos.

GRÁFICO 10 – Situação da Institucionalização e Implementação de mecanismos de governança e gestão previstos das políticas públicas estaduais analisadas



Fonte: Elaborado pela Auditoria.

O quadro a seguir apresenta, por Política Pública analisada, a situação retratada:

QUADRO 9 – Situação da Institucionalização e Implementação de mecanismos de governança e gestão previstos das políticas públicas estaduais analisadas

Política Pública	Situação		
	Formalização		Implementação
	Instituição	Regulamentação	Governança / Gestão
2.5.1.1 Saúde			
2.5.2.1 Educação ⁽¹⁾			
2.5.3.1 Segurança Pública e Defesa Social			
2.5.4.1 Assistência Social e Garantia dos Direitos Fundamentais			
2.5.5.1 Ciência, Tecnologia e Inovação			
2.5.6.1 Meio Ambiente e Biodiversidade			
2.5.6.2 Pagamento por Serviços Ambientais			
2.5.6.3 Mudança de Clima			
2.5.6.4 Educação Ambiental			
2.5.6.5 Recursos Hídricos			
2.5.6.6 Segurança de Barragens			
2.5.7.1 Turismo			
2.5.8.1 Desenvolvimento Urbano			
2.5.8.2 Planejamento e Gestão Territorial			
2.5.8.3 Habitação e Interesse Social			
2.5.8.4 Mobilidade Urbana e Interurbana			
2.5.8.5 Saneamento Básico			
2.5.8.6 Resíduos Sólidos			
2.5.8.7 Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas			
2.5.9.1 Logística e Transporte			
2.5.9.2 Transporte Rodoviário e de Passageiros			
2.5.9.3 Transporte Hidroviário e de Passageiros			
2.5.9.4 Incentivo ao Uso de Energia Sustentável			
2.5.9.5 Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar			
2.5.9.6 Economia do Hidrogênio Verde			
2.5.9.7 Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo			
2.5.10.1 Cultura			
2.5.11.1 Enfrentamento à Violência contra as Mulheres			

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

Legenda: Verde (sim), vermelho (não), amarelo (parcial).

Nota: ⁽¹⁾ Exceto quanto ao apresentado no item 2.5.2.1.1.2, referente à regulamentação.

Observa-se, ainda, ausência de avaliações sistematizadas dessas políticas, fundamentais à retroalimentação e correção de rumos nas intervenções de governo, ampliando-se o risco de comprometimento da resolutividade estatal e da salutar aplicação dos escassos recursos públicos.

Nos tópicos a seguir, são apresentados os resultados das análises individuais sobre os aspectos relacionados à formulação, implementação e avaliação dessas políticas públicas estaduais que integram 11 Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035:

2.5.1 Saúde⁶¹

Conforme apresentado no referido Plano, o eixo Saúde possui os seguintes objetivos estratégicos, que deverão nortear a política pública:

- promover a equidade em saúde por meio do acesso universal às ações e serviços de saúde, de forma integral e regionalizada, priorizando as populações vulneráveis;
- promover o acesso integral à saúde considerando as especificidades epidemiológicas, sanitárias, ambientais, demográficas, socioeconômicas e culturais da população, priorizando as necessidades dos grupos sociais excluídos, discriminados ou estigmatizados, por meio da rede de atenção;
- fortalecer o papel da Atenção Básica como ordenadora da rede e coordenadora dos cuidados em saúde;
- garantir a sustentabilidade do SUS-BA, por meio da ampliação da participação estadual no financiamento, investindo na rede pública, em articulação interfederativa, assegurando o acesso à saúde como direito universal e igualitário;
- promover a produção e a incorporação de conhecimento científico, investindo em pesquisa e inovação, visando atender às necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS);
- fortalecer ações e serviços de vigilância em saúde visando à redução dos riscos de adoecimento, danos à saúde e mortes evitáveis;
- fortalecer a Política Estadual de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde por meio da gestão, regulação e despreciação dos vínculos, da formação, das condições, relações e processos de trabalho no SUS-BA; e
- assegurar a participação da sociedade no planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas de saúde, fortalecendo o controle social.

Diante de tais objetivos, a Auditoria analisou aspectos da política pública de Saúde, implementada nos últimos quatro anos, a fim de verificar se foram criadas as condições necessárias para a implementação dos objetivos estratégicos traçados no PDI Bahia 2035.

⁶¹ Elaborado pela 2ª CCE.



2.5.1.1 Política Estadual de Saúde

2.5.1.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

O dever do Estado de garantir a saúde, conforme estabelecido na CF/1988, consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Nessa perspectiva foi constituída, por meio da Lei Federal nº 8.080, de 19/09/1990, a principal política de saúde no Brasil, o SUS, a qual foi delineada em forma de rede regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente, de modo a se constituir em um sistema único, obedecendo às seguintes diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e com a participação da comunidade, mediante a criação de conselhos de saúde em cada esfera governamental.

No Estado da Bahia, cabe à Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB), de acordo com o seu Regimento Interno, previsto na Lei Estadual nº 11.055, de 26/06/2008, a responsabilidade de formular a política estadual de saúde, gerir o sistema estadual de saúde e executar as ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 8.080/1990, tendo como instância de controle o Conselho Estadual de Saúde (CES), órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, que atua na definição de diretrizes para a elaboração do Plano Estadual de Saúde (PES) e no controle da sua execução, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões são homologadas pelo chefe do poder executivo.

O PES é o instrumento de gestão que expressa a Política de Saúde da Bahia, para o período de quatro anos, e determina estratégias para fundamentar o conjunto de ações a serem desenvolvidas pelo sistema público de saúde da Bahia. É o documento no qual o governo assume compromissos para o setor de saúde, mediante a implementação de iniciativas estratégicas e das respectivas ações, de acordo com a análise situacional de saúde do estado, as necessidades da população e a capacidade de oferta dos serviços.

Para o quadriênio 2020-2023, o PES foi aprovado pela Resolução CES nº 54/2019, e nela estão refletidas as deliberações advindas da 10ª Conferência Estadual de Saúde, juntamente a outros documentos orientadores da política de saúde do estado, que compuseram o conjunto de ações, metas e indicadores propostos, coadunados ao PPA 2020-2023 e alinhados ao Plano de Governo Participativo 2018.

Para analisar a Política Pública Estadual voltada à saúde e considerando sua relevância para a população do estado, tomou-se como base o Programa 313 Saúde, instituído mediante a promulgação da Lei Estadual nº 14.172/2019, que aprovou o PPA para o período de 2020 a 2023.

Conforme especificado em sua ementa, o Programa 313 tem como propósito promover a equidade, a universalidade e a integralidade da assistência, a partir da implementação de uma rede de atenção à saúde descentralizada e qualificada que possibilite o acesso às ações e serviços de saúde, de modo a reconhecer as especificidades locais, enfatizando as populações vulneráveis, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas.

2.5.1.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

Após as revisões promovidas ao longo dos quatro anos de execução do PPA, o Programa 313 apresentou-se com os seguintes componentes: 10 Indicadores, 7 Compromissos, 45 Metas e 126 Iniciativas. A associação destes componentes, segundo a metodologia adotada, expressará o esforço empreendido pelo Estado para resolver ou mitigar os efeitos dos problemas identificados, de modo a promover o alcance dos resultados pretendidos para o quadriênio, de acordo com as proposições assinadas na ementa do Programa.

2.5.1.1.2.1 Análise da execução dos Compromissos e da evolução das Metas do Programa 313

O Programa 313 foi contemplado, no exercício de 2023, com uma dotação orçamentária inicial de R\$6,2 bilhões e final de R\$9,3 bilhões, que representa um incremento de R\$3,1 bilhões, equivalentes a 49,70% do inicialmente previsto. Deste valor, destaca-se R\$1,0 bilhão para o gerenciamento direto e indireto de unidades de saúde (Ações 2640 - Gerenciamento de Unidade Ambulatorial e Hospitalar sob Administração Indireta e 2641 - Gerenciamento de Unidade Ambulatorial e Hospitalar sob Administração Direta) e R\$785,4 milhões para contratualizações e credenciamentos de terceiros com o objetivo de prestar serviços públicos de saúde (Ação 2875 – Gerenciamento do Serviço Hospitalar e Ambulatorial de Unidade de Saúde Contratualizada e/ou Credenciada ao SUS).

Os recursos orçamentários do Programa 313 foram distribuídos por sete Compromissos, destacando-se, por sua materialidade, os de número 3 e 7, conforme demonstrado na tabela seguinte:

TABELA 9 – Execução orçamentária do Programa 313 por Compromisso

Em R\$ milhões

Compromisso	Orçado Inicial (A)	Orçado Atual (B)	Liquidado (C)	% (C/B)
1 – Aperfeiçoar as ações de vigilância, proteção, promoção e prevenção em saúde nos territórios e em todos os níveis de atenção	137,8	235,8	188,1	79,77
2 – Fortalecer a Atenção Básica de forma integrada e resolutive	164,8	147,4	141,4	95,93
3 – Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente	3.769,7	5.565,1	5.418,2	97,36
4 – Promover a valorização do trabalho e do trabalhador no SUS-BA	74,4	84,6	82,7	97,76
5 – Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia	41,5	48,6	30,9	63,58
6 – Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social	16,1	15,2	14,4	94,22
7 – Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA	2.016,5	3.215,7	3.073,1	95,57
Total do Programa 313	6.220,8	9.312,4	8.948,8	96,09

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Relatório M&A011/FIPLAN.

O Programa Saúde, de acordo com a métrica utilizada pela SEPLAN para avaliar o desempenho da execução orçamentário-financeira, no exercício de 2023, obteve uma performance ótima, por ter liquidado 96,09% dos recursos disponibilizados para executar o orçamento dos sete Compromissos. À exceção do Compromisso 5 “Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia”, que apresentou grau de execução considerado regular, os demais obtiveram desempenho entre bom e ótimo.

A SESAB⁶² argumentou que a execução orçamentária do Compromisso 5 foi impactada pelo não cumprimento da Meta “Expandir a estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia”, que previu a implantação de uma Unidade de Coleta e Transfusão em Teixeira de Freitas. A construção não foi iniciada conforme o programado devido a problemas envolvendo os imóveis disponibilizados pela Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB). Diante da dificuldade, replanejou-se a Meta para construção de um Hemocentro Regional em Vitória da Conquista, cuja obra encontra-se com 75% de execução física e 64% de financeira (Ação Orçamentária 1821 - Construção de Unidade Hematológica e Hemoterápica).

⁶² Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

Integra o Compromisso 7 a Ação Orçamentária “Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde”, que alcançou R\$816,9 milhões, em 2023, correspondentes a 26,58% do total liquidado neste Compromisso. Cabe destacar que a despesa com pessoal do Grupo Ocupacional Saúde, no âmbito do Programa 313, tem decrescido desde o último PPA. Em 2017, correspondia a 21,64% do total liquidado no ano; já em 2018, reduziu para 18,40%, passando, em 2019, para 15,63%. Em 2020 atingiu 14,49%, ao passo que em 2021 representou, apenas, 9,08%. No ano de 2022, correspondeu a 9,39% do montante liquidado no Programa. Em 2023, embora tenha havido um crescimento do valor liquidado em relação ao ano anterior (R\$740,5 milhões), sua participação no total foi reduzida para 8,78%.

Tal situação encontra fundamento, segundo a SESAB⁶³, em decorrência das 7.072 aposentadorias e cerca de 656 exonerações de servidores efetivos da Secretaria, ocorridas entre 2017 e 2023, como também da intensificação das ações para garantir a segurança dos pagamentos referentes às gratificações inseridas na folha de pagamento.

O Compromisso 7 é o único do Programa 313 que não possui Metas associadas. Embora seja responsável por cerca de 35% dos recursos orçados para o Programa (R\$3,2 bilhões), não dispõe dos componentes essenciais para o monitoramento e avaliação do seu desempenho. Segundo a nova metodologia aplicada ao PPA 2020 - 2023, é facultada a definição de Metas para Compromissos do tipo gestão e custeio finalístico, tendo em vista que os recursos a eles vinculados demonstram apenas as ações necessárias à manutenção do serviço ou do produto público.

Em relação ao apontamento, a SESAB⁶⁴ afirmou que o Compromisso 7 foi formulado de modo que suas ações sejam transversais e relacionadas às Iniciativas de custeio e gestão, sendo que seus resultados são aferidos mediante monitoramento e acompanhamento da execução das respectivas Ações Orçamentárias. No exercício de 2023, apurou-se que o percentual de execução financeira das Iniciativas e Ações do Compromisso 7 alcançaram 95,57%.

2.5.1.1.2.2 Desempenho das Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade

A LDO/2023 definiu como prioridade da Administração Pública Estadual, no âmbito do Programa 313, a “Vigilância e Atenção à Saúde, Fortalecendo a sua Regionalização”, traduzida, conforme seu Anexo I, em 2 Compromissos, 5 Metas e 6 Iniciativas, as quais envolvem 8 Ações Orçamentárias, das 96 vinculadas às Iniciativas/Metas dos Compromissos que foram previstas no referido Programa.

⁶³ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁶⁴ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

Das oito Ações Orçamentárias, a SESAB assinalou sete como prioritárias, as quais concentraram 3,38% do orçamento final do Programa 313, correspondentes a R\$314,9 milhões, cuja execução financeira registrou índice de 94,59%.

A tabela seguinte demonstra as execuções orçamentária e física das ações prioritárias, destacando as que apresentaram elevado índice de execução orçamentária em contrapartida ao baixo percentual de execução física, como as Ações 3997 – Construção de Unidade de Saúde que realizou 100,00% dos recursos disponibilizados, mas sem conclusão do produto previsto, bem como a Ação 3996 – Ampliação de Unidade de Saúde, que executou 99,69% do orçamento previsto, mas entregou somente uma unidade das 24 programadas para o exercício.

TABELA 10 – Comparativo entre execução orçamentária e física das Ações Prioritárias

Em R\$ milhões

Ação Orçamentária Prioritária	Execução Orçamentária			Execução Física		
	Orçado Atual	Liquidado	Executado % ⁽¹⁾	Quant. Atual	Quant. Concluída	Executado % ⁽²⁾
2494 – Apoio Institucional a Município na Implementação de Ações de Vigilância Epidemiológica	31,4	29,8	94,86	75	75	100,00
5370 – Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus	41,9	40,7	97,28	1	1	100,00
5105 – Reestruturação da Rede de Frio do Programa Estadual de Imunização	13,4	8,2	61,11	29	9	31,03
6162 – Apoio Técnico e Financeiro a Núcleo Regional de Saúde e Laboratório Municipal de Referência Regional	28,8	21,2	73,57	100	100	100,00
3996 – Ampliação de Unidade de Saúde	110,9	110,5	99,69	24	1	4,17
3997 – Construção de Unidade de Saúde	75,8	75,8	100,00	7	0	0,00
7735 – Aparelhamento de Policlínica Regional	12,7	11,6	91,18	2	2	100,00
Totais da Execução Orçamentária	314,9	297,8	94,59			

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Relatórios M&A011/FIPLAN e M&A004/FIPLAN.

Nota: ⁽¹⁾ Relação entre valor liquidado e valor orçado.

⁽²⁾ Relação entre quantidade concluída e quantidade prevista para o exercício.

A SESAB⁶⁵ informou que das 24 ampliações de unidades de saúde programadas para o exercício, na Ação Orçamentária 3996, somente a do Hospital Geral de Ipiaú foi concluída, 11 se encontram em execução, 1 foi descontinuada, 3 iniciadas e 8 não distribuídas. Já em relação à Ação 3997 – Construção de Unidade de Saúde, na qual estavam previstas 7 obras, nenhuma foi entregue, 1 não foi distribuída (Hospital de Simões Filho), 2 não foram iniciadas (UPA de Cajazeiras, em Salvador e Hospital Regional de Jacobina), 2 estão em execução (Hospital Regional Costa das Baleias, com 100% de execução física e Hospital Regional de Alagoinhas com 9,10% de execução física) e outras 2 foram descontinuidas (Centro de Saúde José Erasmo Serafim de Menezes, em Juazeiro, e Base Regional de Saúde de Serrinha). Tais informações denotam que o planejamento das obras de engenharia da Secretaria carece de estudos orçamentários e técnicos para estimar com maior precisão os custos, prazos e viabilidade das intervenções que deverão ser realizadas.

⁶⁵ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

Em relação aos desalinhamentos verificados entre as execuções orçamentária e física da Ação 5105, há registros, no Relatório de Monitoramento e Avaliação do Sistema FIPLAN (M&A100), de que em 2023, das 31 centrais regionais de rede frio 09 foram requalificadas (29%), a saber: Mundo Novo, Santa Maria da Vitória, Boquira, Cruz das Almas, Santo Antônio de Jesus, Paulo Afonso, Itapetinga, Brumado e Guanambi. O Relatório de Monitoramento faz ainda uma observação quanto ao registro da execução física, salientando que apesar do produto orçado da ação ser expresso em percentual, o realizado vem sendo consolidado em unidade, justificando portanto os desalinhamentos verificados.

2.5.1.1.2.3 Desempenho das Metas do Programa 313

O Relatório de Monitoramento e Avaliação do Sistema FIPLAN (M&A100), referente ao ano de 2023, apresenta o resultado alcançado pelas Metas dos Programas, bem como observações sobre os valores computados. Seguindo a métrica⁶⁶ utilizada pela SEPLAN para classificar o desempenho do PPA 2020-2023, esta Auditoria avaliou as 45 Metas do Programa 313, em relação aos índices previstos para o último ano de sua execução, tendo constatado os resultados demonstrados na tabela seguinte:

TABELA 11 – Índices de desempenho das Metas do Programa 313

Grau de Eficácia		Quantidade de Metas	%
Ótimo	> 90%	25	55,56
Bom	> 70% ≤ 90%	8	17,78
Regular	> 50% ≤ 70%	6	13,33
Baixo	30% ≤ 50%	2	4,44
Muito baixo	≤ 30%	4	8,89
Total		45	100,00

Fontes: Relatório M&A100/FIPLAN – Registros para Monitoramento do PPA 2020-2023 e classificação de desempenho produzida pela Auditoria de acordo com critérios da Metodologia da Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA indicados pela SEPLAN.

De acordo com os números apresentados na tabela anterior, das 45 Metas do Programa Saúde, 33 (73,33%) alcançaram grau de eficácia ótimo e bom, enquanto 12 (26,67%) obtiveram índice entre regular e muito baixo, demonstrando uma performance satisfatória de desempenho do Programa. Para o exercício de 2023, foram associadas como prioridade do Governo Estadual cinco Metas do Programa, das quais quatro tiveram desempenho ótimo e apenas uma (Ampliar o número de municípios realizando, no mínimo, quatro ações de vigilância em saúde) obteve grau de eficácia bom, haja vista ter alcançado 72,59% do previsto para o quadriênio.

Como justificativa a SESAB⁶⁷ alegou que o desempenho dessa Meta foi diretamente impactado pela pandemia da COVID-19, ocasião na qual os esforços e recursos da Secretaria foram direcionados às ações e políticas de combate à disseminação do

⁶⁶ Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020 – 2023 – Ano III – 2022 (p. 22).

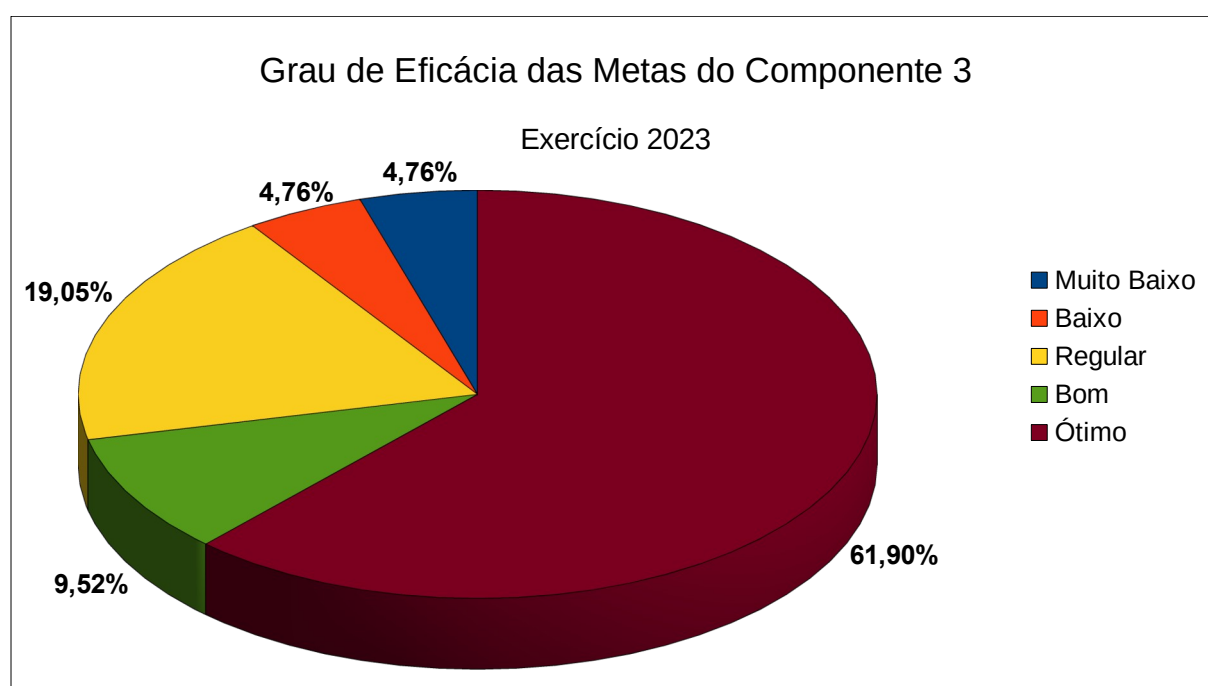
⁶⁷ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

vírus Sars-Cov-2. Mencionou, ainda, que embora tenham sido realizadas ações de apoio institucional e de capacitação, o alcance da Meta depende da adesão dos municípios para implementar as ações de vigilância em saúde.

Para a análise das Metas, considerando relevância e materialidade, selecionou-se o Compromisso 3 - Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente, porque, além de concentrar 60,55% (R\$5,4 bilhões) do total liquidado no exercício, a ele estão associadas 21 (47,73%) das 45 Metas e quatro dos sete Indicadores do Programa.

Conforme informações extraídas do Relatório Registros para Monitoramento do PPA 2020-2023 (M&A100/FIPLAN), as 21 Metas do Compromisso 3 apresentaram desempenho, até o exercício de 2022, conforme demonstrado no gráfico seguinte:

GRÁFICO 11 – Desempenho das Metas do Compromisso 3 – Programa 313



Fontes: Relatório M&A100/FIPLAN – Registros para Monitoramento do PPA 2020-2023 e classificação de desempenho produzida pela Auditoria segundo critérios SEPLAN.

Analisando-se o desempenho do Compromisso 3, verifica-se que 9,52% de suas Metas posicionaram-se entre Muito Baixo e Baixo, apresentando resultado menor do que 50% de sua previsão e 19,05% ficaram em patamar abaixo de 70%, afetando o cumprimento das Metas previstas para o PPA, conforme as constatações verificadas na sequência.

2.5.1.1.2.4 Resultado de algumas Metas do Compromisso 3 aquém do estabelecido para os quatro anos do PPA

Entre as Metas do Compromisso 3, algumas não alcançaram os resultados pretendidos para o quadriênio, a exemplo dos casos a seguir relacionados:

- a Meta 9 – Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta – atingiu apenas 66,67% do previsto para o PPA.

Em seu Ofício a SESAB⁶⁸ afirma que, para o período de 2020 a 2023, foi programada a implantação de práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em três unidades e que, efetivamente, foram implantadas em duas farmácias, uma no exercício de 2022 e a segunda em 2023.

O não atingimento da Meta decorreu de diversas dificuldades, conforme assinalado no Relatório de Gestão da Secretaria⁶⁹, que foram sendo superadas durante o período, como, por exemplo, indisponibilidade de profissional farmacêutico e atraso nos encaminhamentos relativos às reformas nas unidades do Núcleo Sul (Itabuna e Ilhéus), que forçaram a identificação de outras unidades capazes de viabilizar em menor prazo a implantação do projeto, atrasando, consequentemente, o cumprimento da Meta;

- Verificou-se que a Meta 11 – Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos – alcançou somente 68,49% do estimado para o quadriênio (previsão de 5.053 transplantes), sendo que o baixo desempenho foi observado em todos os anos de execução do PPA. Em 2020, segundo justificativa apontada no Relatório de Gestão da SESAB⁷⁰, a realização dos procedimentos foi afetada pela pandemia da COVID-19. Contudo, nos demais exercícios, os esforços não foram suficientes para atingir os quantitativos previstos para a Meta.

A Secretaria⁷¹ argumentou que tal resultado foi ocasionado pela redução nas doações de órgãos e tecidos, por dificuldades na captação de órgãos, devido à logística de transporte dos materiais biológicos em um estado de grande extensão territorial, bem como pela demora na realização do exame necessário à confirmação da morte encefálica. Salientou que tem desenvolvido ações estruturantes e de apoio aos serviços envolvidos no processo, visando aumentar o número de doações e consequentemente o acesso aos transplantes.

⁶⁸ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁶⁹ TCE/001763/2024, Ref.3215962-74.

⁷⁰ TCE/001763/2024, Ref.3215962-76.

⁷¹ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

- a Meta 12 – Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde (RAS) – alcançou somente 59,57% do previsto para o quadriênio, ou seja, foram implantados somente 28 serviços de alta complexidade, dos 47 programados.

A SESAB⁷² relacionou como causa para o baixo desempenho da Meta, além da demora dos trâmites burocráticos para o processo de habilitação dos serviços de alta complexidade no MS, a necessidade de adesão dos gestores municipal e estadual; a estruturação física e operacional dos serviços, que requerem altos investimentos, assim como a contratação e qualificação de profissionais especializados;

Tem-se como principais perspectivas para o próximo quadriênio a implantação dos seguintes serviços de Alta Complexidade:

- a) Unidade de Alta Complexidade em Oncologia (UNACON) Núcleo Vida em Paulo Afonso, UNACON do Hospital Prado Valadares em Jequié e UNACON do Hospital Dantas Bião, em Alagoinhas;
 - b) Serviços de Alta Complexidade em Neurologia/Neurocirurgia do Hospital Geral Prado Valadares, em Jequié e do Hospital Regional Dantas Bião, em Alagoinhas; e
 - c) Serviço de Alta Complexidade em Vascular e Endovascular no Hospital Geral Clériston Andrade, em Feira de Santana, Hospital Geral de Vitória da Conquista e nos Hospitais Geral do Estado e Ernesto Simões Filho em Salvador.
- a Meta 15 – Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas – atingiu 59,71% do previsto para o PPA, equivalente a 249 municípios. A justificativa para tal desempenho, segundo a SESAB⁷³, deve-se à fórmula de cálculo atribuída à Meta, a qual só permite o registro do município uma única vez nos quatro anos, mesmo que tenha recebido apoio em todo o quadriênio. A fórmula de cálculo acumulativa, argumenta a Secretaria, não permite dimensionar os esforços empreendidos pela sua equipe técnica.
 - foi prevista para a Meta 16 – Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco, no quadriênio, a implementação de quatro unidades de atendimento. Contudo, até o final da execução do PPA, somente um novo serviço de alta complexidade na assistência materna e infantil foi habilitado, com a implantação do Banco de Leite Humano (BLH), no Hospital do Oeste, em Barreiras.

⁷² Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁷³ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

A SESAB⁷⁴ ressaltou que, apesar de não ter alcançado a Meta estabelecida, o acesso foi ampliado com a implantação de novos leitos para gestação de alto risco, unidade de terapia intensiva neonatal e unidade de cuidado intermediário neonatal, em três unidades (Hospital Materno Infantil Dr. Joaquim Sampaio em Ilhéus, Maternidade Frei Juste Venture em Seabra e Maternidade Regional de Camaçari), embora ainda não estejam habilitados pelo Ministério da Saúde (MS), pois faltam efetivar os critérios estabelecidos em portaria ministerial.

Destacou⁷⁵ que o MS está promovendo a revisão da política de atenção materno-infantil, contemplando a reformulação da Rede Cegonha, o que torna injustificável, no momento, a habilitação de novos serviços, considerando a iminência de publicação de uma nova Portaria com possíveis alterações referentes a critérios, parâmetros e recursos para atender a essa população; e

- em relação à Meta 17 – Ampliar o número de serviços de atenção à pessoa com deficiência nos municípios – estimou-se a implantação de 19 serviços, mas apenas 7 foram concretizados, equivalente a 36,84% de alcance da Meta. No exercício de 2023, apesar de terem sido implantados 5 serviços credenciados à Rede de Cuidados a Pessoa com Deficiência (Centros Especializados em Reabilitação e Centros de Especialidades Odontológicas), o número foi insuficiente para superar os baixos índices verificados nos anos anteriores.

O Relatório de Gestão da SESAB⁷⁶ salienta que o baixo desempenho da Meta pode ser atribuído à implementação, pelo MS, do Sistema de Apoio a Implantação de Políticas da Saúde. Isso proporcionou aos municípios encaminhar novas propostas de serviços, o que favoreceu a descentralização de recurso fundo a fundo para implantação e/ou custeio de serviços destinados aos componentes da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência (RCPD). O Ofício encaminhado pela Secretaria⁷⁷ acrescenta que, mesmo com incentivos oferecidos pelo MS, houve baixa adesão dos gestores municipais às condições e normativas da RCPD para qualificação e habilitação de novos pontos de atenção nessa Rede.

2.5.1.1.2.5 Subestimativa do valor anual de alcance de Metas do Compromisso 3

Algumas Metas do Compromisso 3 foram estimadas em valores muito inferiores à capacidade de realização. Ao se comparar os valores previstos aos efetivamente

⁷⁴ TCE/001763/2024, Ref.3215962-79/80.

⁷⁵ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁷⁶ TCE/001763/2024, Ref.3215962-80.

⁷⁷ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

executados, constata-se índices superiores a 100%, demonstrando que foram subestimados, proporcionando distorções que podem afetar a avaliação dos resultados do Programa, a exemplo das seguintes Metas:

- A Meta 10 - Distribuir tratamentos medicamentosos do componente especializado da assistência farmacêutica de forma regular – previu distribuir 3.882.483 tratamentos medicamentosos até o exercício de 2023, porém foram efetivamente distribuídos 13.182.023, superando sua previsão em 339,53%. Isso comprova a subestimativa do quantitativo previsto no PPA. Tal crescimento foi atribuído pela SESAB⁷⁸ a atualização da Portaria de Consolidação nº 02, de 28/09/2017, do MS, que ampliou o prazo de reavaliação dos pacientes de três para seis meses, como também em decorrência da pandemia que, de forma excepcional, deixou de exigir a solicitação de exames para acesso aos medicamentos, desde que não houvesse alteração de prescrição;
- igual situação ocorreu em relação à Meta 18 – ampliar os serviços de atenção psicossocial nos municípios, que superou em 296% a Meta prevista. Foi planejado como valor de alcance para os quatro anos do PPA o credenciamento de 25 serviços relacionados à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), porém já foi realizado um quantitativo de 74. O resultado apurado, de acordo com as alegações da SESAB⁷⁹, deve-se, principalmente, à publicação da Portaria do MS nº 3.588, de 21/12/2017, que autorizou o credenciamento das Equipes Multiprofissionais de Atenção Especializada em Saúde Mental como ponto de atenção da RAPS. Ademais, salientou que a Resolução CIB nº 129/2020, que aprovou medidas temporárias de emissão de relatório de vistoria técnica, para fins de credenciamento de serviços da RAPS junto ao MS, possibilitou maior resolutividade das ações planejadas junto aos municípios.

Tais alterações, ocorridas durante a fase de execução do PPA, deveriam ser reprogramadas para evitar distorções na apuração dos índices de alcance das Metas e, por conseguinte, no desempenho do Programa.

Avaliando-se a performance das Metas do Programa 313, verifica-se que 55,56% alcançaram índice superior a 90%, restando 44,44% que ficaram abaixo deste patamar, índice que indica que alguns objetivos da política pública deixaram de ser totalmente atendidos, cabendo à SESAB incrementar esforços no sentido de superar os resultados daquelas Metas que não atingiram os percentuais desejados.

2.5.1.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

Compete ao CES, conforme art. 4º do seu Regimento Interno, atuar no controle da execução da política de saúde, incluindo todos os seus aspectos, fiscalizando a sua

⁷⁸ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁷⁹ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

aplicação nos setores público e privado; acompanhando a movimentação e destinação dos recursos do Fundo Estadual de Saúde da Bahia (FESBA); analisando, discutindo e aprovando o Relatório Anual de Gestão (RAG) encaminhado pelo Secretário da Saúde do Estado, com a prestação de contas e informações financeiras; bem como fiscalizando e controlando os gastos, deliberando sobre critérios de movimentação dos recursos da saúde, incluindo os transferidos e os próprios do Estado e da União.

O RAG é um instrumento que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados e os eventuais redirecionamentos que se fizeram necessários no decorrer da execução do PES, contemplando itens relativos às diretrizes, objetivos, indicadores, metas e ações previstas e realizadas, bem como a análise da execução orçamentária. A partir da análise do RAG, caberá ao CES emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas dos recursos aplicados.

2.5.1.1.3.1 Análise dos Indicadores

A Lei Estadual nº 14.289/2021, que alterou o PPA 2020-2023, definiu dez Indicadores para aferir o alcance dos resultados do Programa Saúde. Analisando-se as Fichas Técnicas desses Indicadores⁸⁰ pode-se observar alguns atributos que devem ser monitorados, todavia não se evidencia, nas peças que compõem o PPA, se foram estabelecidas projeções para o final do período, de maneira a prever os impactos causados a partir da implementação da política pública, nem tampouco os índices parciais, utilizados como instrumento de medida de desempenho da intervenção para fins de monitoramento e avaliação do Programa.

Quanto a esse aspecto, a SESAB⁸¹ confirmou que o monitoramento dos Indicadores do PPA não prevê índices de alcance para o final do período, apenas expressam sua polaridade. Acrescentou ainda que o PES, bem como o RAG, que se configuram como instrumentos de monitoramento, apresentam os resultados alcançados, apurados com base no conjunto de ações, metas e indicadores, as atividades desenvolvidas, as limitações e perspectivas para o próximo período.

2.5.1.1.3.2 Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa

Os dez Indicadores definidos para avaliar o Programa 313 são insuficientes para apreciar, sistemática e objetivamente, o seu mérito quanto à sua concepção, execução e resultados efetivos, diante da realidade que se pretende modificar. Os Indicadores relacionados, apesar de abordarem algumas questões da política de saúde, não são capazes de refletir integralmente a realidade que se pretende medir ou descrever, pois não expressam com clareza aspectos essenciais do conjunto de objeti-

⁸⁰ Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/ppa-plano-plurianual/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

⁸¹ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

vos do Programa, ou seja, não é possível confirmar se os resultados obtidos concorreram para a solução dos problemas identificados em sua concepção.

Mesmo com a referida opção por Indicadores abrangentes, observa-se a ausência de Indicador que possibilite aferir a efetividade da política pública e que avalie o desempenho de temas estratégicos como, por exemplo, os que tratam das populações em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas, conforme proposto na ementa do Programa.

Também não se identifica de que forma os Indicadores selecionados expõem ou enfrentam os problemas mencionados sobre “os insuficientes avanços na capacidade de gestão, nas competências técnica e científica e na qualidade do atendimento da área de saúde”, nem sobre a “capacidade do Estado em responder com efetividade às demandas acumuladas no setor de saúde”, aspectos do Programa 313 que se encontram sem um componente que demonstre com clareza a fórmula de avaliação de seu desempenho.

Em relação à abrangência dos Indicadores propostos para o Programa 313, a SESAB⁸² ponderou que o trabalho com temas estratégicos como “populações em situação de vulnerabilidade” envolve a investigação de fatores de risco, mediante a análise de variáveis que refletem a dimensão social da saúde como, por exemplo, as relações de gênero, raciais, entre gerações, as atitudes diante da sexualidade, escolaridade e renda. Desse modo, o diagnóstico de vulnerabilidade e as propostas de intervenção devem levar em consideração as associações probabilísticas regulares e estatisticamente significantes entre os sujeitos e seus contextos sociais. Por fim, destacou o desafio, referente à incompletude dos dados registrados nos sistemas de informação de notificação dos agravos, especialmente aqueles de caráter sociodemográfico, que auxiliam a análise e a tomada de decisão na gestão em saúde.

Repise-se, contudo, que a opção pela utilização de Indicadores abrangentes, como também a falta de componentes que acompanhem e monitorem temas estratégicos dificulta a avaliação do resultado obtido pelo Programa por meio do desempenho deles, sendo necessária a convergência de outros atributos para demonstrar o esforço empreendido pelo Estado para enfrentar os problemas relacionados à área de saúde, metodologia esta que dificulta a compreensão e aferição dos resultados obtidos.

2.5.1.1.3.3 Compromisso desassociado dos Indicadores de Programa

Outro aspecto a ser considerado na avaliação do Programa refere-se à associação dos dez Indicadores aos sete Compromissos, como atributo para análise do seu desempenho. As alterações promovidas no PPA, no decorrer dos quatro anos de sua execução, permitiram que apenas o Compromisso 7 (Promover a gestão dos recur-

⁸² Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA) restasse sem Indicador associado, fator que prejudica a análise do impacto da execução das suas respectivas Ações Orçamentárias sobre o desempenho do Programa, haja vista que são responsáveis por 34,53% (R\$3,2 bilhões) dos recursos previstos para o Programa no exercício (R\$9,3 bilhões).

A análise dos objetos dos atuais Indicadores, introduzidos com a revisão do PPA, em 2021, demonstra que das 45 Metas estabelecidas para o Programa, nenhuma deixou de se relacionar diretamente a algum Indicador, entretanto, não foram definidos Indicadores e Metas para o Compromisso 7, conforme anteriormente comentado.

Desse modo, para avaliar a interferência dos resultados obtidos pelo Compromisso 7 sobre o desempenho do Programa, é necessário estabelecer uma conexão proporcional entre suas Iniciativas e respectivas Ações Orçamentárias correspondentes a cada um dos Compromissos que tende a influenciar, método que dificulta aferir seus efeitos sobre a política pública, considerando que 34,34% dos recursos liquidados no exercício foram executados neste Compromisso.

Nota-se ainda que, em decorrência do perfil específico dos Indicadores definidos para o Programa em relação ao caráter abrangente dos seus Compromissos associados, a sua evolução, nem sempre, acompanha o comportamento progressivo da maioria das Metas relacionadas, indicando ausência de conexão entre eles.

2.5.1.1.3.4 Desempenho dos Indicadores do Programa Saúde

A seguir, é apresentada a evolução dos dez Indicadores do Programa Saúde, ao longo do quadriênio:

TABELA 12 – Evolução dos Indicadores do Programa 313

Nº	Descrição	Unidade de Medida	Referência		Valor Apurado				Variação % ⁽¹⁾			
			Ano	Valor	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
1	Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de 5 anos	%	2018	63,98	63,01	63,40	63,40	63,79	-1,51	-0,91	-0,91	-0,30
2	Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS	%	2018	24,32	21,31	19,80	19,40	19,93	-12,38	-18,59	-20,23	-18,05
3	Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade	/1.000	2018	5,80	5,53	6,30	7,00	7,04	-4,65	8,62	20,69	21,38
4	Taxa de abandono da pentavalente no estado	%	2017	14,25	16,17	6,30	8,06	-0,03	13,47	-55,79	-43,44	-100,21



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Nº	Descrição	Unidade de Medida	Referência		Valor Apurado				Variação % ⁽¹⁾			
			Ano	Valor	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
5	Taxa de letalidade das formas graves da dengue	%	2018	10,34	1,63	7,55	9,12	1,55	-84,23	-26,98	-11,80	-85,01
6	Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora da macrorregião de residência do usuário	%	2018	33,33	-	44,44	55,56	77,78	-	33,33	66,70	133,36
7	Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora da macrorregião de residência do usuário	%	2018	22,22	-	66,67	44,44	77,78	-	200,05	100,00	250,05
8	Percentual de candidatos à doação de sangue captados	%	2020	85,03	-	94,40	100,10	108,38	-	11,02	17,72	27,46
9	Proporção de unidades assistenciais de saúde com estratégias de gestão do trabalho implementada	%	2019	55,2	-	79,30	79,30	82,86	-	43,66	43,66	49,93
10	Taxa de resolutividade das demandas de ouvidoria	%	2019	57	-	75,63	68,61	80,02	-	32,68	20,37	40,39

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 - Ano IV – 2023, Relatório de Gestão e Prestação de Contas SESAB 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Refere-se à relação entre o valor apurado e o valor de referência.

O Indicador 3 demonstra a frequência anual de casos notificados de sífilis congênita em menores de um ano, ou seja, a intensidade com que a doença acomete essa população, bem como revela as condições favoráveis à sua transmissão e as deficiências na atenção à saúde da mulher, especialmente no período pré-natal, quando as gestantes infectadas deveriam ser oportunamente identificadas e tratadas. Note-se que o Indicador registrou, neste exercício, além de variação contrária à sua polaridade, um incremento de 21,38%, a maior taxa observada no quadriênio.

Quanto ao crescimento contínuo verificado nos valores do índice, a SESAB, em seu Relatório de Gestão⁸³, pondera que, além do banco de dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), possibilitar alterações no quantitativo registrado, o aumento pode ser atribuído à ampliação das ações para detecção de casos por meio da implantação, na Atenção Básica, dos testes rápidos para triagem e auxílio no diagnóstico da sífilis congênita, dado que a maioria dos casos se comporta de modo assintomático.

⁸³ TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

A Auditoria indagou à Secretaria como pretende agir para ampliar os recursos destinados à prevenção, diagnóstico e tratamento na rede de serviços a fim de atingir a meta estipulada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de 0,5 caso por 1.000 nascidos. Em resposta, a SESAB informa⁸⁴ que estão sendo montadas estratégias integradas, entre as suas diretorias, como: capacitação de profissionais de saúde que atuam na assistência pré, intra e pós-natal na busca por melhorar o atendimento e o cuidado às gestantes e recém-nascidos; realização de treinamento em investigação epidemiológica quanto aos passos de um caso suspeito; e fortalecimento da atenção pré-natal na Atenção Primária à Saúde, mediante a implementação de programas e campanhas educativas, para conscientização sobre a importância do pré-natal da gestante.

Ademais, a Secretaria destacou, como resultado das ações já implementadas a certificação, pelo MS, dos municípios “Sem Sífilis”, direcionada àqueles com população igual ou maior a 100 mil habitantes, que corresponde a 22 municípios baianos. Em 2023, cinco deles receberam o selo de certificação do MS (Porto Seguro, Barreiras, Santo Antônio de Jesus, Jequié e Vitória da Conquista). Afirma a SESAB que, se o recorte definido englobasse municípios com população abaixo de 100 mil habitantes essa contagem seria muito maior.

Comentou, ainda, que há muitos desafios ao treinar os trabalhadores de saúde dos 417 municípios do estado, devido aos vínculos precários e a alta rotatividade desses profissionais, fatores que afetam diretamente a qualidade do atendimento e a capacidade de lidar com a incidência de sífilis congênita.

Em relação ao Indicador 1, Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de cinco anos, observa-se uma discreta redução no número de óbitos, comparada ao valor de referência, e um crescimento de 0,39% em relação ao ano anterior, encerrando o quadriênio com um índice de 63,79%, muito próximo ao valor de referência (63,98%).

Segundo a SESAB⁸⁵, o Indicador reflete as condições socioeconômicas de determinado território e a qualidade da assistência à saúde prestada à população materno-infantil, por meio de ações efetivas dos serviços de saúde acessíveis em um determinado local e época. Acrescenta que o uso do critério de evitabilidade é um instrumento pertinente para auxiliar no monitoramento da qualidade, do acesso e da distribuição dos serviços de saúde nas regiões do estado, o qual possibilita analisar variações geográficas e temporais na distribuição proporcional dos óbitos para subsidiar processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas voltadas para melhoria da qualidade da assistência no pré-natal, parto e infância.

⁸⁴ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁸⁵ TCE/001763/2024, Ref.3215962-56/57.

É relevante salientar que acabar com as mortes por causas evitáveis de recém-nascidos e menores de cinco anos, até 2030, é uma das metas propostas pela OMS prevista dentre os ODS. Contudo, a meta não tem avançado no estado, haja vista os índices apurados pelo Indicador, juntamente à baixa execução física das Ações Orçamentárias que estão a ele associadas, verificada neste exercício, quais sejam: 1589 – Construção de unidade materno-infantil; 7908 – Reforma de unidade da rede materno-infantil; e 7749 – Ampliação de unidade da rede materno-infantil. As entregas previstas para estas Ações não ocorreram da maneira planejada, pois apenas uma das cinco unidades previstas foi concluída, apesar de terem sido gastos 93,15% (R\$5.485,3 mil) dos recursos orçamentários disponibilizados (R\$5.888,7 mil). Em relação aos investimentos realizados, a Secretaria⁸⁶, em sua análise, admite que eles são fundamentais para a melhoria do indicador de resultado, entretanto seu impacto na saúde da população será observado a médio e longo prazo.

Com relação a este ponto em particular, as análises dos dados extraídos do Sistema de Informações sobre Mortalidade⁸⁷ revelaram que aproximadamente 64% dos óbitos infantis ocorridos entre 2020 e 2023, em crianças com menos de 5 anos, decorreram de causas evitáveis. Dentro deste grupo, cerca de 79% poderiam ter sido evitados com uma atenção adequada durante a gestação, parto e cuidados com o recém-nascido. Aproximadamente 46% dos óbitos foram atribuídos a complicações durante a gestação, enquanto 54% foram relacionados à assistência ao recém-nascido e cuidados pré-natais durante o parto.

A Secretaria⁸⁸, em sua análise, afirma que, para ofertar uma assistência adequada ao pré-natal, com garantia de acesso aos exames complementares, diagnóstico precoce de possíveis complicações e um eficiente fluxo de encaminhamento às maternidades de referência, é imprescindível a qualificação da Atenção Básica. Entretanto, salienta que a execução da Atenção Básica é responsabilidade do município e que as ações de pré-natal encontram-se neste nível de atenção, ficando evidente a necessidade de investimento no processo de qualificação dos profissionais das equipes que atuam nessa área.

Destaca, ainda, que de acordo com a Política Nacional de Educação Permanente, a responsabilidade do processo de qualificação dos profissionais da Atenção Básica recai sobre os três entes federados. Desse modo, o Estado da Bahia implementou ações e ferramentas com o propósito de qualificar esses profissionais, por meio do Telessaúde Bahia, que tem como um dos principais objetivos ampliar a resolubilidade e fortalecer a Atenção Básica e as Redes de Atenção à Saúde, a partir das ofertas de serviços como: Tele-educação, Teleconsultoria, Segunda Opinião Formativa e Telediagnóstico.

⁸⁶ TCE/001763/2024, Ref.3215962-57.

⁸⁷ Disponível em: <http://www3.saude.ba.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/obtevida.def>. Acesso em: 06 mar. 2024.

⁸⁸ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

O índice apurado em 2023 para o Indicador 2, Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS baiana apresentou elevação, em relação ao ano anterior, de 2,18%, embora tenha ficado abaixo do valor de referência em 18,05%. Segundo a SESAB⁸⁹, o resultado positivo apresentado pelo Indicador, ao longo do período analisado, pode estar associado ao aumento gradativo da cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) no estado, que passou de 72,48% (2018) para 82,07% (2023), bem como ao aumento na capilaridade das ações do telessaúde.

Ainda que a cobertura da ESF tenha apresentado crescimento nos últimos anos, cabe salientar que este resultado se encontra abaixo do registrado em toda a Região Nordeste que alcançou, segundo dados do MS⁹⁰, o patamar de 86,27%, colocando a Bahia em sexto lugar entre os nove estados nordestinos para esta cobertura.

A Secretaria⁹¹ afirma que a implantação da ESF é de responsabilidade dos gestores municipais, entretanto o governo estadual, entendendo ser esta a estratégia mais adequada para reorganizar o modelo de atenção à saúde, vem fomentando o aumento de sua cobertura por meio de parcerias estabelecidas entre SESAB, municípios e MS, com a previsão de construção de 165 Unidades Básicas de Saúde (UBS), mediante o novo Programa de Aceleração do Crescimento. Deverá implementar, também, por meio de parcerias internacionais, o Programa de Fortalecimento do SUS no Estado da Bahia (PROSUS II), cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tem como plano construir e equipar 80 UBS; e, ainda, o Programa Saneamento, Recursos Hídricos e Saúde – Ba., com recursos da Agência Francesa de Desenvolvimento, que prevê a aquisição de equipamentos para as UBS. Afirma a SESAB, ainda, que, face às dificuldades para custeio da ESF, o Estado da Bahia repassa, mensalmente, aos municípios, recursos financeiros calculados de acordo com o número de equipes de saúde da família financiadas pelo MS.

Finalmente, ressalta que, apesar da ESF na Bahia encontrar-se com índice de cobertura abaixo da maioria dos estados do Nordeste, é o maior em extensão territorial, com grandes áreas rurais, o que dificulta a ampliação da cobertura. Entretanto, diante das ações/incentivos citados anteriormente, espera-se que os gestores dos municípios de médio e grande porte implantem novas equipes de saúde da família, favorecendo o aumento da cobertura da estratégia e melhorando o acesso da população aos serviços de saúde.

Quanto ao Indicador 4, Taxa de abandono da pentavalente no estado, que calcula o percentual de indivíduos que iniciaram o esquema vacinal mas não o finalizaram, verificou-se uma redução de 100,21% em relação ao valor de referência. Neste exercício, o índice calculado foi negativo (-0,03%), ficando abaixo da faixa preconizada pe-

⁸⁹ TCE/001763/2024, Ref.3215962-57.

⁹⁰ Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/relCoberturaAPSCadastro.xhtml>. Acesso em: 07 abr. 2024.

⁹¹ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

lo MS que é de 0% a 0,5%⁹². Conforme manifestação apresentada no Relatório de Gestão da SESAB⁹³, o valor negativo corresponde a um número maior de terceiras doses aplicadas e registradas no sistema de informação em relação aos de primeiras doses, efeito provável da intensificação das capacitações de microplanejamento realizadas pela equipe da secretaria.

A Secretaria⁹⁴ considera que a queda nas coberturas vacinais é multicausal, associada a fatores como a pandemia da COVID-19, o fenômeno da hesitação vacinal, o movimento antivacina e o sub-registro nos sistemas de informações oficiais. Para tanto, o Estado vem empreendendo ações estratégicas, tais como: fortalecimento da rede de frio, com entrega de 491 refrigeradores aos municípios; intensificação das ações do Plano Estratégico de Melhoria das Coberturas Vacinais, mediante a operacionalização de ações de imunização de rotina e campanhas anuais; implementação do microplanejamento em todas as macrorregiões de saúde, já tendo capacitado 957 técnicos, em 398 municípios.

Além disso, destacou a implementação do programa Vacina Bahia, que tem por objetivo aumentar as coberturas vacinais no estado, investindo, inicialmente, R\$3,7 milhões para fortalecer o calendário vacinal, principalmente para atender crianças de até um ano de idade. Na primeira fase do programa foram disponibilizados, por seis meses, recursos humanos e equipamentos para 43 municípios com as mais baixas coberturas vacinais. Na segunda etapa, foram entregues dez veículos, para os nove Núcleos Regionais de Saúde, a fim de alcançar as populações mais remotas e vulneráveis, já tendo vacinado 22.730 pessoas, em 158 municípios.

A respeito do Indicador 5, Taxa de letalidade das formas graves da dengue, observa-se um declínio em relação ao valor de referência, de 10,34% em 2018 para 1,55% em 2023, bem como em comparação ao ano anterior, quando se registrou uma redução de 7,57 pontos percentuais, mas ainda superior ao parâmetro aceitável pelo MS⁹⁵ que preconiza uma taxa menor que 1%. Importa frisar que tais dados podem ser alterados, conforme aponta Relatório de Gestão da SESAB⁹⁶, em razão das fragilidades relacionadas ao processo de investigação oportuna dos óbitos suspeitos para o agravo até a sua conclusão.

Os resultados apresentados pelo Indicador são fundamentais para aferir a qualidade da atenção à saúde prestada aos casos graves de dengue e para avaliar a organização e acessibilidade aos serviços de saúde em todos os níveis da rede de atenção.

Para o alcance de resultados satisfatórios é fundamental a participação da esfera municipal, fator este que restringe o esforço do Estado e, por esse motivo, não é

⁹² Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III – 2022.

⁹³ TCE/001763/2024, Ref.3215962-59.

⁹⁴ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁹⁵ TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

⁹⁶ TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

devidamente mensurado por meio da execução das Metas do Programa, pois depende de ações realizadas externamente. Diante desse fato, indagou-se à SESAB de que forma o Estado poderá sensibilizar os resultados positivamente para minimizar a interferência do ente municipal.

Em resposta, a SESAB⁹⁷ informou que tem empreendido esforços para fortalecer as atividades de controle vetorial desenvolvidas nos municípios, intensificando a articulação intersetorial com os diversos órgãos municipais e mobilização social para prevenção e controle das arboviroses, além de garantir a notificação e o diagnóstico oportunos, a classificação de risco e o manejo clínico adequado dos casos. No que se refere à assistência à saúde, tem sido fortalecida com ações de educação permanente e realização de treinamento presencial e à distância para o manejo clínico, o diagnóstico precoce e a classificação de risco.

Com a mudança do cenário epidemiológico de arboviroses no Estado, foi instituído o Centro de Operações de Emergências de Saúde Pública para Dengue e Outras Arboviroses, conforme Portaria nº 130, de 16/02/2024, objetivando dar suporte aos municípios com orientações técnicas, distribuição de insumos, equipamentos e medicamentos. Destacou, ainda, o lançamento, em novembro/2023, do Plano Estadual de Contingência das Arboviroses (2024 a 2026), cujo objetivo é a estruturação de respostas integradas e articuladas com os seguintes componentes: gestão, vigilância epidemiológica, manejo integrado de vetores, assistência, comunicação e mobilização social, além dos diversos setores da saúde e parceiros intersetoriais, de modo a responder a cada situação específica do seu contexto territorial.

Em relação ao Indicador 6, Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora da macrorregião de residência do usuário, observou-se uma variação de 133,36%, se comparado ao valor de referência, que apresentou em 2018 um índice de 33,33%. Comparando-se ao exercício anterior, reduziu-se 22,22% em razão, segundo o Relatório de Gestão da SESAB⁹⁸, de sete das nove macrorregiões de saúde apresentarem diminuição das internações fora de seu domicílio de residência, decorrente, provavelmente, da maior resolutividade dos casos clínicos atendidos em sua área de abrangência, bem como a melhora no acesso da população aos serviços de saúde.

Mesmo com a progressiva melhora do indicador, ao longo do período sob análise, cerca de 22% dos pacientes de clínica médica por causas relacionadas não conseguiram um leito hospitalar no local de sua residência, ou, pelo menos, em sua região, demonstrando, dentre outras medidas, a necessidade da reorganização dos territórios a fim de possibilitar o provimento contínuo de ações de atenção da população.

⁹⁷ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

⁹⁸ TCE/001763/2024, Ref.3215962-58.

Acerca dos resultados obtidos, a Secretaria informou que, para minimizar os deslocamentos de pacientes para fora de sua macrorregião de residência, estão sendo realizados investimentos em construções, ampliações e reformas de unidades de saúde, na rede de média e alta complexidade, de acordo com a necessidade de cada região, objetivando assistir os usuários em seus respectivos territórios. Ainda estão em funcionamento 26 policlínicas regionais, que realizam consultas especializadas, exames diagnósticos e pequenos procedimentos, com a previsão, no quadriênio 2024-2027, de construção de mais seis unidades.

O Indicador 7, Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia, realizadas fora da macrorregião de residência do usuário, obteve um resultado satisfatório no exercício de 2023, isto porque houve uma redução substancial, em relação ao ano anterior, no percentual de macrorregiões de saúde que encaminharam suas gestantes para atendimento em outros territórios. Conquanto o Indicador tenha apresentado resultado positivo, em relação ao valor de referência, cerca de 22% das gestantes deslocaram-se para fora de seu domicílio a fim de obter assistência, circunstância que indica ainda um déficit no número de leitos obstétricos em algumas regiões do estado.

A SESAB, em seu Relatório de Gestão 2023⁹⁹, afirma que as internações hospitalares em obstetrícia são uma ação tripartite, na qual a responsabilidade do Estado é desenvolver ações para reduzir e desestimular internações em outras regiões. Informa, também, que todas as Macrorregiões de Saúde registraram redução de internações hospitalares em obstetrícia, realizadas fora da Macrorregião de residência da usuária e, ainda, que os dados deste Indicador demonstraram baixa sensibilidade para identificar as mudanças no padrão de internação dos problemas decorrentes da gravidez, parto e puerpério.

Não obstante o diagnóstico sobre o Indicador feito pela SESAB, o índice apresentado direciona para o entendimento de que os municípios baianos não dispõem de estrutura para prestar assistência localmente, forçando muitas gestantes a se deslocarem para outras regiões no momento do parto, o que aumenta o risco da mortalidade materna e infantil. O direito da gestante à vinculação à maternidade na qual receberá assistência no âmbito do SUS está assegurado na Lei Federal nº 11.634, de 27/12/2007, reforçando a necessidade de o Estado desenvolver uma rede regionalizada capaz de atender às demandas das gestantes, em locais próximos às suas residências, de forma universal e equânime, sob pena de expor a mãe e a criança a riscos evitáveis.

O mapeamento epidemiológico do estado da Bahia apontou altos índices de mortalidade materno e infantil, nos últimos anos, o que vai de encontro ao compromisso assumido pelo Brasil, junto às Nações Unidas, de promover ações para implementar

⁹⁹ TCE/001763/2024, Ref.3215962-58.

os ODS até 2030. Dentre esses compromissos se destaca o Objetivo 3 (Saúde e Bem Estar) que tem, dentre suas metas, duas relacionadas à saúde materna e infantil:

3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos;

3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos.

Dados preliminares relativos às investigações de óbitos maternos, do período compreendido entre 2021 a 2023, obtidos no portal da SESAB¹⁰⁰, apontam que em 2021 ocorreram 195 casos, em 2022 registraram-se 96 e, em 2023 já foram apuradas 88 mortes. Dado que o número de nascidos vivos na Bahia, calculado pelo IBGE, vem decrescendo, isso significa que a razão da mortalidade materna tem demonstrado curva ascendente. De acordo com as investigações até então apuradas, relativas a 2021, por exemplo, esse indicador poderá atingir 106,6 mortes por 100.000 nascidos vivos, superando, em muito, o dado preliminar de 2020 (calculado em 78¹⁰¹) e se distanciando, demasiadamente, da meta dos ODS.

Cabe destacar, ainda, que a Meta “Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco”, relacionada ao Indicador, previu a implantação de quatro unidades hospitalares, porém registrou execução física de apenas uma unidade de referência.

Segundo a SESAB¹⁰², apesar de não ter alcançado a meta estabelecida, tendo em vista que somente são computadas as unidades habilitadas pelo MS, o acesso à assistência materno-infantil foi ampliado no período, com a implantação de novos leitos em três unidades: Hospital Materno-Infantil Dr. Joaquim Sampaio (Ilhéus); Maternidade Frei Justo Venture (Seabra); e Maternidade Regional de Camaçari, que funcionam como referência para gestação de alto risco, nas respectivas regiões de saúde.

No que se refere ao Indicador 8, Percentual de candidatos à doação de sangue captados, verifica-se um desempenho superior ao valor de referência, equivalente a 27,46%, resultado, segundo a SESAB¹⁰³, atribuído à redução dos casos de COVID-19 e à liberação das restrições sanitárias, que contribuíram para o aumento de doadores. Foram ressaltadas, ainda, as 1.601 campanhas realizadas para a captação de candidatos à doação voluntária de sangue e a ampliação de unidades de coleta da hemorrede no município de Alagoinhas e no Hospital Geral Roberto Santos.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://www.saude.ba.gov.br/suvisa/vigilancia-epidemiologica/observatorio-de-vigilancia-epidemiologica/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

¹⁰¹ Disponível em: <https://www.saude.ba.gov.br/agravo/vigilancia-epidemiologica-do-obito-veo/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

¹⁰² Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

¹⁰³ TCE/001763/2024, Ref.3215962-61.

O Indicador 9, Proporção de unidades assistenciais de saúde com estratégias de gestão do trabalho implementadas, superou o índice de desempenho do ano anterior em 3,46 pontos percentuais, ficando 49,93% acima do valor de referência. A SESAB, em seu Relatório de Gestão¹⁰⁴, destaca como principais estratégias de gestão: programa de avaliação de desempenho; prática do planejamento da força de trabalho; ações de segurança e saúde do trabalhador; núcleos de gestão do trabalho e educação na saúde; valorização dos trabalhadores; humanização nas relações e processos de trabalho; aprimoramento da estrutura de negociação coletiva, cargos, carreiras e vencimentos; melhoria dos fluxos, procedimentos e processos de gestão de pessoas e implantação de um plano de comunicação.

Informa, ainda, que atualmente 29 unidades assistenciais implantaram Núcleos de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde; 28 dispõem de Serviço Integral de Atenção a Saúde do Trabalhador; 24 unidades têm comissões locais de saúde do trabalhador e 24 já elaboraram Plano de Humanização. Entre as 29 unidades de saúde, 24 dispõem de, no mínimo, quatro iniciativas de gestão de trabalho implantadas, equivalente a 82,76% do total.

Por fim, tem-se o Indicador 10, Taxa de resolatividade das demandas de ouvidoria, que objetiva medir o quanto as demandas recebidas foram efetivamente resolvidas, ou seja, denúncias e reclamações efetivamente apuradas, e solicitações de informações efetivamente atendidas. Em relação ao valor de referência, o Indicador superou em 40,39% o índice calculado no ano de 2019. Segundo a SESAB¹⁰⁵, tal resultado pode ter sido reflexo das ações habituais de monitoramento realizadas junto à Rede de Ouvidorias do SUS-BA, bem como dos esforços empregados para dar andamento e finalização aos registros recebidos com o objetivo de viabilizar a mudança do Sistema OuvidorSUS, ocorrida em novembro de 2023.

2.5.1.1.4 Considerações finais sobre o Programa Saúde

A construção do Programa 313 – Saúde apresentou fragilidades, principalmente, na definição dos Indicadores e Metas propostos, que trouxeram como efeitos dificuldades na apreciação sistemática e objetiva do valor ou do mérito do Programa quanto à sua concepção, execução e resultados esperados e, ainda, comprometeram a análise da sua prestação de contas quanto à eficiência e à eficácia da ação estatal sobre os avanços e conquistas em prol da sociedade, por meio da execução da política pública.

Não obstante as fragilidades detectadas em sua construção, o Programa 313 atingiu índices considerados bons para suas Metas, dado que cerca de 73% delas ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o quadriênio. Em oposição a este desempenho, verificou-se metas, notadamente em relação ao Compromisso 3,

¹⁰⁴ TCE/001763/2024, Ref.2990894-61.

¹⁰⁵ TCE/001763/2024, Ref.2990894-62.

com índices acumulados aquém do valor de alcance do PPA, resultados que comprometeram a implementação de parte da política pública, principalmente quando são executadas, de forma parcial, ações como a ampliação do número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e a expansão da estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia, dentre outras essenciais ao bom desempenho do Programa.

A execução orçamentária das Ações Prioritárias também obteve resultado satisfatório, pois a maioria delas apresentou índice de execução orçamentária acima de 90% dos recursos disponíveis. Em relação à realização física, três Ações registraram índice de 31%, 4% e 0%, embora tenha sido empregada quase a totalidade dos recursos orçamentários disponibilizados.

2.5.1.1.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado

Aprimorar a construção do Programa Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**;

Estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**;

Associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa **(Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022)**;

Promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados **(Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022)**; e

Implantar unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil **(Reiteração das recomendações constantes dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**.

2.5.1.1.6 Monitoramento das recomendações d22 e d29

Com a finalidade de subsidiar o monitoramento da implementação do Plano de Ação, encaminhado pela AGE em fevereiro de 2024¹⁰⁶, no qual apresenta as ações corretivas e preventivas realizadas, em andamento e a realizar, visando atender às recomendações emitidas por este Tribunal, no âmbito do Parecer Prévio das Contas do Estado da Bahia, relativas ao exercício de 2022, apresenta-se, a seguir, os resultados dos exames realizados pela 2ª CCE, referentes às medidas descritas no referido Plano de Ação, que estão sob a responsabilidade da SESAB.

Das análises procedidas quanto à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, pode-se constatar que as seguintes recomendações não foram atendidas, ou porque ainda se encontram em andamento, com previsão de revisão para 2024, ou não foram realizadas, conforme a seguir apresentado:

d22. incluir, no cálculo da despesa com pessoal referente aos próximos exercícios, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, que tenham sido firmadas com o objetivo de substituir pessoal que atua em unidades da rede própria do Estado da Bahia (item 2.8.1.1 da Seção Analítica); (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

Segundo informações extraídas do Plano de Ação, a Diretoria da Contabilidade Pública (DICOP)/SEFAZ encaminhou às unidades do Poder Executivo o Ofício Circular nº 03/2022, no qual orienta a correta contabilização da despesa quando se tratar de substituição de pessoal. A SESAB, em resposta, informou que analisará seus processos, objetivando verificar o adequado enquadramento do elemento de despesa, fazendo os ajustes, quando devidos. Assim, a recomendação ainda **não foi implementada**.

d29. aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa 313, de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (item 2.10.1.12 da Seção Analítica); (Reiteração recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

O Plano de Ação encaminhado reporta que, como a SESAB vem, ao longo da execução do PPA, revisando as Metas e Indicadores do Programa, o que possibilitou a realização dos ajustes para maior clareza e precisão do que está sendo mensurado, não havendo, portanto, necessidade de modificar, para 2023, os descritores das metas nem os seus atributos.

Embora tenham sido realizadas revisões no PPA 2020-2023, estas não alcançaram os descritores das Metas, conforme recomendado pela Auditoria. Foram revisados os

¹⁰⁶ TCE/001655/2024.

atributos relacionados a algumas Metas, com a finalidade de adequá-los às mudanças ocorridas no PPA, provenientes tanto de alterações promovidas pelo MS no financiamento de algumas ações como de revisões internas com vistas a torná-las mais coerentes, permanecendo, deste modo, a recomendação **sem implementação**.

2.5.1.2 Auditorias Operacionais em Hospitais da Rede Estadual de Saúde

A 2ª CCE realizou auditorias operacionais, com o objetivo de avaliar a eficiência de Hospitais da rede estadual de saúde.

Os trabalhos ocorreram a partir de projeto do Tribunal de Contas da União (TCU), denominado Eficiência na Saúde, que identificou a necessidade de se induzir maior eficiência nos serviços assistenciais de saúde do SUS, notadamente aqueles prestados por hospitais.

Relatório¹⁰⁷ elaborado pelo Banco Mundial, que utilizou o modelo de Análise Envoltória de Dados¹⁰⁸ para analisar a eficiência dos serviços de saúde no âmbito do SUS, estimou em 29% o escore médio de eficiência do atendimento hospitalar. Trabalho realizado pelo TCU, com análise similar, mas utilizando base de dados diferente, identificou resultados semelhantes, o que reforçou os indícios de baixo desempenho nos hospitais do SUS.

2.5.1.2.1 Auditoria Operacional no Hospital Geral Clériston Andrade (HGCA)

Este trabalho, realizado no período de 01/01/2023 a 30/06/2023¹⁰⁹, objetivou avaliar a eficiência do HGCA, unidade hospitalar da rede própria, gerida diretamente pela SESAB, com foco na identificação de eventuais desperdícios de recursos (financeiros, humanos, estruturas físicas, equipamentos, informação, etc.) e de boas práticas implementadas para a melhoria da eficiência dessa unidade de saúde.

Os exames da Auditoria deste TCE revelaram que existem oportunidades de melhoria tanto em aspectos operacionais, como em questões estratégicas, relacionados aos mecanismos de gestão de leitos e de alta e aos controles adotados na gestão do centro cirúrgico. O enfrentamento dessas dificuldades é condição essencial para a ocorrência de ganhos na eficiência e melhorias no acesso e na oferta do tratamento adequado e no tempo certo aos pacientes que chegarem ao HGCA.

Nesse sentido, a Auditoria identificou, a partir das questões avaliadas, as seguintes situações:

¹⁰⁷ BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

¹⁰⁸ Essa técnica permite, a partir de uma cesta de insumos e produtos, comparar diversas unidades homogêneas e apontar, dentro daquele grupo, quais seriam as mais e as menos eficientes (umas comparadas com as outras).

¹⁰⁹ Período examinado pela auditoria.

- a) Subutilização dos recursos disponíveis no sistema informatizado AGHUse¹¹⁰, desenvolvido para a produção de indicadores, gestão de leitos e operacionalização das demais atividades relacionadas com a gestão hospitalar;
- b) Média de permanência dos pacientes internados acima dos parâmetros de boas práticas e dos parâmetros recomendados pelo MS;
- c) Unidade hospitalar com limites de ocupação superiores aos recomendados para uma assistência adequada (superlotação);
- d) Fragilidades nos controles adotados no processo de gerenciamento do Centro Cirúrgico (incompletude das informações constantes na programação cirúrgica, divergências nas informações relativas ao número de suspensões cirúrgicas e ausência de controles referentes a atrasos nos horários das primeiras cirurgias do dia); e
- e) Baixo aproveitamento da capacidade instalada das salas cirúrgicas ativas.

Tais achados estão em harmonia com as constatações do Banco Mundial e do TCU, de que é possível obter ganhos significativos de eficiência na utilização dos recursos públicos disponíveis no âmbito do SUS, especialmente na esfera hospitalar. Deste modo, objetivando contribuir para a melhoria da eficiência do HGCA e, consequentemente, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade, foram apresentadas propostas de recomendações dirigidas à SESAB e ao HGCA.

2.5.1.2.2 Auditoria Operacional no Hospital Estadual da Criança (HEC)

O HEC foi selecionado para auditoria com base nos resultados do escore da Análise Envoltória de Dados, técnica de avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades, como organizações e programas, tendo como padrão o índice de 20%, sendo eficientes ou não as unidades acima ou abaixo, respectivamente, desse padrão, tendo sido identificado para este hospital um índice de 17,74%, portanto, considerado ineficiente.

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos, que compreenderam o período de janeiro a setembro de 2023, foram observadas situações que refletem no desempenho do hospital, com prejuízos à sua eficiência e à qualidade dos serviços prestados, ao tempo em que sinalizam a necessidade de atenção e adoção de medidas da gestão da unidade hospitalar, para reverter as situações indesejadas, com vistas a garantir a qualidade na assistência oferecida, destacando-se, nesse contexto, ocorrências tais como:

- Altas taxas do tempo médio de permanência de pacientes no Hospital, na faixa de nove dias na clínica pediátrica, e de cinco dias na clínica cirúrgica, quando os parâmetros definidos pelo MS são de 5,7 dias para a pediatria clínica e 3,9 dias para a pediatria cirúrgica. Tais índices têm reflexos diretos

¹¹⁰ Sistema de Gestão em Saúde gerado em *software* livre no âmbito do Projeto AGHU (Aplicativo de Gestão para Hospitais Universitários), que vem sendo adotado por diversas instituições de saúde no Brasil.

na taxa de ocupação do hospital, que, no período analisado, esteve, sempre, acima de 86%, com superlotação no mês de agosto, quando registrou mais de 106% de ocupação, o que impacta na demora para alta do paciente, aumentando os riscos para sua saúde, além de aumentar o tempo de espera dos novos pacientes para atendimento no hospital;

- Baixa disponibilidade de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para o centro cirúrgico. Como parte desses leitos não são separados para o centro, isso resultou no cancelamento de 35 cirurgias no período analisado, equivalente a 11% de todos os motivos de cancelamento observados. Tal situação se deve à alta taxa de ocupação desses leitos por outros pacientes, acima de 90% e com 14 dias, em média, de permanência, não obstante a fila de espera, por cirurgia, de mais de 670 pacientes, desde 2021;
- Inconsistência dos dados relativos à produção do centro cirúrgico, impossibilitando aferir a produtividade do setor, por meio de indicadores específicos que indiquem o desperdício de tempo nas atividades cirúrgicas. Um adequado gerenciamento dessas perdas poderia aumentar a eficiência na realização das cirurgias;
- Início tardio dos primeiros procedimentos cirúrgicos. Tais atrasos repercutem nas demais cirurgias agendadas para aquele dia, naquela sala cirúrgica, que também atrasam. Por sua vez, as últimas intervenções agendadas correm o risco de suspensão ou cancelamento. Frise-se, ainda, que atrasos e suspensões cirúrgicas podem elevar o tempo de permanência do paciente na unidade, contribuindo para redução do giro de leitos e, conseqüentemente, para a superlotação do HEC e redução na disponibilidade de leitos para novos pacientes;
- Não utilização de sala cirúrgica, deixando ociosa uma das quatro salas disponíveis, cuja utilização é apenas para apoio das demais salas, ou em caso de mutirões de cirurgia. Isso dificulta a ampliação da quantidade de cirurgias realizadas pelo HEC, que teria, como efeito imediato, a redução da fila de espera por procedimentos desse tipo, que hoje se mantém alta e impacta, negativamente, na eficiência da unidade hospitalar.

2.5.1.2.3 Inspeção na Superintendência de Atenção Integral à Saúde

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) foi instituída, em 2004, pelo MS, com o objetivo de definir diretrizes técnico-políticas para a atenção à saúde das mulheres no país, bem como servir como instrumento de apoio aos estados e municípios na implementação de ações de saúde dessa população.

Ante a persistência de graves questões no tocante à assistência materno-infantil, a exemplo da permanência elevada das mortalidades materna e infantil, sobretudo a neonatal; do uso indiscriminado de procedimentos sem evidências científicas como cesáreas e outras intervenções no parto; e do desrespeito aos princípios da humanização do cuidado e dos direitos das mulheres e das crianças, foi instituída a Rede de Atenção à Saúde da Mulher e da Criança, denominada Rede Cegonha, por intermédio da Portaria GM/MS nº 1.459, de 24/06/2011, com o objetivo de implementar uma estratégia de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como garantir às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis.

Apesar da implantação dessa política e do delineamento das competências atribuídas aos órgãos das três esferas de governo, o mapeamento epidemiológico do estado da Bahia apontou altos índices de mortalidade materno e infantil, nos últimos anos, o que vai de encontro, inclusive, ao compromisso assumido pelo Brasil, junto às Nações Unidas, de promover ações para implementar os ODS até 2030.

Neste contexto e considerando, ainda, os apontamentos registrados em auditorias anteriores realizadas por este TCE com esta temática, a 2ª CCE realizou auditoria para verificar se a assistência prestada pelas unidades de saúde do Estado que disponibilizam leitos obstétricos e neonatais atendem aos padrões de qualidade e eficiência aplicáveis ao segmento. Buscou-se, ainda, verificar se os recursos empregados na operacionalização dos serviços, a exemplo dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos, bem como as instalações físicas, móveis, equipamentos e veículos, além dos requisitos sanitários exigidos pelos órgãos reguladores da atividade, são suficientes para garantir o acesso da população-alvo aos estabelecimentos de saúde, de forma adequada, equânime e qualificada, como preconizado pelo SUS.

Os trabalhos realizados permitiram verificar, no âmbito da rede estadual voltada para a assistência materno-neonatal, a insuficiência da cobertura da Atenção Primária à Saúde na Bahia, bem como do número de leitos obstétricos para atender à demanda; deficiências na organização da atenção aos recém-nascidos, além de outras impropriedades relacionadas à Rede Estadual de Atenção Materna, impactando o desempenho das ações da Rede Cegonha. Destacaram-se, também, como pontos mercedores de atenção, a insuficiência de recursos humanos e a baixa capacitação dos profissionais de saúde que atuam na área, além de diversas inadequações verificadas no que se refere às instalações prediais das maternidades estaduais; ao serviço de transporte sanitário e à suficiência e conservação dos equipamentos e mobiliários, bem como a repercussão dessas condições na oferta e padrão de qualidade dos serviços prestados à população. Neste sentido detectou-se, entre outras, situações como:

- Deficiência na manutenção predial das maternidades, sendo comum encontrar pontos de infiltração, mofo, pisos danificados e paredes sem revestimento;
- Armários para guarda de medicamentos controlados destrancados ou abertos;
- Medicamentos controlados armazenados em local inapropriado;
- Uso de aparelhos de ar-condicionado inadequados para a área instalada, como nos Centros Cirúrgicos e em Unidade de Terapia Intensiva Neonatal (UTIN) e Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Convencional (UCINCO);
- Alojamentos conjuntos sem climatização;
- Ausência de Alvarás Sanitários, de Funcionamento e de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- Mobiliário antigo e danificado;
- Precariedade nas instalações elétricas, sendo comum a utilização de gambiarras;
- Falta de equipamentos essenciais para o funcionamento de setores como Bancos de Leite e Agências Transfusionais;
- Grande quantidade de inservíveis aguardando recolhimento;
- Setores mal dimensionados, principalmente Almoxarifados e Centrais de Abastecimento Farmacêutico com espaço reduzidos;
- Cozinhas em péssimo estado de conservação, com pisos danificados, rejuntas sujas, utensílios desgastados e câmaras de refrigeração quebradas.

Não obstante o fato de que todas as maternidades instaladas em prédios antigos estão sob gestão direta e que a maioria das unidades recém-construídas encontra-se sob gestão indireta, com a natural consequência, no primeiro caso, da deterioração dos prédios e inadequação destes espaços, as visitas *in loco* mostraram que não há diferença considerável do ponto de vista das condições das instalações físicas e dos equipamentos entre as unidades de gestão direta e gestão indireta, quando comparadas a unidades inauguradas num intervalo de tempo próximo.

2.5.2 Educação

De acordo com o PDI Bahia 2035, o eixo Educação possui os seguintes objetivos estratégicos:

- promover inovação curricular de caráter emancipatório por meio da educação contextualizada, em consonância com os aspectos territoriais e globais, com acesso aos conhecimentos e instrumentos tecnológicos, valorizando as diversidades culturais, sociais e econômicas, bem como a inclusão étnico-racial, de gênero, geracional e pessoas com deficiência;
- consolidar a escola como ambiente de fruição e compartilhamento de saberes, produção de conhecimento e formação integral, promovedora de espaço

participativo em relação à comunidade a que pertence, valorizando a linguagem, a cultura e os valores identitários que corroborem com o sentimento de pertencimento dos estudantes;

- aprimorar a gestão educacional possibilitando o monitoramento, acompanhamento e avaliação dos aspectos pedagógicos, administrativo e financeiro, com destaque para a efetivação do Plano Estadual de Educação e os planos políticos pedagógicos;
- promover a integração das instituições de Ensino Superior com as comunidades em que estão inseridas, fortalecendo seu papel no desenvolvimento territorial a partir da articulação da produção de conhecimento científico, da geração de inovação tecnológica, com compromisso com a Educação Básica e a formação para o trabalho segundo as demandas locais e territoriais;
- promover a sustentabilidade econômica das universidades estaduais e o desenvolvimento da gestão universitária, com monitoramento e avaliação, aperfeiçoando os marcos legais e econômicos das demandas administrativas e acadêmicas;
- garantir a valorização dos profissionais de educação, as condições de trabalho e a formação contextualizada, otimizando a relação de ensino-aprendizagem pautada no perfil dos estudantes, suas áreas de interesses, suas linguagens e tecnologias, seus aspectos sociais, culturais e o contexto em que estão inseridos;
- promover educação contextualizada da Educação Profissional e Técnica em consonância com os arranjos produtivos territoriais, consolidando as dimensões do trabalho, da ciência, tecnologia e cultura articuladas com a dimensão histórica e com o contexto social dos territórios; e
- consolidar o acesso, permanência, pós-permanência nas instituições de Ensino Superior, visando corrigir distorções históricas, em busca da equidade por meio de ações afirmativas articuladas com ensino, pesquisa e extensão, considerando os aspectos étnico-racial, de gênero, geracional e socioeconômico.

Diante de tais objetivos, destaca-se que a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Educação, tomando como foco o Plano Estadual de Educação, observando, ainda, aspectos voltados à garantia da valorização dos profissionais da educação, conforme descrito a seguir.

2.5.2.1 Política Estadual de Educação

2.5.2.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

De acordo com o art. 1º da Lei Estadual nº 8.970, de 05/01/2004 e o art. 1º do Regimento Interno da Secretaria da Educação (SEC), aprovado pelo Decreto Estadual nº 8.877, de 19/01/2004, é competência da SEC promover a execução da Política Estadual de Educação. No exercício de 2023, essa política foi desenvolvida por meio das



ações: Bolsa Presença, Mais Estudo, Assistência e Permanência Estudantil – Mais Futuro, Universidade para Todos e Educar para Trabalhar.

Visando analisar a Política Pública Estadual voltada à educação e considerando sua relevância nesta área, tomou-se como foco o Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE-BA), instituído por meio da Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016, com duração de 10 anos.

As diretrizes da política estão descritas no art. 2º da Lei Estadual nº 13.559/2016, cabendo destacar as seguintes:

- erradicação do analfabetismo;
- universalização do atendimento escolar;
- superação das desigualdades educacionais;
- melhoria da qualidade da educação;
- promoção do princípio da gestão democrática da educação no Estado;
- valorização dos profissionais da educação; e
- promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

O PEE-BA foi aprovado em consonância com a Lei Federal nº 13.005, de 25/06/2014, que sancionou o Plano Nacional da Educação (PNE), mas sem atender ao prazo de um ano, a partir da publicação de lei, para a sua aprovação, conforme art. 8º. O PEE-BA descumpriu também o art. 9º que estabelecia o prazo de dois anos para a aprovação de lei específica do sistema estadual de ensino.

Objetivando sua operacionalização, o Plano definiu 20 metas e 246 estratégias, dispostas no Anexo Único da Lei Estadual nº 13.559/2016, a serem alcançadas ao final da sua vigência em 2026. Ainda, o PEE-BA dispõe de 44 indicadores para avaliar a implementação e o desempenho.

2.5.2.1.1 Alinhamento do Plano Estadual de Educação (PEE-BA) com o Plano Nacional de Educação (PNE)

Considerando a aprovação do PEE-BA, o TCE/BA realizou a análise do seu alinhamento com o PNE no sentido de contribuir para o cumprimento das metas nacionais de incremento da qualidade da educação no país. Os apontamentos compuseram conteúdo dos Relatórios das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, dentre os quais se torna oportuno resgatar os seguintes:

- a) o texto das metas do plano, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferen-

- tes esferas federativas, quanto o acompanhamento e a avaliação do alcance dos resultados pretendidos¹¹¹;
- b) as metas e estratégias do PEE-BA não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou o caminho a ser trilhado para seu alcance. Em várias metas não são apresentados os resultados esperados, a partir de objetivos que possam ser datados e quantificados¹¹²;
 - c) necessidade de atribuição formal de responsabilidade interna no âmbito dos arranjos institucionais previstos, visando à implementação do PEE-BA¹¹³;
 - d) necessidade da produção dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelo Governo Estadual¹¹⁴;
 - e) necessidade de realização de um estudo para a avaliação da adequação dos compromissos, das metas e das iniciativas constantes do PPA e sua compatibilização com as metas e estratégias estabelecidas no PEE-BA¹¹⁵; e
 - f) ausência de normatização específica que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino, prevista no art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016, o que dificulta a articulação para uma prestação eficiente do serviço público educacional¹¹⁶.

2.5.2.1.1.2 Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para criação de lei do Sistema Estadual de Ensino

No que se refere ao não cumprimento do prazo estabelecido no art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016, que previa a aprovação de lei específica do Sistema Estadual de Ensino no primeiro ano de vigência do PEE-BA, a SEC vem sendo questionada nas Prestações de Contas da Secretaria, bem como nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores. Nesta última, a Auditoria requereu, por meio do Ofício nº 03/2023, as providências tomadas em relação ao andamento do Processo SEI 011.5485.2021.0057538-27, sendo informado, por meio do Ofício nº 271/2023 – SEC/CCI, que o processo “[...] após parecer da Procuradoria Geral do Estado da Bahia - PGE/BA [...], retornou a Secretaria da Educação - SEC e se encontra em fase de tratativas finais para validação”.

A partir desta constatação, a Auditoria emitiu o Ofício nº 02/2024, no qual solicitou as providências adotadas pela SEC em relação ao andamento do referido Processo, sendo esclarecido, por meio do Ofício nº 094/2024 – SEC/GAB/CHGAB, que o mesmo “[...] se encontra na Assessoria do Gabinete para análise das manifestações do Fórum Estadual de Educação da Bahia, bem como do Conselho Estadual de Educação para encaminhamentos subsequentes”, não havendo a aprovação da referida lei de regulamentação até o momento.

¹¹¹ Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹² Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹³ Processo nº TCE/007196/2019.

¹¹⁴ Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹⁵ Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹⁶ Processo nº TCE/007196/2019.

2.5.2.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.2.1.2.1 Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)

A Lei Federal nº 11.738, de 16/07/2008, em seu art. 5º, estabelece que o PSPN do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009. Dessa forma, em 2023, o valor do piso foi reajustado para R\$4.420,55, conforme a Portaria MEC nº 17, de 16/01/2023. A Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 é incisiva quanto à necessidade de pagamento do piso, e ainda, atribui, aos Tribunais de Contas, a competência de verificar se a citada Lei está sendo cumprida adequadamente, com aplicação do valor do Piso Nacional na base da carreira e com promoções e progressões ocorrendo a partir de tal remuneração.

Salienta-se que o referido valor corresponde ao vencimento inicial dos profissionais do magistério público da educação básica, com formação de nível médio, modalidade normal, jornada de 40 horas semanais. Desta forma, o valor do piso para jornada de 20 horas semanais deve ser de R\$2.210,28 (de forma proporcional).

Diante do exposto, a Auditoria procedeu o exame da efetivação de pagamento do PSPN, para os profissionais do magistério por meio da Trilha de Auditoria “Piso Nacional Magistério”, elaborada pelo TCE/BA a partir de informações do Sistema RH Bahia obtidas pelo Sistema Mirante, tomando como referência o mês de outubro de 2023, levando em consideração, exclusivamente, as rubricas de vencimento, salário-base, subsídio e complementação Piso Nacional Magistério, utilizadas para o pagamento dos vencimentos dos professores, conforme grupos e respectivos subgrupos, e o resultado encontra-se demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 13 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN

Piso Nacional Magistério					
Ano: 2023; Mês: 10; Valor Piso: R\$4.420,55					
Grupo	Subgrupo	Quantidade abaixo do piso	Quantidade de profissionais	% Abaixo do piso	% Total Geral ⁽¹⁾
J - Magistério	13 - Efetivo Licenciado	49	21.476	0,23	2%
	14 - Quadro Especial	1.247	1.303	95,70	48%
	15 - REDA Licenciado	40	9.442	0,42	2%
	16 - REDA Não Licenciado	677	2.196	30,83	26%
K - Magistério Indígena	15 - REDA Licenciado	535	549	97,45	21%
	62 - Efetivo Não Licenciado	38	86	44,19	1%
Geral - Total		2.586	35.052	7,38	100%

Fonte: Sistema Mirante (Trilha Piso Nacional do Magistério) em 17/06/2024.

Nota: ⁽¹⁾ Percentual em relação ao total de 2.586 profissionais que receberam abaixo do piso.



Observa-se que dos 2.586 (7,38%) profissionais do magistério que receberam abaixo do piso, 1.252 (49%) são profissionais contratados sob Regime Especial de Direito Administrativo (REDA). Não obstante o Parecer Nº GAB-RGM-166/2022 orientar o pagamento do PSPN para os profissionais contratados sob este regime com formação em licenciatura plena, destaca-se que destes, 575 são profissionais do subgrupo REDA Licenciado, o que equivale a 23% do total de profissionais que receberam abaixo do piso, dos quais 535 são do Magistério Indígena (Grupo K).

Esta constatação acentua ainda mais as condições diferenciadas dos professores contratados sob o regime temporário, inclusive aqueles que atuam no magistério indígena, que além de não possuírem os mesmos direitos dos professores efetivos, apresentam um vencimento abaixo do piso.

Ainda com base na tabela acima, nota-se um quantitativo elevado (1.247) de profissionais do Quadro Especial que receberam abaixo do PSPN, subgrupo composto por professores com titulação em ensino médio específico completo, licenciatura de curta duração ou sem licenciatura.

A SEC encaminhou, por meio do Ofício nº 138/2024 – SEC/GAB/CHGAB, resposta aos esclarecimentos requeridos pela Auditoria, anexando o despacho da Superintendência de Recursos Humanos da Educação (SUDEPE)/SEC, o qual registra que:

A partir da edição da Lei Nº 13.569, de 18 de agosto de 2016, além de ter sido alterada a estrutura remuneratória das carreiras de Professor e Coordenador Pedagógico do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, os servidores posicionados nos Graus I, IA, II e IIA, gradativamente, passaram a compor Quadro Especial, devendo, os cargos posicionados nestes Graus (I, IA, II e IIA) serem extintos à medida que vagarem.

A Unidade informa, ainda, a possibilidade do retorno a nova estrutura da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia mediante participação “[...] com aprovação do processo vigente para promoção nos graus (previsto em lei), ficando posicionado nos novos patamares remuneratórios, para além do piso nacional”. Portanto, os professores que compõem o Quadro Especial, por não se enquadrarem na referida carreira, não têm a garantia da percepção do piso salarial.

Ademais, verifica-se que embora a SEC entenda que o PSPN deve ser garantido aos profissionais que integram a carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, foi observada a presença de 49 professores do subgrupo Efetivo Licenciado que não perceberam o piso.

Quanto aos profissionais do magistério indígena, conforme Despacho SEC/SUDEPE, limita-se a informar que apenas os profissionais que se encontram na Classe igual ou acima da B, com formação em licenciatura plena, conforme preconizado nos Anexos III e IV da Lei Estadual nº 14.569, de 17/05/2023, têm assegurado a percepção acima do PSPN. Observa-se que os professores indígenas que ingressam na Classe A, com a titulação de Nível Médio e formação em Magistério Indígena, não recebem o piso. Assim, cabe registrar que a mencionada Lei estabelece vencimento inicial para os profissionais do magistério indígena abaixo do PSPN, contrariando o disposto no § 1º, art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008 que dispõe que o PSPN “[...] é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar **o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica**, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (grifo da Auditoria).

Por fim, observa-se que a Lei Federal nº 11.738/2008, que instituiu o PSPN, está sendo descumprida e que a situação constatada compromete o atingimento da Meta 18 do PEE-BA, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido em lei federal.

2.5.2.1.2.2 Inconsistências identificadas nas informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN

A Trilha de Auditoria “Piso Nacional Magistério”, elaborada pelo TCE/BA, recebe, mensalmente, 26 arquivos de dados com informações pessoais, funcionais e financeiras dos servidores públicos do Estado, gerados pelo Sistema RH Bahia. Nas informações funcionais, dentre outros campos, consta o salário-base, utilizado pela trilha para determinar a relação de professores que estão percebendo abaixo do piso salarial determinado na Lei Federal nº 11.738/2008.

Diante da constatação da diversidade de nomenclatura observada para se referir ao vencimento dos professores, verificada no exercício de 2022 e que permaneceu no exercício 2023, adotou-se como critério as rubricas de vencimento, salário-base, subsídio e complementação Piso Nacional Magistério, para a análise da efetivação de pagamento do PSPN, referente ao Exercício de 2023.

Para aqueles professores que ingressaram na carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio trata-se de vencimento, enquanto para os profissionais enquadrados no Quadro Especial, bem como os do Magistério Indígena é denominado subsídio. No caso dos professores contratados por meio do REDA, utiliza-se a nomenclatura de salário-base.

A partir da análise da Tabela apresentada a seguir, disponibilizada por meio do Despacho SEC/SUDEPE, bem como dos esclarecimentos prestados, verificou-se incon-

sistências, confirmadas pela SEC, indicando a necessidade de correção dos dados conforme descrito na sequência:

Tabela 1 – Quantitativo de Profissionais do Quadro de Magistério e Magistério Indígena

Valor PSPN: R\$4.420,55

J - Magistério	Quantidade abaixo do Piso (A)	Total de Profissionais (B)	% Abaixo do piso (B/A)	% Total Geral
13 - Efetivo Licenciado	21	22.534	0,09	1,18
14 - Quadro Especial	1.241	1.293	95,98	69,95
15 - REDA Licenciado	0	5.808	0,00	0,00
16 - REDA Não Licenciado	0	651	0,00	0,00
K - Magistério Indígena				
13 - Efetivo Licenciado	0	1	0,00	0,00
15 - REDA Licenciado	476	486	97,94	26,83
62 - Efetivo Não Licenciado	36	84	42,86	2,03
TOTAL	1.774	30.857	5,75	100

Fonte: Relatório da Folha, mês 12/2023.

Referente ao subgrupo de Efetivo Licenciado, não obstante a apresentação do quantitativo de 21 profissionais na tabela encaminhada, a SEC entende que não há profissionais que estejam percebendo abaixo do PSPN. Quanto ao subgrupo do Quadro Especial, registra que 51 profissionais que estão acima do piso devem ser enquadrados como Efetivo Licenciado, passando o quantitativo total do Quadro Especial para 1.242.

No que diz respeito aos professores do Grupo K Magistério Indígena, a SEC informa que somente os professores na Classe igual ou acima da B devem perceber acima do PSPN.

Ademais, confirma a inconsistência identificada pela Auditoria quanto à presença de profissionais com registros funcionais que não deveriam ser considerados como profissionais do magistério (que conceitualmente desempenham atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência), informando que solicitou ao setor responsável a devida correção e que a tabela acima foi elaborada com a retirada dos citados profissionais.

Também esclarece a existência de profissionais que não perceberam vencimento, salário-base ou subsídio, ou aqueles que receberam valores negativos, informando que se trata de situações provisórias e de ajuste devidos a eventos diversos, tais como: Licença Médica – INSS, Licença Gestante – INSS, informando que os mesmos também foram retirados da tabela apresentada.

Registra-se, ainda, que a tabela da SEC/SUDEPE disponibiliza os dados do Relatório da Folha referente ao mês 12/2023, sem informar a fonte de extração do mesmo.

Apresenta, ainda, análise de um mês de referência diferente daquele considerado pela Auditoria inviabilizando uma comparação.

Portanto, as informações disponibilizadas pela SEC não retratam com precisão o quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial. A Auditoria também não conseguiu determinar com exatidão o quantitativo de profissionais ao analisar a Trilha de Auditoria “Piso Nacional Magistério”, com base no mês de outubro de 2023, devido às inconsistências identificadas e exemplificadas.

Diante da constatação, a Auditoria aguarda a adoção das devidas correções das informações para atender com precisão ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022.

2.5.2.1.2.3 Monitoramento da recomendação d30

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado:

d30. corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (item 2.11.3 da Seção Analítica);

Em relação à recomendação d30, consta no Plano de Ação como ações realizadas:

1. Implementado o PSPN na folha de outubro de 2022 contemplando o pagamento de valores retroativos ao mês de fevereiro de 2022
2. Publicadas as Leis nº 14.563/2023 e 14.569/2023 que tratam do reajuste linear para todos os Servidores Públicos Estaduais da Administração Direta e Indireta e o da adequação ao Piso Salarial Nacional Profissional (PSNP) na Carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio e da Carreira do Professor Indígena.

Observa-se que as ações realizadas não têm correlação com a recomendação, uma vez que não tratam de corrigir as inconsistências identificadas. Ademais, também no exame referente ao exercício de 2023 foram constatadas inconsistências as quais encontram-se relatadas no item 2.5.2.1.2.2 desta Seção Analítica. Ainda, cabe citar a correspondência eletrônica de 06/03/2024 da Gerência de Informações Estratégicas e Apoio a Auditoria deste TCE, que informa que a inconsistência está nos dados que são recebidos do Sistema RH Bahia e acrescenta que encaminhou “[...] cópias de e-mail e Ofício do TCE para a SAEB, apontando a situação de erro e solicitando correção, que ainda não foi realizada”. Portanto, a recomendação **não foi implementada**.

Ademais, registra-se que, não obstante às ações informadas como realizadas, persiste o apontamento quanto à inobservância à Lei do PSPN, uma vez que a Auditoria constatou o pagamento abaixo do PSPN a profissionais do magistério no exercício de 2023, conforme item 2.5.2.1.2.1 desta Seção Analítica.

2.5.2.1.2.4 Análise das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) do Programa 306 – Educação

O Programa 306 – Educação¹¹⁷ conta com 23 Indicadores, 9 Compromissos, 39 Metas e 171 Iniciativas, tendo como órgãos participantes a SEC, Casa Civil, SEAP, SECULT, SECTI, SETRE, SPM e SSP. A SEC é a secretaria responsável por todos os Indicadores, Compromissos e 37 Metas. As duas Metas restantes estão sob responsabilidade da SECTI e SECULT. O Programa Educação apresenta a seguinte ementa:

Promover a educação pública de qualidade, acessível, inovadora e participativa, contextualizada, emancipatória e integral, apropriando o conhecimento e articulada ao mundo do trabalho, contemplando o esporte e as diversidades culturais, socioambientais e a inclusão racial, de gênero, geracional e de pessoas com deficiência, bem como a formação e valorização dos profissionais de educação e aprimorando a gestão democrática.

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de Metas para cada Compromisso:

QUADRO 10 – Quantitativo de Metas por Compromisso do Programa Educação PPA 2020-2023

Compromisso	Discriminação do Compromisso	Quantidade de Metas
1	Promover o acesso e permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva	9
2	Melhorar a qualidade da oferta da educação básica	3
3	Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino	4
4	Promover a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica	1
5	Fortalecer as ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em especial, voltadas para o desenvolvimento local e territorial	9
6	Promover a formação, o desenvolvimento e valorização dos trabalhadores em educação e as condições de trabalho adequadas	4
7	Fortalecer a comunicação pública de interesse da sociedade	5
8	Fortalecer o regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios, no âmbito da educação	2
9	Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidadas em bases democráticas e participativas	2

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano IV.

¹¹⁷ Bahia. SEPLAN/SMA. Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano IV – 2023: Volume II. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Relatorio_de_Execucao_do_PPA_2023_Volume_II_02022024.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

No Anexo I da LDO/2023, o Estado elegeu como Prioridade a Assistência Estudantil e a Melhoria da Infraestrutura das Unidades Escolares, as quais são desdobradas em três Compromissos e quatro Metas. O quadro a seguir apresenta as quatro Metas prioritárias discriminadas por Compromisso:

QUADRO 11 – Compromissos e Metas Prioritárias

Compromisso	Metas prioritárias
1	Meta 3 Ampliar o número de estudantes matriculados na rede estadual de ensino
	Meta 5 Atender estudantes das universidades estaduais através do Programa de Assistência Estudantil - Mais Futuro
	Meta 9 Prover os estudantes da rede estadual de ensino com alimentação de qualidade
2	Meta 1 Ampliar número de unidades escolares da rede estadual de ensino com processos pedagógicos monitorados em todas as etapas e modalidades da educação básica

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no Anexo I da LDO/2023.

Cabe ressaltar que, em relação ao Compromisso 9 não foram apresentadas Metas prioritárias no Anexo I da LDO/2023, constando apenas as Iniciativas prioritárias, assim nomeadas: “Promover a construção, ampliação, recuperação e gestão da infraestrutura física da rede estadual de ensino, atendendo a educação contextualizada em suas diversas modalidades” e “Apoiar a logística do funcionamento das unidades escolares estaduais”.

2.5.2.1.2.4.1 Análise da Execução dos Compromissos

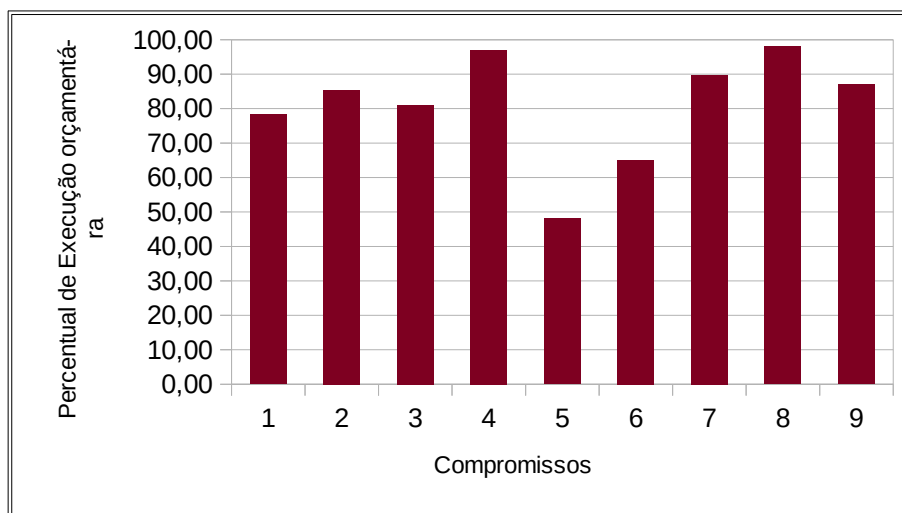
O Programa Educação recebeu, no exercício de 2023, uma dotação orçamentária final de R\$12,4 bilhões e um total liquidado de R\$10,5 bilhões, o que representa um aumento real¹¹⁸ de 3,03% e 4,83%, respectivamente, em relação ao exercício de 2022.

Dos 9 Compromissos vinculados ao Programa, os maiores valores liquidados foram R\$1,4 bilhão e R\$8,9 bilhões, referentes aos Compromissos 1 e 9, respectivamente. Em 2023, houve um aumento real de 4,03% do valor liquidado do Compromisso 9 em relação a 2022. Os Compromissos 2 a 8 apresentaram valores liquidados inferiores a R\$120,0 milhões.

O gráfico a seguir apresenta a execução orçamentária dos 9 Compromissos do Programa Educação em 2023:

¹¹⁸ Correção de valores utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

GRÁFICO 12 – Execução Orçamentária dos Compromissos



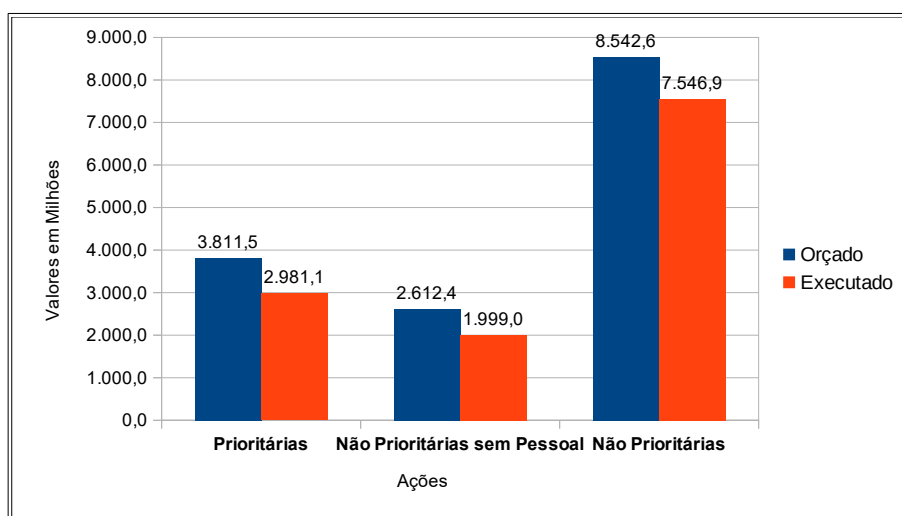
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano IV.

Ressalte-se que do total aplicado no Compromisso 9, estão inclusos os valores correspondentes às atividades finalísticas de pessoal¹¹⁹, cujo montante liquidado alcançou R\$5,5 bilhões em 2023, correspondendo a 62,18% do Compromisso 9 e a 52,70% do Programa Educação.

2.5.2.1.2.4.2 Execução orçamentária das Ações Prioritárias e Não Prioritárias

O gráfico a seguir apresenta a execução orçamentária das ações prioritárias e não prioritárias:

GRÁFICO 13 – Execução Orçamentária das Ações Prioritárias e Não Prioritárias



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base Relatórios FIPLAN M&A 004 e M&A011.

¹¹⁹ Iniciativas 18: “Assegurar a realização de serviços finalísticos na rede estadual de educação básica”, e 19: “Assegurar a realização de serviços finalísticos na rede estadual de educação superior” do PPA 2020-2023.

Observa-se que a execução orçamentária das ações prioritárias foi superior à das não prioritárias, excluindo a despesa de pessoal. Ainda com base no gráfico acima, as ações orçamentárias prioritárias alcançaram uma execução de 78,21% da dotação a elas destinadas. Quanto às ações não prioritárias houve uma execução de 88,34%, das quais excluindo a despesa de pessoal, a execução alcançou 76,52% da dotação destinada.

Vale salientar que das nove ações orçamentárias vinculadas à Meta 3¹²⁰ do PEE-BA, seis são ações prioritárias, como registra o Anexo XXVI da Prestação de Contas da SEC, que relaciona as Metas do PEE-BA com as peças orçamentárias do Estado.

2.5.2.1.2.4.3 Análise dos Indicadores do Programa Educação

Dos 23 indicadores constantes do Programa Educação, foram destacados pela Auditoria 9 Indicadores relacionados ao Ensino Médio, etapa de ensino que os Estados têm a incumbência de oferecer com prioridade, como prevê o art.10, VI, da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB):

QUADRO 12 – Indicadores do Programa Educação do PPA relacionados ao Ensino Médio

Indicador	Unidade de Medida	Referência		Aferido			
		Ano	Valor	2020	2021	2022	2023
1297 - Taxa de aprovação no ensino médio da rede estadual de ensino	%	2019	77,50	99,20	87,40	70,40	(2)
1299 - Taxa de distorção idade-série no ensino médio da rede estadual de ensino	%	2019	45,90	45,80	50,9	41,10	(3)
1304 - Taxa de abandono dos estudantes do ensino médio na rede estadual de ensino	%	2019	7,80	0,70	11,50	13,00	(2)
1305 - Taxa de abandono escolar nas unidades ofertantes de educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino	%	2019	7,50	0,90	10,70	11,40	(2)
1306 - Taxa de reprovação escolar nas unidades ofertantes de educação e educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino profissional	%	2019	15,10	0,02	5,50	21,90	(2)
1400 - Índice de desempenho escolar para o Ensino Médio da Rede Estadual	pontos	2019	3,12	-	-	2,55	(5)
1413 - Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional	%	2019	14,00	15,80	19,80	19,40	(3)
1418 - Proficiência média em Matemática dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE)	pontos	2019	247,90	-	-	235,85	(4)

¹²⁰ Expandir gradativamente o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE-BA, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento)

Indicador	Unidade de Medida	Referência		Aferido			
		Ano	Valor	2020	2021	2022	2023
1455 - Proficiência média em Língua Portuguesa dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE)	pontos	2019	252,90 ⁽¹⁾	-	-	239,52	⁽⁴⁾

Fonte: Ofício nº 100/2024 – SEC/GAB/CHGAB de 19/03/2024.

Notas: ⁽¹⁾ Valor de referência correto conforme Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III (p. 300). No Relatório de Gestão é apresentado o valor de 101,50.

⁽²⁾ A coleta desta informação para 2023 ocorrerá entre 01 de fevereiro e 07 de maio de 2024 e a divulgação dos resultados em 17/05/2024, conforme Portaria MEC nº 578, de 30/12/2022.

⁽³⁾ A divulgação das Sinopses Estatísticas da Educação Básica pelo INEP está previsto para 31 de janeiro de 2024, conforme Portaria MEC nº 578/2022.

⁽⁴⁾ Os dados de proficiência do SABE 2023 serão divulgados em março de 2024.

⁽⁵⁾ Para o cálculo do Índice de Desempenho escolar de 2023 é preciso ter os dados de proficiência média do SABE, previsto para março de 2024 e os dados de Indicador de Rendimento [Aprovados da rede estadual de ensino/(Aprovados + Reprovados + Abandonos da rede estadual de ensino)]*100, que são divulgados pelo INEP em maio de 2024.

As taxas de aprovação, distorção idade-série, abandono, reprovação e percentual de matrículas são apuradas com base no Censo Escolar da Educação Básica, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

As proficiências médias em Matemática e Língua Portuguesa são apuradas por meio do Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE), vinculado à SEC. Vale mencionar que não houve a aplicação de provas do SABE em 2020 e 2021 em razão da pandemia da COVID-19.

O Indicador taxa de aprovação apresentou um índice elevado em 2020 e 2021, decorrente das medidas adotadas em função da pandemia da COVID-19, sugeridas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução CNE/CP nº 2/2020 e alinhada às recomendações dos organismos internacionais¹²¹. Já em 2022, a taxa apresentou uma evolução negativa, com o fim das medidas excepcionais mencionadas anteriormente retornando a tendência, ficando até abaixo do valor de referência (2019), o que evidencia a dimensão do desafio e a necessidade de adoção de estratégias para contornar a situação.

As taxas de abandono também apresentaram uma evolução negativa em 2022, acima do valor de referência (2019).

Ante ao exposto, os Indicadores taxas de aprovação, abandono e reprovação obtidos do INEP, bem como os Indicadores de proficiência do SABE e o índice de Desempenho Escolar apresentaram uma evolução negativa em 2022. Quanto à taxa de distorção idade-série no ensino médio e ao percentual de matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na forma integrada à educação profissional, houve uma evolução positiva em 2022 em comparação ao ano de referência. Os dados de 2023 ainda não foram divulgados, impossibilitando a análise do PPA 2020-2023.

¹²¹ Resumo Técnico do Estado da Bahia – Censo Escolar da Educação Básica 2021 (2022, p. 17).

2.5.2.1.2.4.4 Metas do Programa Educação

No que diz respeito ao desempenho das Metas prioritárias, notou-se o cumprimento parcial das Metas 3 e 9 do Compromisso 1, com a execução de 93,2% e 93,5%, respectivamente. Já a Meta 5 do referido Compromisso, foi alcançada, assim como a Meta 1 do Compromisso 2. Quanto às Iniciativas do Compromisso 9, as quais se desdobram em 9 ações, observou-se que 8 dos 9 produtos alcançaram o desempenho acima de 75% (considerando as quantidades em execução e concluídas), ficando apenas um no patamar de 50%. Para execução destes produtos foram investidos R\$2,6 bilhões em 2023.

Na tabela a seguir são apresentadas as seis Metas do Programa Educação, destacadas pela Auditoria, relacionadas ao Ensino Médio:

TABELA 14 – Metas relacionadas ao Ensino Médio

Em R\$ milhões

Compromisso/Meta	Unidade	Valor de Al- cance do PPA (até 2023)	Valor Apurado em 2023	Despesas li- quidadas em 2023
Compromisso 1				1.371,0
3 Ampliar o número de estudantes matriculados na rede estadual de ensino (Prioritária)	%	85,0	79,2	1.011,7
4 Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC)	UN	21.000	14.712	2,5
Compromisso 2				116,3
1 Ampliar número de unidades escolares da rede estadual de ensino com processos pedagógicos monitorados em todas as etapas e modalidades da educação básica (Prioritária)	%	100,0	100,0	82,0
Compromisso 3				23,8
1 Ampliar número de municípios com oferta de educação profissional e tecnológica.	%	100,0	100,0	23,8
3 Ampliar unidades escolares que ofertem educação profissional com monitoramento do processo pedagógico	UN	244	324	-
Compromisso 4				0,1
1 Ampliar o número de matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) na rede estadual de ensino	UN	20.000	0	0,1

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano IV 2023, SEPLAN.

Da tabela anterior, vale ressaltar que 73,79% dos recursos aportados em 2023 no Compromisso 1, foram direcionados à Meta 3.

Já a Meta 1 do Compromisso 4, não foi alcançada, isto é, não foi ampliado o número de matrículas da EJA na rede estadual de ensino no referido período. Consta a se-

guinte informação no Relatório FIPLAN M&A100 (2024, p. 31) da unidade da SEC responsável pela meta:

A Educação de Jovens e Adultos (EJA), no âmbito do estado da Bahia, tem enfrentado o desafio de ampliação da matrícula na rede, ainda sob os efeitos da pandemia, que impactou diretamente no retorno à escola. Apesar de não ter alcançado a meta estabelecida para o ano de 2023, foram realizadas ações de fortalecimento da modalidade ofertada nos 27 Territórios de Identidade. Dentre as quais, foram realizadas parcerias institucionais articuladas com a Secretária de Saúde na busca ativa para o alcance do público da EJA nas feiras de saúde; Articulação interna entre a SUPROT e CEPEE no atendimento a pessoas em vulnerabilidade social, com abertura de 02 turmas para pessoas em situação de rua; diálogos territoriais de orientação e acompanhamento da oferta nas unidades escolares estaduais e nos atendimentos nas prisões e nas CASES.

Mesmo com a realização de ações descritas acima, a SEC não conseguiu aumentar o número de matrículas desta modalidade de ensino, demonstrando a necessidade de elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada.

2.5.2.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

Nesta seção, serão apresentadas as análises acerca das ações de monitoramento da implementação do PEE-BA realizadas pelas instâncias responsáveis, bem como a contextualização do cenário educacional da Bahia em relação aos estados da região Nordeste e ao Brasil por meio de principais indicadores da educação.

No que se refere à realização de avaliação das políticas públicas educacionais executadas no exercício 2023, conforme previsto nos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, a SEC informou, por meio do Ofício nº 546/2024 – SEC/GAB, Despacho da Assessoria de Planejamento e Gestão (SEC/APG), que o SABE foi criado em 2007 com o objetivo de realizar avaliações em largas escalas, iniciando pelas avaliações externas do ensino médio e da alfabetização.

Informa ainda que o SABE tem normativos e diretrizes parametrizados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e que é realizado anualmente, observando que em 2022 foi ampliada a avaliação para as redes municipais e que em 2023 foram incluídas as escolas com turmas regulares da zona rural. A edição mais recente do SABE tem suas diretrizes estabelecidas pela Portaria SEC nº 844, de 03/09/2023.

Foi mencionado ainda que o SABE possibilita a mensuração da proficiência compreendendo as habilidades no domínio da leitura e o conhecimento lógico-matemático, inseridos nas práticas sociais de linguagem, produzindo indicadores educacionais utilizados na composição do cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educa-

ção Básica da Bahia (IDEBA) e das metas anuais de desempenho das escolas estaduais. Dos 23 indicadores previstos no PPA 2020-2023, 6 são decorrentes do SABE, sendo 4 de proficiência em língua portuguesa e matemática e 2 de desempenho escolar, para os ensinos fundamental e médio.

O Sistema, segundo o Despacho da SEC/APG, constitui-se como um dispositivo pedagógico e de gestão de aprendizagem que possibilita o monitoramento e a implementação de estratégias de melhorias do processo ensino-aprendizagem.

2.5.2.1.3.1 Acompanhamento das ações de monitoramento pelas instâncias delegadas pelo PEE-BA

A Lei Estadual nº 13.559/2016 estabelece em seu art. 4º que a realização do processo de monitoramento contínuo e avaliações periódicas do PEE-BA é competência da SEC, da Comissão de Educação da ALBA, do Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE-BA) e do Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEE-BA), sendo solicitada, às referidas unidades, a descrição das ações por elas realizadas no exercício 2023.

A Secretaria, por meio do Despacho da Superintendência de Gestão da Informação (SGINF), anexado ao Ofício nº 094/2024 – SEC/GAB/CHGAB, informa que “[...], a equipe Técnica da SEC elaborou o Relatório Executivo de Monitoramento do PEE Bahia, referente aos dados do ano de 2022, no exercício do ano de 2023”, e acrescenta que:

Os dados parciais e finais foram organizados e disponibilizados para os setores envolvidos com o processo de monitoramento do PEE-BA, por ocasião da participação dos mesmos nas etapas municipais, intermunicipais e estadual da Conferência Extraordinária Nacional de Educação, agenda de grande relevância ocorrida durante o ano de 2023 e início de 2024, [...]

Ademais, o FEE-BA apresentou o Ofício nº 09/2024, informando o encaminhamento de “[...] Síntese do Cumprimento do Monitoramento do Plano Estadual de Educação da Bahia 2016-2026 – PEE, elaborado no ano de 2023 a partir das análises dos indicadores das suas metas, realizado pelo FEEBA” e afirmando que:

Nossa Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação do FEEBA dedica-se a realizar estudos, acompanhar dados publicados pelos órgãos de monitoramento e avaliação, e ainda, a apresentar ao Pleno do FEEBA agendas atinentes ao monitoramento do Plano Estadual de Educação da Bahia, de onde emana parte significativa das iniciativas realizadas com essa finalidade, de monitorar e avaliar o PEE-BA.

Já o CEE-BA, por meio do Ofício CEE/GAP nº 219/2024, limitou-se a informar que, para a Unidade realizar o monitoramento e a avaliação da implementação do PEE-BA, “[...] é necessário o apoio da [...] SEC/SGINF, com a elaboração do Relatório Executivo de Monitoramento do PEE-BA de 2023, [...]”, não fazendo referência às



ações desenvolvidas no decorrer do exercício de 2023 quanto ao monitoramento contínuo e às avaliações periódicas.

A Comissão de Educação da ALBA não encaminhou resposta ao Ofício GAPRE nº 000068/2024 até o fechamento desta Seção Analítica.

2.5.2.1.3.2 Ausência de divulgação dos resultados das ações de monitoramento nos sites institucionais

Em continuidade ao exame do cumprimento da Lei Estadual nº 13.559/2016, que estabelece, no art. 4º, § 1º, I, que compete às instâncias referidas no seu caput, “[...] divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da *internet*”, requereu-se às citadas unidades as devidas informações.

Ainda, destaca-se que a Resolução TCE/BA nº 152¹²², de 11/12/2018, recomendou à SEC a publicização do resultado do monitoramento do PEE-BA, “[...] tão logo produzido, encaminhando-o, também, a esse Tribunal de Contas”.

A SEC, por meio do Despacho SGINF, anexado ao Ofício nº 094/2024 – SEC/GAB/CHGAB, informa que, no ano de 2023, foram disponibilizados, no site institucional da Secretaria, os Relatórios Executivos de Monitoramento do PEE-BA referentes aos anos de 2019, 2020 e 2021, além dos Relatórios Gerais dos anos de 2017 e 2018, elaborados no âmbito da equipe técnica da Diretoria de Acompanhamento e Avaliação das Informações Educacionais (SGINF/DAI). Ainda, sobre o Relatório Executivo de Monitoramento do ano de 2022, registra que “[...] a elaboração do referido documento ocorreu durante o exercício de 2023, pela dependência da divulgação das estatísticas oficiais utilizadas na aferição das metas estabelecidas no referido PEE-BA” e acrescenta que o arquivo “[...] será anexado ao Portal da SEC, no endereço eletrônico utilizado para este fim, ainda no mês de março de 2024”, o que não foi constatado pela Auditoria até o final de abril de 2024¹²³.

Ainda, o FEE-BA enviou o Ofício nº 09/2024 afirmando que “[...] tem divulgado, assim como refletido e discutido os resultados parciais de monitoramentos feitos sobre o PEE-Ba, [...], em várias oportunidades” bem como apresentando lista do que foi realizado na qual constam “[...] audiências públicas, conferências livres e as etapas estaduais da conferência estadual online e presencial, que foi precedida e/ou acompanhada de Conferências em quase totalidade dos municípios baianos [...].”

A Auditoria realizou pesquisa nas plataformas da SEC, da ALBA, do CEE-BA e do FEE-BA, conforme procedido no exercício anterior. Foi confirmada a disponibilização pela SEC dos Relatórios de Monitoramento da execução do PEE-BA relativos aos exercícios de 2017 a 2021, bem como, pelo FEE-BA, do Caderno Virtual da 4ª Conferência Estadual de Educação da Bahia (COEED 2022). No entanto, nos sites da

¹²² Processo nº TCE/009427/2017.

¹²³ Disponível em: <https://www.educacao.ba.gov.br/midias/documentos/relatorios-anuais-de-monitoramento-do-plano-estadual-de-educacao-da-bahia>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ALBA e do CEE-BA, não foram encontradas divulgações sobre o referido monitoramento e as unidades não se manifestaram sobre o assunto.

2.5.2.1.3.3 Não atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA

Como dito anteriormente, o PEE-BA 2016-2026 é constituído por 20 metas e 246 estratégias, dispostas no Anexo Único da Lei Estadual nº 13.559/2016 e para seu monitoramento são adotados indicadores educacionais. O Anexo XXV, que compõe a Prestação de Contas da SEC, traz informações acerca da execução do PEE-BA, por meio da evolução dos indicadores elencados.

A análise dos referidos anexos, relativos aos exercícios de 2022 e 2023, nos quais tem-se 44 indicadores para o monitoramento das 20 metas do PEE-BA, apontou que nenhum indicador teve seu resultado atualizado no exercício de 2023, sendo disponibilizados os mesmos dados apresentados no anexo da prestação de contas do exercício de 2022, embora 41 possuam periodicidade anual conforme informado no citado documento. Cabe ressaltar, ainda, que 17 destes indicadores já se encontravam sem atualizações dos seus resultados em 2021 e 2022, registrando os dados idênticos aos apresentados no Anexo XXV relativo ao exercício de 2020. Ademais, observa-se que a meta 19 permanece sem indicador oficial de monitoramento no referido Anexo.

Diante do exposto, a Auditoria requereu esclarecimentos à SEC, obtendo resposta por meio do Ofício nº 113/2024 – SEC/GAB/CHGAB, ao qual foi anexado o Despacho SEC/SGINF/DAI, que informa:

[...] A respeito do **Anexo XXV** informamos que os dados enviados foram os mais atualizados e disponíveis pelos órgãos oficiais no momento do envio, considerando que **os dados de 2023 são disponibilizados no exercício de 2024.**

[...] a equipe de estatística encontra-se realizando os cálculos para atualização dos indicadores educacionais que constarão no Relatório de Monitoramento do PEE 2023 que será elaborado no exercício de 2024. (grifo do original)

Ademais, constatou-se, na análise dos dados apresentados no Relatório Executivo de Monitoramento do PEE – Exercício 2022, até então, último disponibilizado pela SEC, divergências de resultados de 13 indicadores em relação àqueles apresentados no Anexo XXV. A SEC informa, no Despacho SEC/SGINF/DAI, anexado ao Ofício nº 136/2024 – SEC/GAB/CHGAB, que:

A respeito do **Anexo XXV** informamos que os dados que compõe este documento, são enviados ao TCE no início de cada ano, por ocasião da prestação de contas da SEC. Vale ressaltar que os dados nele sistematizados apresentam defasagem de dois anos, tendo em vista que durante o curso do ano corrente os indicadores oficiais do ano imediatamente anterior são

divulgados. Dessa forma, o Relatório Executivo de Monitoramento do PEE é construído no percurso do ano corrente e apresenta os dados dos indicadores oficiais do ano imediatamente anterior. (grifo do original)

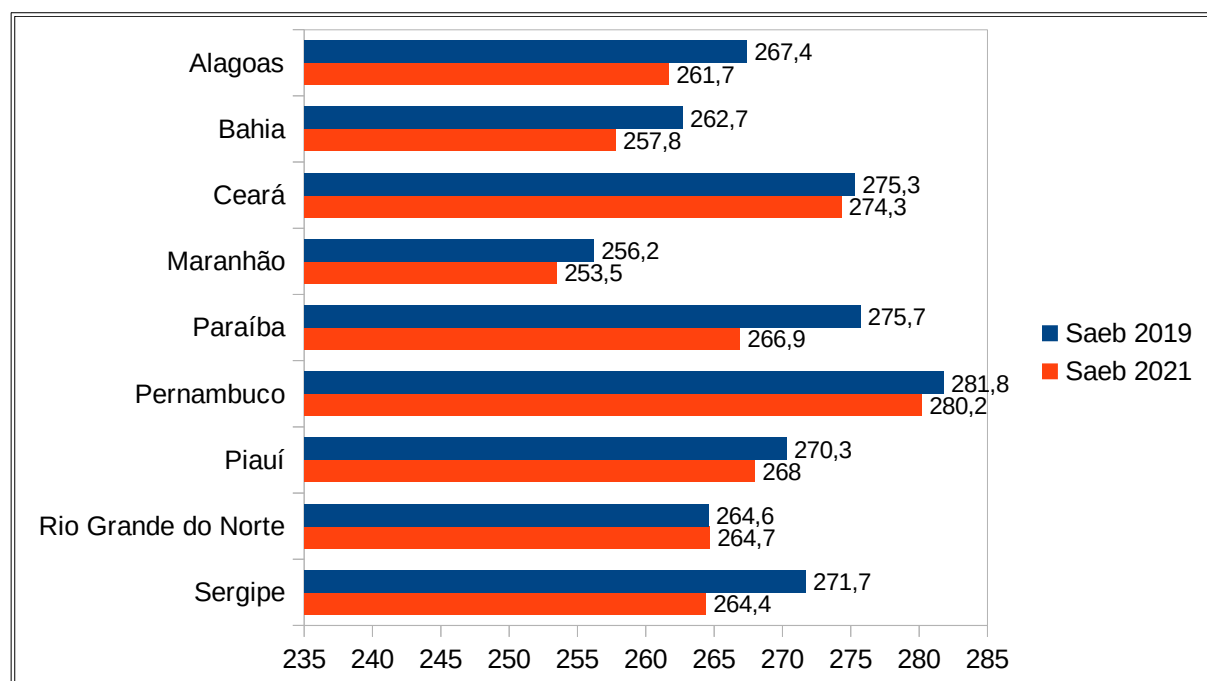
Ainda referente a esta questão, foi informado que três indicadores passam por uma revisão de estimativas utilizadas nos cálculos dos índices, o que justificaria a divergência de resultado entre os dois documentos.

Observou-se, também, a inexistência de indicadores oficiais de monitoramento de três metas, impossibilitando o acompanhamento de sua implementação. Salienta-se que os apontamentos descritos nesta seção expressam uma preocupação maior, considerando que o PEE-BA finda-se em 2026.

2.5.2.1.3.4 Análise de indicadores educacionais

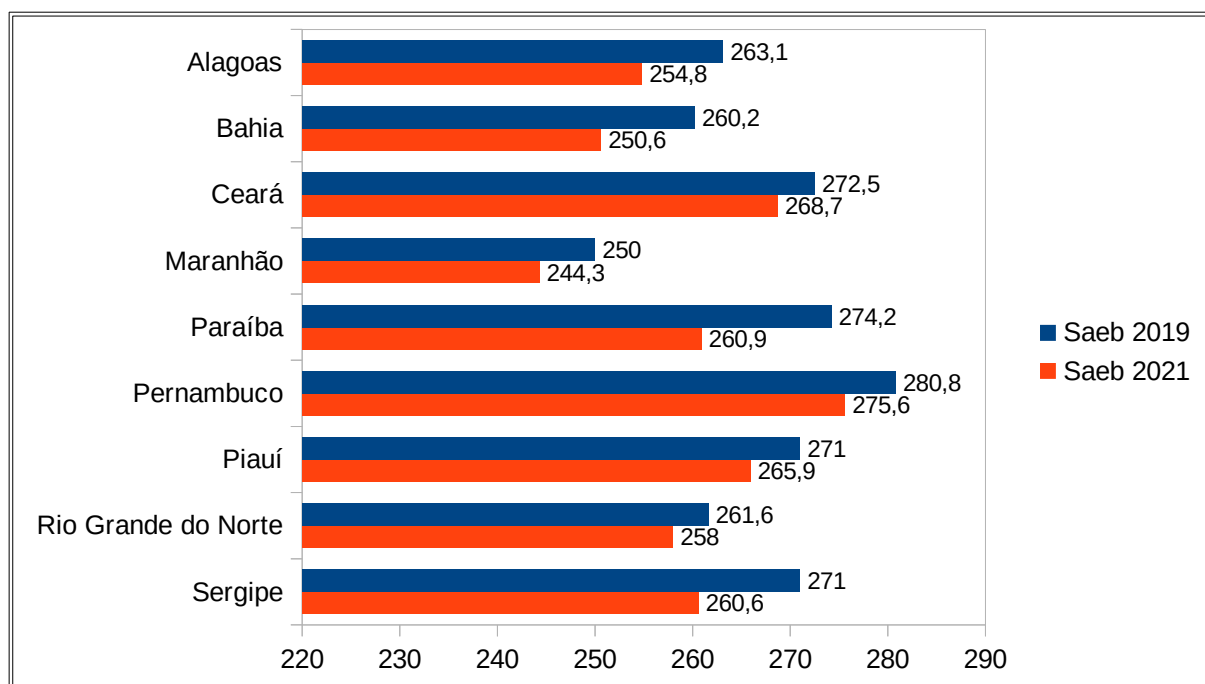
Visando contextualizar o nível de proficiência do Ensino Médio da Bahia, analisou-se os resultados mais recentes do SAEB dos anos 2019 e 2021, uma vez que os dados de 2023 ainda estão sendo validados. Na proficiência média em Língua Portuguesa do Ensino Médio apresentou uma evolução negativa, ficando abaixo da média nacional (275 pontos em 2021).

GRÁFICO 14 – Proficiências médias, no SAEB, em Língua Portuguesa, na 3ª série do Ensino Médio regular por unidade da federação da região Nordeste – 2019 e 2021



Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir da Daeb/Inep, 2023.

GRÁFICO 15 – Proficiências médias, no SAEB, em Matemática, na 3ª série do Ensino Médio regular por unidade da federação – 2019 e 2021



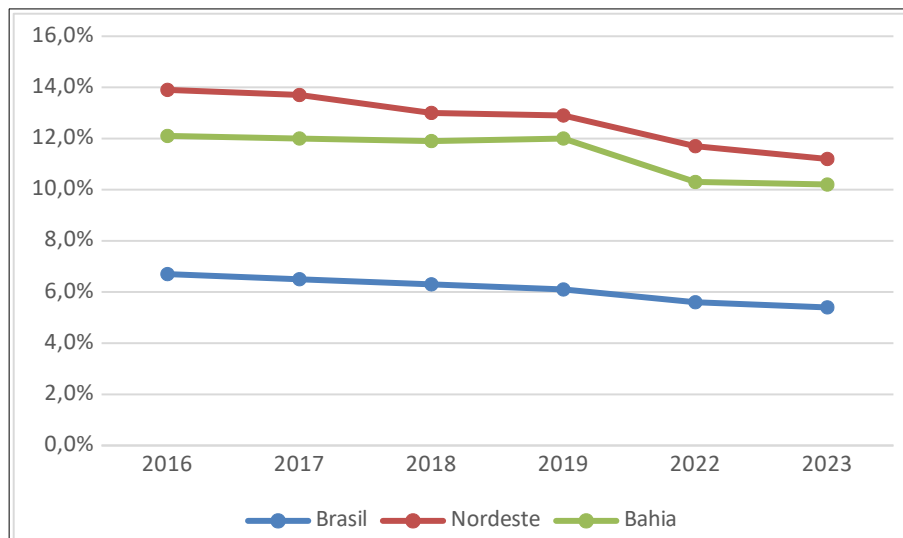
Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir da Daeb/Inep, 2023.

Em relação à proficiência em matemática desta etapa de ensino não foi diferente, retraindo 10 pontos de 2019 para 2021, como demonstra o gráfico anterior. Enquanto a média nacional foi de 270 pontos, a Bahia alcançou apenas 250,6 pontos em 2021.

Considerando o resultado de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática em relação aos demais estados de Nordeste, a Bahia obteve o segundo pior desempenho, ficando acima apenas do Estado de Maranhão.

No que concerne à taxa de analfabetismo, um indicador importante na análise de políticas educacionais, apesar do índice estadual estar em situação melhor em relação à média dos estados da região Nordeste, e com uma redução de cerca de 2 pontos percentuais em relação ao ano de 2019, ainda apresenta um valor alto (mais de 10%). Esse resultado representa o tamanho do desafio, principalmente considerando a dimensão territorial e populacional da Bahia.

GRÁFICO 16 – Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade – 2016 a 2023

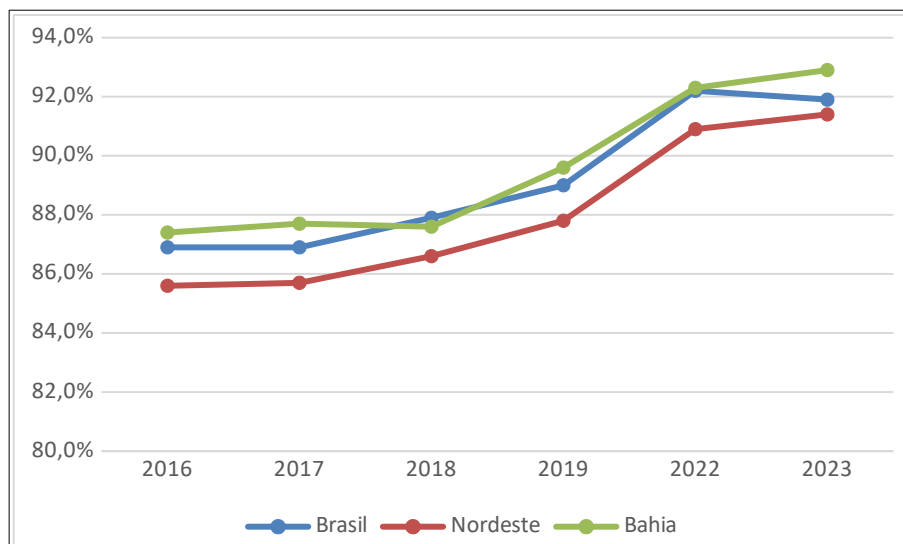


Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir do IBGE – PNAD Contínua Anual – 2º trimestre.

Nota: 1 Houve mudança metodológica nos anos 2020 e 2021 em função da pandemia da COVID-19, não sendo aplicado o questionário ampliado que fornece os dados para o cálculo do presente indicador.

Referente à taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos de idade, nota-se uma evolução positiva do estado da Bahia, superando os resultados regional e nacional em 2023.

GRÁFICO 17 – Taxa de escolarização de 15 a 17 anos – 2016 a 2023



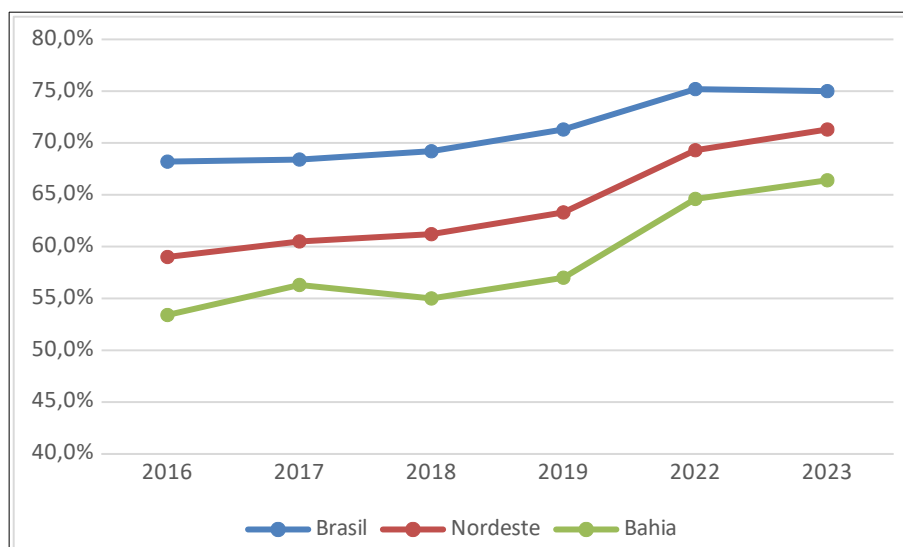
Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir do IBGE – PNAD Contínua Anual – 2º trimestre.

Nota: 1 Houve mudança metodológica nos anos 2020 e 2021 em função da pandemia da COVID-19, não sendo aplicado o questionário ampliado que fornece os dados para o cálculo do presente indicador.

No entanto, ao analisar a taxa ajustada de frequência escolar líquida, observa-se que essa situação se inverte, sendo o dado da Bahia mais crítico. Isto é, na Bahia, apesar de haver maior cobertura de atendimento escolar, quando observa o percen-

tual de estudantes entre 15 e 17 anos que frequenta a etapa prevista para esta faixa etária (Ensino Médio), há parte significativa que está matriculada em etapa anterior, com defasagem entre a idade-série, como mostra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 18 – Taxa ajustada de frequência escolar líquida de pessoas com 15 a 17 anos de idade – 2016 a 2023

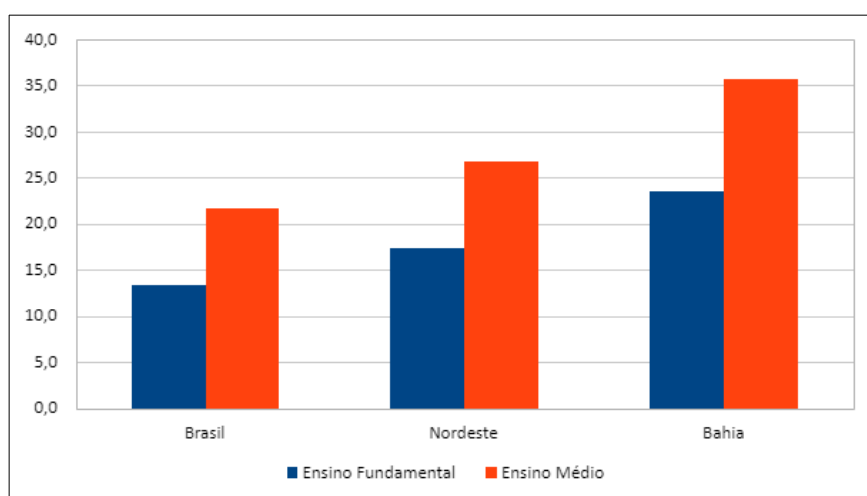


Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir do IBGE – PNAD Contínua Anual – 2º trimestre.

Nota: 1 Houve mudança metodológica nos anos 2020 e 2021 em função da pandemia da COVID-19, não sendo aplicado o questionário ampliado que fornece os dados para o cálculo do presente indicador.

O gráfico abaixo apresenta os dados referentes à taxa de distorção idade-série do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Ao comparar os dados do Brasil, da região Nordeste e da Bahia, nota-se a discrepância do resultado estadual, apresentando o pior índice.

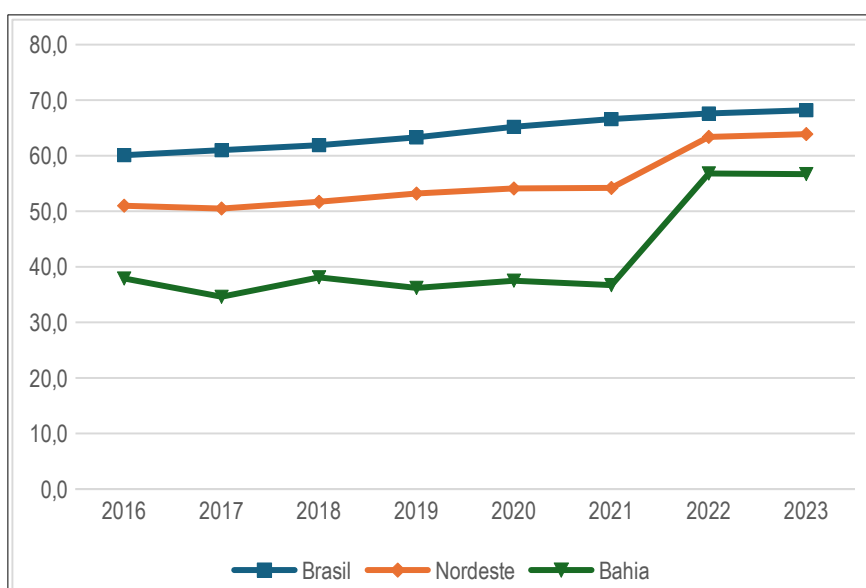
GRÁFICO 19 – Taxa de distorção idade-série na rede pública – Brasil, Nordeste e Bahia – 2023



Fonte: Censo da Educação Básica 2023/INEP.

Outra informação de destaque quando analisa as condições de oferta educacional, é a adequação de formação docente, ou seja, o percentual de professores que lecionam as disciplinas na área em que foram formados.

GRÁFICO 20 – Taxa de formação docente adequada no Ensino Médio – Brasil, Nordeste e Bahia – 2016 a 2023



Fonte: Censo da Educação Básica 2016 a 2023/INEP.

Apesar de ter tido uma evolução positiva significativa na Bahia em 2022, nota-se que a situação ainda é distante do esperado e do índice alcançado nacional e regionalmente. De modo que mais de 40% dos professores que atuam no Ensino Médio lecionam as disciplinas para as quais não foram formados.

Salienta-se que este resultado pode impactar diretamente uma das Metas dos ODS, a Meta 4 Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, especificamente a Meta 4.c (Brasil):

Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento em que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional.

2.5.2.1.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva

Não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022.**

Determinações ao Governo do Estado

Enviar à ALBA projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016;

Realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do PEE-BA, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal; e

Promover ações de monitoramento e avaliação da execução do PEE-BA, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e Conselho Estadual de Educação) conforme previsto no art. 4º, I, § 1º da Lei Estadual nº 13.559/2016.

Recomendações ao Governo do Estado

Enviar esforços para promover a atualização anual dos indicadores de monitoramento do PEE-BA, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação;

Corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022;

Realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019);

Elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada; e

Melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao PEE-BA, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011.

2.5.3 Segurança Pública e Defesa Social

Dentre os oito objetivos estratégicos constantes do PDI Bahia 2035, no eixo Segurança Pública e Defesa Social, a auditoria destacou os seguintes:

- Conter as diversas formas de violência, especialmente os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), por meio do emprego da inteligência policial e de ações multidisciplinares e transversais para enfrentamento dos fatores de risco à defesa e fruição da cidadania e dos direitos humanos, prioritariamente os que atingem mulheres e jovens negros, em articulação com o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o MP/BA, a DPE/BA, as prefeituras, a União e a sociedade civil;
- Qualificar e ampliar o emprego do policiamento comunitário, primando pela confiança e pelo mútuo respeito nas relações entre as forças policiais e a população, buscando a redução dos confrontos armados e maior segurança no meio urbano e rural;
- Qualificar e intensificar o uso da inteligência policial em busca de maior eficiência e efetividade das operações contra organizações criminosas, contra o tráfico de armas, de drogas e de pessoas, proporcionando maior segurança aos agentes policiais e para a população; e
- Promover, com atenção aos direitos humanos, a custódia e a reinserção social das pessoas em privação de liberdade e acompanhar a execução de medidas diversas da prisão, em articulação com o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, a DPE/BA, o MP/BA, instituições da iniciativa privada e organizações da sociedade civil, por meio da oferta de políticas públicas, de modo a reduzir a reincidência criminal, o fluxo de encarceramento e, consequentemente, o adensamento da população carcerária.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Segurança Pública, conforme descrito a seguir.

2.5.3.1 Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social

2.5.3.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), criada pela Lei Federal nº 13.675, de 11/06/2018, instituidora também do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tem por finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social.

A PNSPDS definiu as seguintes atribuições aos Estados:

- Estabelecer suas Políticas Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e

enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais;

- Elaborar e implantar os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, baseados no respectivo plano nacional e em até 2 anos de sua publicação, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social; e
- Criar Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, mediante proposta dos Chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

No âmbito do Estado da Bahia, a formulação, implementação e avaliação da política é, principalmente, de responsabilidade dos órgãos centrais da Secretaria da Segurança Pública (SSP) e da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), em conjunto com seus Órgãos em Regime Especial de Administração Direta, a saber: Polícias Militar (PM/BA) e Civil (PC/BA) e do Corpo de Bombeiros Militares (CBM/BA).

A Lei Estadual nº 13.714, de 22/02/2017, criou o Fundo Penitenciário do Estado da Bahia (FUNPEN/BA), com a finalidade de alocar recursos e meios para custear a execução de programas, ações, atividades e projetos que visem à modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário do Estado, sendo tal Lei regulamentada pelo Decreto Estadual nº 17.567/2017. A criação deste instrumento era necessária para que o Estado tivesse acesso a recursos oriundos do Fundo Nacional, conforme disposto na Lei Federal nº 13.500/2017.

Posteriormente, a Lei Estadual nº 14.169, 04/10/2019, além de criar o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CONESP), instituiu o Fundo Estadual de Segurança Pública (FESP), sendo este um instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento do SUSP e do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) no âmbito da SSP.

O Decreto Estadual nº 22.413, de 28/11/2023, instituiu o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS), com vigência no período de 2024 a 2033, constituído de metas e ações estratégicas, tendo por órgãos executores a SSP e a SEAP, além do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN).

Da análise da Política Estadual, a Auditoria constatou o que está comentado na sequência.

2.5.3.1.1 Ausência de normativo instituidor da política pública

A Política Estadual não foi devidamente instituída, haja vista não ter sido formalizada seus objetivos, princípios ou diretrizes. Questionados sobre essa lacuna, os dirigentes da SSP e da SEAP prestaram seus esclarecimentos, conforme trechos destacados a seguir:

Manifestação da SSP:

No âmbito do estado da Bahia, a política de segurança pública vigente integra um espectro mais amplo de ações que contempla também a atuação de outras secretarias estaduais, denominada Política Pública de Defesa Social, que foi instituída pela lei estadual nº. 12.357/2011 [...].

Ante o exposto, a Auditoria entende que apesar da vigência da Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto pela Vida, tal norma não foi modificada e adaptada às diretrizes emanadas da Lei Federal nº 13.675/2018, nem outra norma lhe sucedeu, havendo, por conseguinte, um hiato normativo da nova conjuntura trazida pela Política Nacional da Segurança Pública.

Não houve manifestação da SEAP acerca do questionamento da Auditoria.

2.5.3.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.3.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A SEAP não apresentou o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional (CONSIP), conforme estabelece o art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457, de 09/12/2015. Este Conselho tem como competências promover avaliações periódicas do desempenho do Sistema Prisional; acompanhar e inspecionar o quantitativo de vagas existentes nas Unidades Prisionais e suas necessidades de ampliação; analisar o funcionamento dos serviços e sugerir medidas adequadas para a plena operacionalização do Sistema Prisional; entre outras. Ademais, não foram apresentadas evidências de que o Conselho tenha se reunido ao longo de 2023.

Por essa irregularidade, os gestores afirmaram o seguinte:

Em atenção ao CONSIP, esta Superintendência de Gestão Prisional, localizou tão somente a publicação da Comissão nomeada por meio de Portaria nº 941/2018.

[...]

Após vasta pesquisa nos arquivos desta SGP, não localizamos regulamentação do CONSIP. Ademais considerando a importância da sua Regulamentação, estaremos sugerido ao Gabinete do Secretário a criação do Grupo de Trabalho para elaboração do anteprojeto de Regimento do CONSIP.

Com relação à composição e ao funcionamento do Comitê Gestor do FUNPEN/BA em 2023, o gestor da SEAP assim se manifestou:

O trabalho do comitê gestor no ano de 2023, assim como, nos demais anos anteriores, com relação a execução do FUNPEN/BA, se dá de forma eficiente e concreta em todos os processos administrativos que visam a contratação de obras públicas, a aquisição bens permanentes e de consumo, subsidiados, por sua vez, por verbas oriundas do referido fundo.

[...]

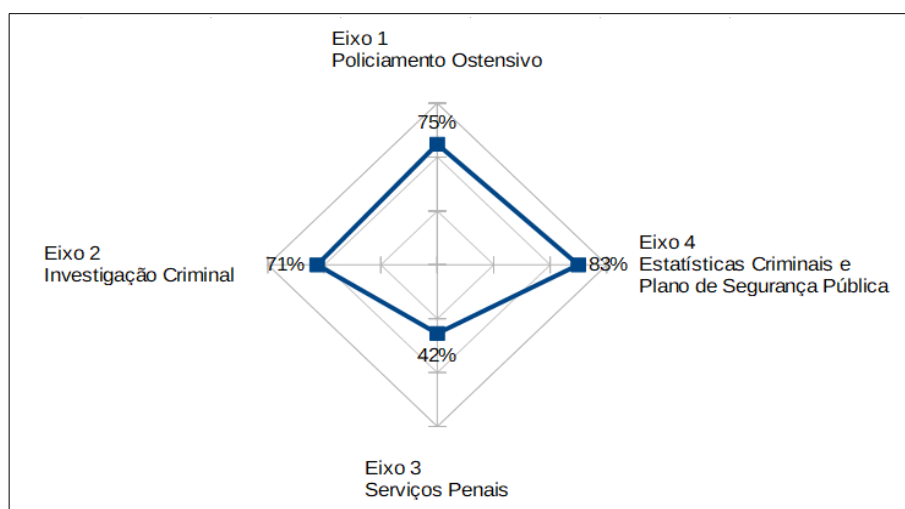
Portanto, existe de forma concreta e eficiente, a atuação de todos os membros do comitê gestor do FUNPEN/BA, seja no aspecto técnico-administrativo pelos representantes da SAEB/BA, seja no aspecto financeiro-orçamentário e de eficiência do gasto público, realizados pelos representantes da SEFAZ/BA.

Registre-se que não foram apresentadas evidências documentais da nomeação dos membros do Comitê Gestor e nem as atas de reunião, de modo a respaldar as alegações supracitadas.

Importa destacar o resultado de inspeção¹²⁴ realizada em 2023 com o objetivo de mensurar o Índice de Governança e Gestão em Segurança (IGGSEG), que visa medir periodicamente a maturidade de governança e gestão nas organizações de segurança pública do País. Os trabalhos permitiram traçar amplo panorama das funções estatais atinentes à segurança pública, dando luz a áreas de excelência e a deficiências que necessitam de maior atenção dos gestores e dos órgãos de controle. Ao final, a Bahia obteve um IGGSEG de 68% (em levantamentos recentes, Piauí obteve 48%, Pernambuco 63%, Mato Grosso 66% e Ceará 69%).

A figura a seguir demonstra os eixos que compõem o referido índice e quais os valores alcançados após a realização de procedimentos de validação por parte da Auditoria:

FIGURA 8 – Eixos do IGGSEG Bahia



Fonte: Elaborada pela Auditoria.

Os resultados demonstram a necessidade de se intensificar as ações governamentais no Eixo de **Serviços Penais**, que englobam aspectos relacionados à **Gestão Prisional** (acompanhamento da pena; assistência ao preso; condições de cumprimento da pena; e segurança, custódia e disciplina), às **Alternativas Penais** (acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão e das penas restritivas de direitos; e monitoração eletrônica) e à **Atenção aos Egressos**.

¹²⁴ Processos TCE/009089/2023 e TCE/004367/2024.

2.5.3.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o Programa 314, que no PPA é responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho), e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 15 – Programas, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA	Indicador PPA	Medida	Valor de Referência	Valor Final
Segurança Pública e Defesa Social	Taxa de mortalidade por acidentes de trânsito nos municípios de abrangência	por 100.000	7,90 (2018)	- (2023)
	Taxa de atendimento às solicitações de produção da prova material	%	98,00 (2019)	94,53 (2023)
	Taxa de emprego operacional de policiais militares	%	89,34 (2020)	89,39 (2023)
	Variação percentual de edificações certificadas	%	- (2019)	67,55 (2023)
	Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida	%	- (2019)	-25,94 (2023)
	Proporção de pessoas privadas de liberdade com acesso efetivo às atividades ressocializadoras	%	25,52 (2019)	63,98 (2023)
	Presos por vaga no Estado da Bahia	N/A	1,44 (2019)	1,15 (2023)
	Ação Prioritária (em R\$ milhões) em 2023	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Implantação do Serviço de Comunicação Crítica Móvel	10,0	13,1	13,1
	Implantação do Projeto Vídeo-Polícia Expansão	20,0	102,9	102,9
	Aquisição de Equipamento de Informática para o Sistema de Segurança Pública	14,9	31,9	26,0
	Aquisição de Equipamento de Telecomunicação para o Sistema de Segurança Pública	3,0	4,6	3,9
	Ampliação de Unidade do Corpo de Bombeiros Militar	0,12	0,73	0,38
	Construção de Unidade do Corpo de Bombeiros Militar	11,0	10,0	0,3
	Reforma de Unidade do Corpo de Bombeiros Militar	5,0	5,0	1,8
	Construção de Unidade do Sistema Estadual de Segurança Pública	190,0	182,6	179,6
	Reforma de Unidade do Sistema de Segurança Pública	66,6	53,7	48,5
	Subtotal	320,6	404,5	376,5

Fontes: Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Quanto aos Indicadores de Desempenho, este conjunto apresentado para o Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social” revela-se insuficiente para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas, por não refletir o resultado da aplicação das políticas e estratégias implementadas pelo SESP no combate e repressão à criminalidade e à violência que assola o território baiano, fato que já foi mencionado na análise das Contas de Governo de 2022.

Tal situação contraria o que preceitua o Manual da SEPLAN intitulado “Elaborar Plano Plurianual 2020-2023 – Manual de Processo, versão 1.2, 2020”¹²⁵, o qual define que “Os Indicadores permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade”.

Quanto ao resultado das ações prioritárias, cabe ressaltar as ocorrências identificadas:

- A ausência de ações prioritárias relacionadas à área de serviços penais e gestão penitenciária, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana;
- A redução do orçamento de ações prioritárias para construção de unidades do Corpo de Bombeiros e para construção/reforma de unidades do SESP; e
- A baixa execução de ações prioritárias para construção/reforma de unidades do Corpo de Bombeiros. Registre-se que o Relatório de Gestão do CBM/BA informa que “houve remanejamento de recurso para cumprimento de pagamentos referentes às despesas envolvendo as Operações de Incêndio Florestal (PAOE 4354 - funcionamento de unidade do CBM/BA), retirados do FUNEBOM (UO 20602), fator que impactou em algumas ações orçamentárias”.

2.5.3.1.2.3 Defasagem do contingente de policiais militares e civis

O volume de recursos orçamentários carregados para a área do SESP revela-se insuficiente para fazer frente à premente necessidade de reforço e aperfeiçoamento da atuação de seus órgãos/unidades no enfrentamento e repressão da criminalidade e da violência, especialmente quanto ao aumento do contingente de agentes no policiamento ostensivo e investigativo, a cargo das Polícias Militar e Civil, respectivamente. Em 2023, este contingente perfez o quantitativo de 36.818¹²⁶ policiais (militar e civil), incluindo os 964 agentes colocados à disposição de outros órgãos governamentais, além dos 1.411 policiais militares convocados da reserva, nos termos do art. 18 da Lei Estadual nº 7.990, de 27/12/2001, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 19.552, de 20/03/2020.

¹²⁵ Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/MP_ela_ppa_20_23_v_1_2_2020_01042021.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

¹²⁶ Quantitativos extraídos dos ANEXOS I – Relatórios de Gestão 2023, peças integrantes dos Processos de Contas das Polícias Militar (TCE/001741/2024) e Civil (TCE/001718/2024).

Em face desta realidade, a Bahia continua muito aquém da proporcionalidade recomendada pela ONU, da qual o Brasil é signatário, qual seja, de aproximadamente 1 policial para cada 300 habitantes, haja vista a proporção apurada (cerca de 410 habitantes por policial), considerando-se a população estimada de 15.084.600 habitantes para a Bahia em 2023, segundo o IBGE.

Para melhor ilustrar a variação do contingente policial da SSP, desde 2016, os números estão assim demonstrados:

TABELA 16 – Variação do contingente policial da SSP, período de 2016-2023

Ano de Referência	Contingente Policial (SSP)		Total (Efetivo Policial)
	PM/BA ⁽¹⁾	PC/BA ⁽¹⁾	
2016	31.382	6.395	37.777
2017	30.062	6.098	36.160
2018	31.570	5.756	37.326
2019	30.923	6.023	36.946
2020	30.448 ⁽²⁾	5.554	36.002
2021	29.700 ⁽²⁾	5.622	35.322
2022	29.812 ⁽²⁾	5.557	35.369
2023	31.473 ⁽²⁾	5.345	36.818

Fontes: Relatórios de Gestão, peças integrantes das prestações de contas das Unidades Jurisdicionadas PM/BA e PC/BA.

Notas: ⁽¹⁾ O quantitativo engloba os policiais à disposição de outros órgãos de governo.

⁽²⁾ Abrange militares da reserva remunerada, ao número de 1.411, convocados nos termos do art. 18 da Lei Estadual nº 7.990/2001, regulamentada pelo Decreto nº 19.552/2020.

Depreende-se, do exposto, uma grave e crônica defasagem do contingente de policiais, face ao déficit de 32,28% (14.330 militares) do efetivo da PM/BA, vez que a Lei Estadual nº 13.201, de 09/12/2014, alterada pelas Leis Estaduais nºs 13.588/2016 e 14.186, de 15/01/2020, prevê o quantitativo adequado de 44.392 policiais militares (39.396 praças e 4.996 oficiais), nos termos do art. 55 e Anexo IV do citado diploma legal. De igual maneira, o efetivo desejado da PC/BA deveria ser de 8.933 policiais, conforme previsto no art. 48, § 3º, e Anexo I da Lei Estadual nº 11.370, de 04/02/2009 (alterada pelas Leis Estaduais nºs 11.613, de 06/11/2009 e 13.204, de 11/12/2014). Contudo, em 2023, o seu contingente de policiais encontrava-se com uma carência de 3.588 agentes, face ao efetivo de 5.345 profissionais, como observado na tabela anterior, o que representa um déficit de 40,17% de servidores na Corporação.

Vale registrar que a folha de pessoal (Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais), em 2023, respondeu por 77,78% das despesas liquidadas pelas Secretarias SSP e

SEAP, enquanto que os serviços/aquisições administrativos (Grupo 3 – Outras Despesas Correntes) absorveram 15,35% desses gastos, restando 6,87% para a ampliação do Patrimônio Público (Grupo 4 – Investimentos), a exemplo da aquisição de viaturas e de bens permanentes, construção e/ou reformas de unidades policiais e prisionais, além de aquisições de material bélico, dentre outros dispêndios.

Instado a se posicionar¹²⁷, o então Secretário da SSP ratificou as justificativas externadas em exercícios anteriores no que tange à falta de competência regimental do órgão para definir a sua cota orçamentária anual, sendo esta estabelecida pela SEPLAN. Para corroborar com seus argumentos, o Titular da Pasta citou trecho (p. 13) contido no Relatório de Auditoria das Contas de 2022 da SSP, sugerindo, ainda, que tal achado e respectiva recomendação sejam igualmente encaminhados para a Casa Civil e a SEPLAN. Visa, com isso, a resolução ou mitigação da situação exposta, robustecendo continuamente as dotações orçamentárias destinadas à área da Segurança Pública (SSP e SEAP), provendo, desta forma, o SESP de condições e recursos técnicos, logísticos e tecnológicos, além de pessoal, capazes de promover o adequado e eficaz enfrentamento e contenção da violência e da criminalidade que afligem a sociedade baiana, cumprindo, com isso, o seu *mister* institucional previsto no art. 146 da CE/1989, além de atender às diretrizes e objetivos emanados do Programa Pacto pela Vida e do Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social”.

2.5.3.1.2.4 Monitoramento das recomendações b4 e d31

O Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – trouxe no seu item “b” (Quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas) a seguinte recomendação:

b4. Inserir o Índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência (item 2.12 da Seção Analítica);

Sobre este assunto, o Controlador Interno da SSP, por meio da Nota Técnica nº 001/2023¹²⁸, assim se manifestou:

Informo a este Órgão de Contas que o assunto foi sanado para o Plano Plurianual 2024-2027, tendo em vista a inclusão do indicador CVLI no rol de Indicadores do Programa 437 - Bahia Mais Segura, cujo Projeto de Lei tramita na Assembleia Legislativa da Bahia neste momento.

¹²⁷ No âmbito do Processo TCE/001616/2023.

¹²⁸ Processo TCE/001616/2023, Ref.3162617-6.

Observa-se que o Índice CVLI foi incluído no PPA 2024-2027 (Lei Estadual nº 14.647/2023) como um dos indicadores do **Programa 437 – Bahia Mais Segura**¹²⁹, sob a denominação **Taxa do CVLI**. Dessa forma, a Auditoria conclui que a recomendação **foi implementada**, o que será objeto de monitoramento nos exercícios subsequentes, objetivando verificar o impacto desse indicador nas ações e estratégias estabelecidas pelo Governo do Estado.

d31. adotar medidas no sentido de ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias, visando o aumento do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões em que o índice CVLI de 2022 revela-se alarmante (item 2.12 da Seção Analítica);

De maneira geral, os dados, informações e explicações trazidos no arrazoado da CCI/SSP procedem parcialmente, haja vista que algumas ações iniciadas em 2018 e 2021 somente foram concluídas em outubro de 2023, enquanto outras ainda se encontram em andamento, as quais serão objeto de acompanhamento.

Contudo, os números informados revelam-se insatisfatórios para atender a real necessidade de aparelhamento e aperfeiçoamento do SESP, visando cumprir e alcançar os resultados almejados de seus Compromissos, Metas e Ações Orçamentárias, notadamente aquelas ditas como Prioritárias, as quais requerem reforço na execução física, orçamentária e financeira. Nesse sentido, ressaltam-se as Ações 5357 (Implantação do Serviço de Comunicação Crítica Móvel) e 5359 (Implantação do Projeto Vídeo-Polícia Expansão) no ano de 2022, as quais tiveram baixa e/ou nenhuma execução nos exercícios de 2020, 2021 e 2022. Assim, a Auditoria conclui que tal recomendação está **parcialmente implementada**.

2.5.3.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.3.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Embora previsto nos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, não foi apresentada uma avaliação da política de segurança pública, tendo os gestores da SEPLAN comentado o que segue:

Considerando que a política Estadual de Defesa Social abrange um espectro amplo de ações e envolve secretarias diversas como anteriormente mencionado, podem ser mencionadas as avaliações realizadas no âmbito da Secretaria de Planejamento - SEPLAN, **no que diz respeito à avaliação do Plano Plurianual – PPA**. (grifo da Auditoria)

Não houve manifestação da SEAP acerca do questionamento da Auditoria.

¹²⁹ Disponível em: <http://editorpaperless.alba.ba.gov.br/visualizador/publico/anexo/387504>. Acesso em: 04 abr. 2024.

Cabe salientar que as avaliações dos programas do PPA não são suficientes para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

2.5.3.1.3.2 Análise do indicador CVLI

O Manual de Atuação para Membros do Ministério Público em Crimes Violentos Letais Intencionais¹³⁰, de 2021, preconiza que “Dentro do amplo espectro de atuação obrigatória do Ministério Público como titular da ação penal, sua vocação prioritária é a investigação de CVLI e a responsabilização de seus autores”. A publicação coloca o CVLI como o principal medidor da violência no Brasil, conforme se depreende do trecho transcrito abaixo:

A categoria “Crimes Violentos Letais Intencionais” foi idealizada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social. São considerados como CVLI os crimes de homicídio doloso, incluindo-se o feminicídio, a lesão corporal seguida de morte e o latrocínio.

Tal categorização ocorre porque o resultado “morte” destaca-se como o principal medidor da violência em países como o Brasil, pois, apesar de certo grau de subnotificação, os registros das mortes violentas ainda se apresentam como a fonte mais confiável em termos de políticas de segurança pública.

A adoção, pelo Ministério Público, de uma parametrização conceitual que aponte uma estratégia voltada à redução do número de mortes violentas no Brasil é relevante por trazer uniformidade à atuação. Além disso, também publiciza à sociedade as razões de decidir dos gestores públicos e as necessidades institucionais para a melhoria do serviço na área de segurança pública.

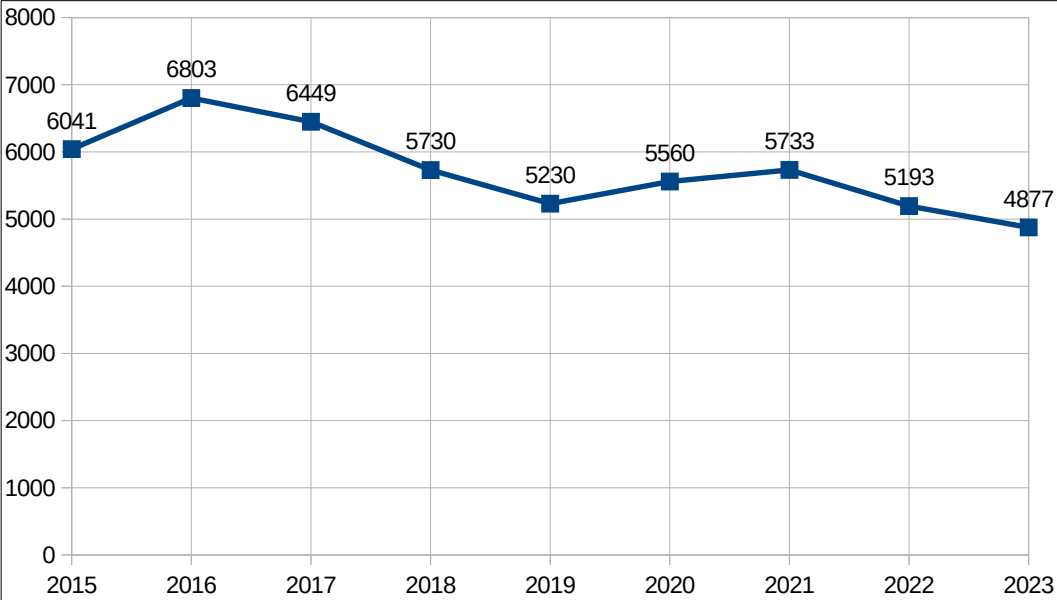
Conforme narrado no Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, até aquele ano inexistia uma ferramenta oficial que permitisse à sociedade acompanhar os dados sobre violência do País, sendo utilizado como fonte o “Monitor da Violência”, uma parceria entre o site G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e a ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Em 2024, o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), passou a disponibilizar um painel interativo com informações atualizadas dos dados de crimes violentos em todos os estados, facilitando a visualização e a comparação dos resultados entre os entes federativos.

A partir dos dados extraídos dessa ferramenta, foi elaborado o gráfico abaixo, o qual demonstra a evolução das ocorrências totais de CVLI na Bahia, entre 2015 e 2023:

¹³⁰ Manual de atuação para membros do Ministério Público em crimes violentos letais intencionais. Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Manuais/Manual_CVLI.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.



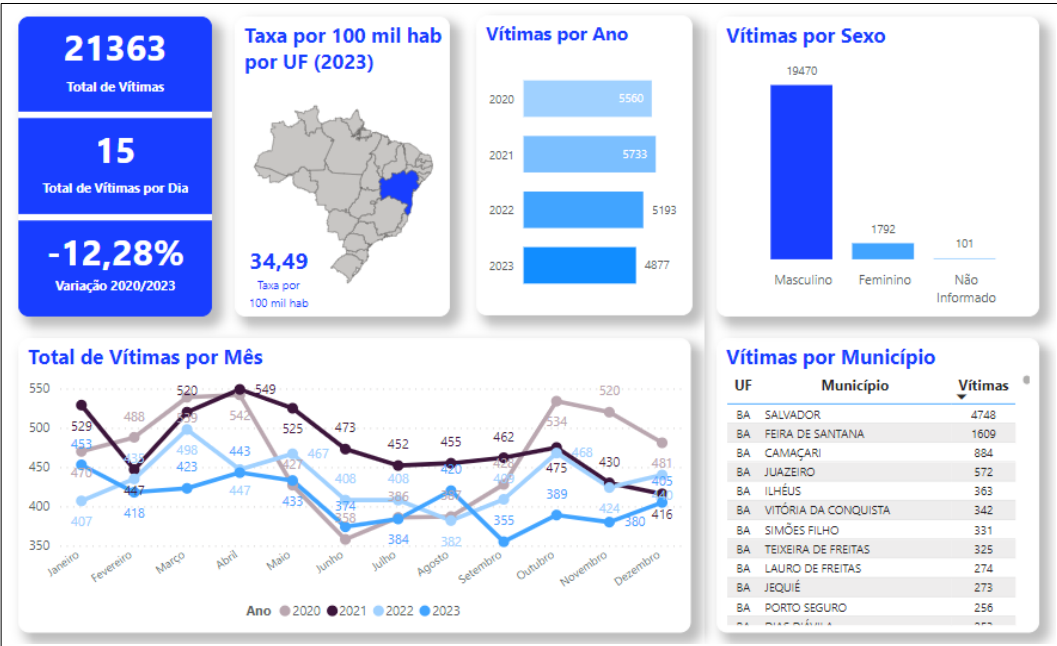
GRÁFICO 21 – Evolução do CVLI na Bahia entre 2015 e 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do MJSP. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em: 14 mar. 2023

A figura a seguir, extraída da ferramenta do MJSP, é a visualização gráfica dos dados do CVLI da Bahia nos anos do PPA 2020-2023:

FIGURA 9 – CVLI da Bahia durante a vigência do PPA 2020-2023



Fonte: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em 14 mar. 2024.

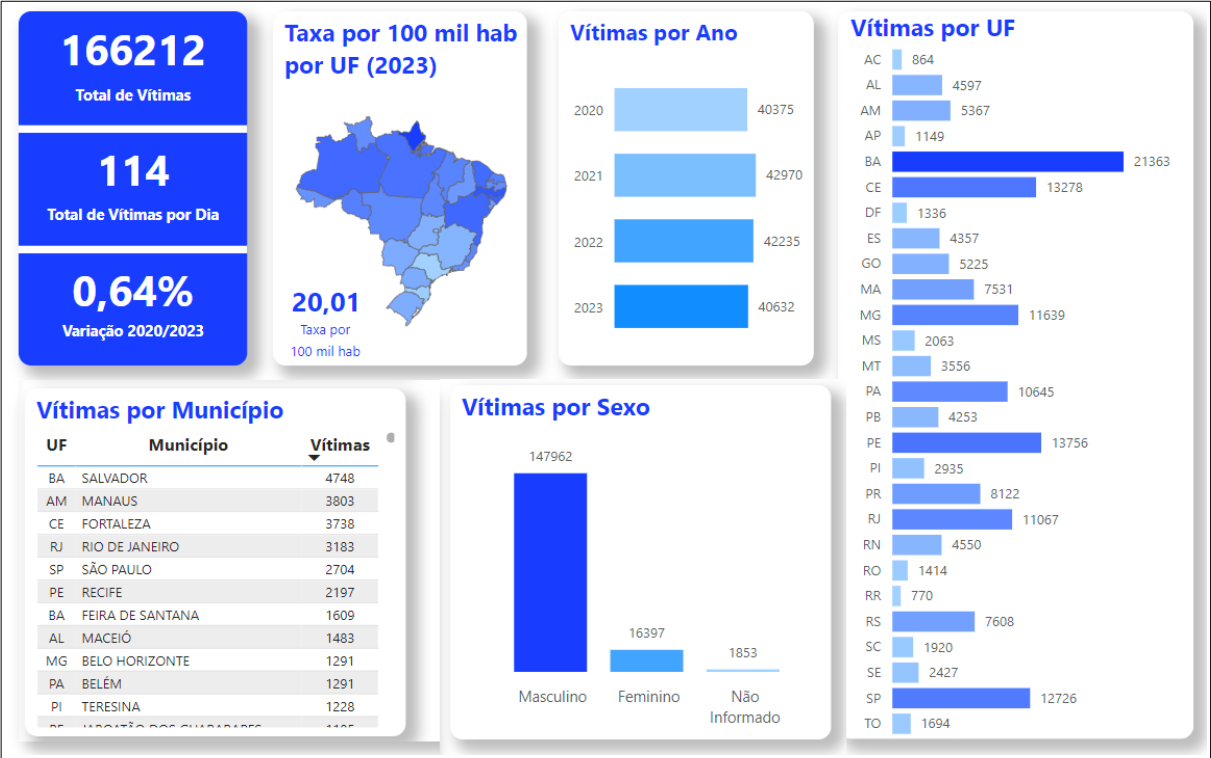


Mesmo considerando apenas os valores brutos do CVLI (gráfico 21), é possível observar o comportamento da violência na série histórica na Bahia, o que não se consegue analisando apenas os dados isolados de cada indicador pelo conjunto de indicadores vigente no PPA 2020-2023.

Depreende-se, portanto, que a política pública de enfrentamento da violência precisa se basear nos dados do CVLI com vistas ao seu monitoramento, tomada de decisões e divulgação de resultados à sociedade.

Na figura a seguir constam dados anuais e a soma do período para todas as unidades da federação gerados pela mesma ferramenta do MJSP:

FIGURA 10 – CVLI do Brasil entre os anos de 2020 e 2023



Fonte: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em: 14 mar. 2024.

Ao visualizar os dados do Brasil entre os anos 2020-2023, é possível notar que a Bahia foi líder, com ampla vantagem, do número absoluto de mortes violentas, enquanto que Salvador foi a cidade com maior número de vítimas naquele período. Para efeito de comparação, a Bahia respondeu por cerca de 12,85% das mortes violentas do Brasil, enquanto Salvador, sozinha, respondeu por 2,85% desses delitos criminais.

Para se ter noção de quanto o índice CVLI é importante, dos 21 indicadores de acompanhamento do PNSPDS, previstos no seu Anexo A, os 8 iniciais tratam de componentes do CVLI¹³¹.

Dessa forma, fica claro que os indicadores de desempenho adotados pelo Governo do Estado para demonstrar a situação da Segurança Pública revelam-se insuficientes, pois são incapazes de refletir a real percepção de segurança vivenciada pela população.

Há alguns anos, o TCE/BA sugere como indicador de desempenho o CVLI¹³², o qual possibilita maior comparação do desempenho da área da Segurança Pública da Bahia com outras Unidades da Federação. Tal indicador foi adotado no PPA 2012-2015, mas retirado dos PPAs subsequentes, embora tal índice esteja habitualmente citado no atual PPA, nos Compromissos 1¹³³ e 2¹³⁴ do Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social”.

No PPA 2012-2015, o CVLI foi adotado como indicador de desempenho do Programa “205 – Pacto Pela Vida”, cujo número de referência era o índice do ano de 2010 (34,74 por 100.000 habitantes), sendo que o número esperado ao final daquele PPA era o CVLI de 24,70. Ocorre que, durante aquele período, em vez de atingir o número projetado, o índice teve um expressivo aumento, passando para mais de 40.

No PPA 2016-2019, o indicador foi suprimido. Em 2016, a taxa de CVLI passava dos 45, terminando o ciclo daquele PPA em torno 34, segundo os dados da época. No PPA 2020-2023, o Governo também optou por não adotar o índice como indicador de desempenho do Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social”, apesar das inúmeras recomendações desta Egrégia Corte de Contas.

Na próxima tabela será apresentada a evolução do CVLI nos últimos nove anos, com as informações criminais mais recentes enviadas pela SSP e dados populacionais extraídos do site do IBGE, para que se possa visualizar o desempenho da política de combate à criminalidade e à violência no Estado. Os dados criminais foram atualizados e cotejados com a população medida pelo Censo Demográfico 2022, cujos valores estão diferentes dos números apurados anteriormente. Ocorre que o dado da população estava superestimado na fórmula de cálculo do CVLI, acarretando

¹³¹ Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021_2030.pdf. Acesso em: 18. abr. 2024.

¹³² Fórmula do Índice CVLI: [(Número de homicídios dolosos + Número de Feminicídios + Número total de lesão corporal seguida de morte + Número total de latrocínios) ÷ Número total de habitantes] x 100.000 habitantes.

¹³³ Compromisso 1: Prevenir a violência e a criminalidade, por meio da cultura de paz, garantia de direitos e filosofia de polícia comunitária de modo a reduzir situações de vulnerabilidade e risco, estimulando relações humanas e condições ambientais pautadas por princípios da não violência, respeito aos direitos humanos, em especial nos municípios com o maior número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – SSP.

¹³⁴ Compromisso 2: Reprimir as diversas formas de violência à pessoa, prioritariamente aos grupos vulneráveis, e os crimes contra o meio ambiente, o patrimônio, a administração pública e a ordem tributária, especialmente a criminalidade organizada, a lavagem de dinheiro, corrupção e os crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).



um índice subestimado até o ano de 2021. Ou seja, a Bahia era ainda mais violenta do que está sendo retratado até aquele exercício.

TABELA 17 – Evolução da taxa de CVLI na Bahia (período: 2015 a 2023)

Delitos Criminais	Ano de Referência								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Homicídio doloso	5.709	6.476	6.205	5.521	4.913	5.248	5.447	4.936	4.620
Feminicídio	---	---	---	---	101	113	93	107	108
Lesão corporal seguida de morte	125	115	68	72	74	91	56	63	80
Roubo com resultado morte - Latrocínio	207	212	176	137	142	108	137	87	69
Mortes (número absoluto)	6.041	6.803	6.449	5.730	5.230	5.560	5.733	5.193	4.877
Habitantes (em milhares)	14.629	14.689	14.749	14.812	14.872	14.930	14.985	14.141	14.150
Taxa CVLI	41,29	46,31	43,72	38,68	35,16	37,24	38,26	36,72	34,49

Fonte: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em 18 mar. 2024.

Em nível nacional, a Bahia detém, por larga margem, o maior número absoluto de mortes violentas, enquanto que, em termos relativos, a sua Taxa CVLI de 2023 é a quarta maior do País¹³⁵, sendo superado pelos CVLIs do Amapá (45,79), Pernambuco (38,75) e Alagoas (36,29).

O índice CVLI é mais interessante do que o valor absoluto (número total de vítimas), pois ao comparar estados com o número de vítimas parecido com o de São Paulo (2.977), a exemplo de Minas Gerais (2.903) e Ceará (2.970), obtêm-se CVLIs bem distintos, a saber: SP (6,7), MG (14,13) e CE (33,77).

2.5.3.1.3.3 Análise de resultados da gestão penitenciária

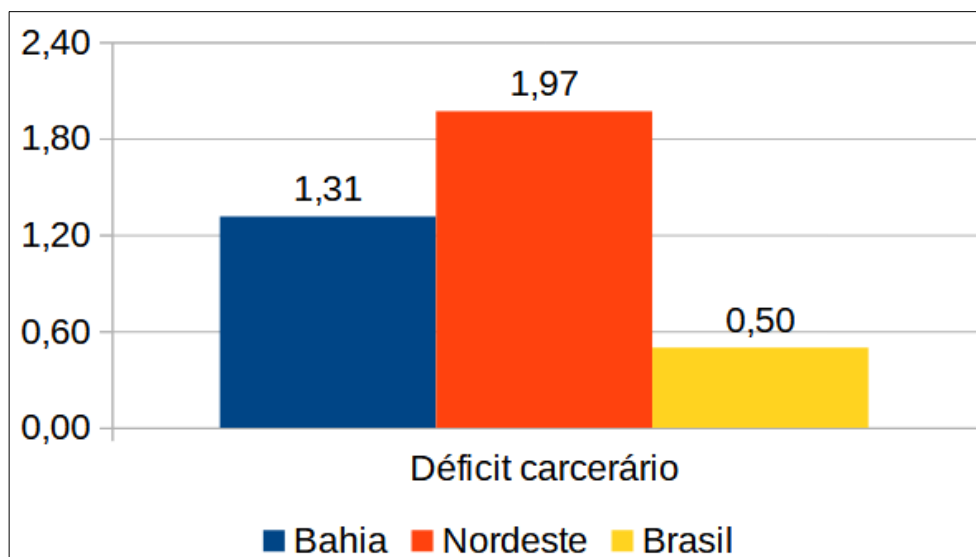
De acordo com dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN)¹³⁶, a Bahia possui um déficit carcerário de 1,31 presos por vaga; ou seja, para cada 100 vagas disponíveis nas unidades, existe um excedente de 31 presos. Importante registrar que 98,38% do déficit está concentrado nos presídios em que a gestão do estabelecimento é pública e 1,62% nos presídios com contratos de co-gestão.

Unidades prisionais em situação de superlotação geram condições inadequadas de higiene e dificuldade de acesso a programas de ressocialização, além do aumento de rebeliões e de fugas. A situação do déficit estadual se mostra melhor em relação à média do Nordeste, porém pior em relação à média da União, conforme gráfico a seguir:

¹³⁵ Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em: 24 abr. 2024.

¹³⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados>. Acesso em: 24 abr. 2024.

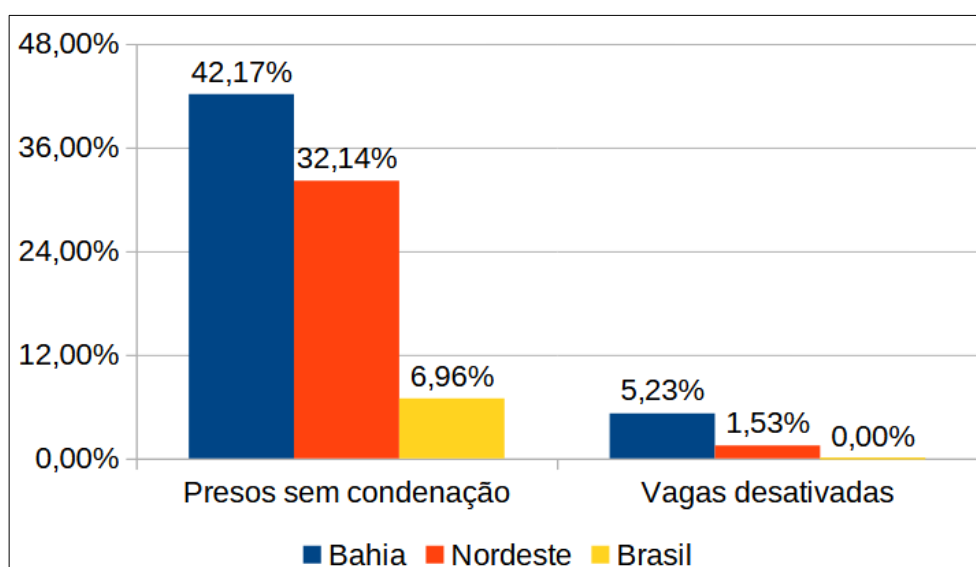
GRÁFICO 22 – Déficit carcerário



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SISDEPEN 2023.

Dois fatores contribuem de forma relevante para este resultado. O primeiro refere-se ao fato de que 42,17% dos presos na Bahia são provisórios (não possuem condenação, pois ainda aguardam julgamento), cenário pior tanto em relação ao Nordeste como à União. O segundo está relacionado à existência de celas interditadas ou desativadas nas unidades prisionais, o que reduz a disponibilidade de vagas no sistema. Na Bahia, as vagas desativadas equivalem a 5,23% do total de vagas, valor que supera as médias nordestina e federal, conforme gráfico a seguir:

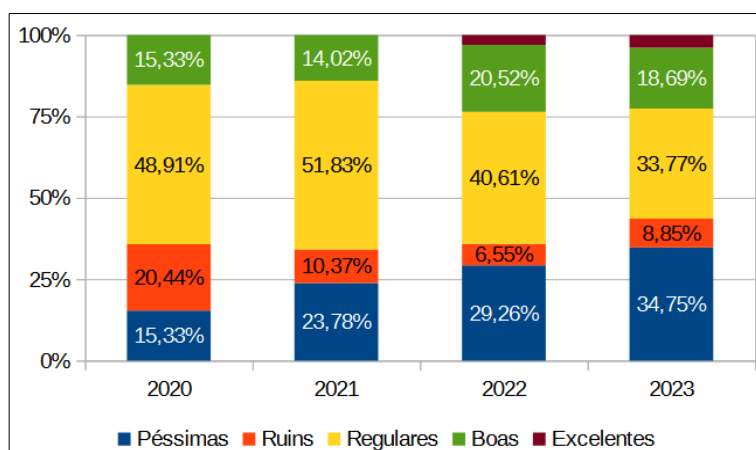
GRÁFICO 23 – Proporções de presos sem condenação e de vagas desativadas



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SISDEPEN 2023.

Informações obtidas no painel¹³⁷ de inspeções em estabelecimentos prisionais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ratificam os problemas estruturais observados nas unidades estaduais. O gráfico a seguir demonstra que a proporção de inspeções que concluíram que as condições eram péssimas ou ruins subiu de 35,77% em 2020 para 43,60 em 2023:

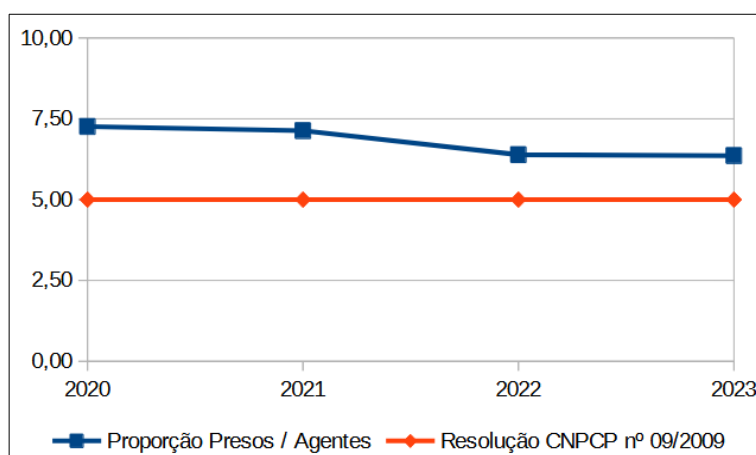
GRÁFICO 24 – Condições dos estabelecimentos prisionais na Bahia



Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados do Painel CNJ.

A Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) recomenda que as unidades prisionais mantenham uma proporção de cinco presos para cada agente penitenciário. Dados do painel do CNJ evidenciam que esta média não foi observada nos últimos quatro anos, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 25 – Proporção entre presos e agentes penitenciários na Bahia



Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados do Painel CNJ.

¹³⁷ Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=704ffb7a-d0ed-4416-870d-b29a2c61ad21&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsl>. Acesso em: 10 mai. 2024.

Registre-se que, com a Emenda Constitucional nº 104, de 04/12/2019, a Bahia passou a ter as carreiras de policial penal (antigos agentes penitenciários) e a de monitor de ressocialização, sendo que a apenas primeira tem a função de garantir a segurança pública nas unidades prisionais (a segunda exerce atividades de apoio). Como os dados do CNJ contemplam as duas carreiras no conceito de “agentes penitenciários”, a proporção apresentada é ainda pior, quando considerada a distinção entre as carreiras.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de segurança pública e defesa social, visto que os resultados apresentados indicam o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando o conceito apresentado na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS16** (Paz, Justiça e Instituições Eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis)¹³⁸.

2.5.3.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 às diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018;

Elaborar o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015; e

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989.

¹³⁸ 16.1 - Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares

16.4 - Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado

Recomendação ao Governo do Estado

Ampliar gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**);

2.5.4 Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais

O eixo “Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais” do PDI Bahia 2035 reúne uma série de políticas públicas que envolvem diversos públicos-alvo, conforme se pode observar na descrição dos objetivos estratégicos:

- Garantir a integralidade e a intersetorialidade das políticas públicas e a implantação de ofertas regionalizadas e territorializadas de serviços;
- Garantir ao usuário da rede socioassistencial a efetividade do direito à escuta, ao acolhimento e ao lugar de protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas pelos serviços de ação continuada, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo;
- Compor a gestão estadual com as estruturas essenciais para o desenvolvimento das funções da **política de assistência social**, com ênfase na Vigilância Socioassistencial, e de **segurança alimentar e nutricional**, considerando sua amplitude e complexidade, englobando desde a fome até a obesidade;
- Promover a visibilidade social da **pessoa com deficiência**, ampliando a acessibilidade nas suas sete dimensões, permitindo a inclusão nas diversas esferas da sociedade. Promover a proteção e a promoção social da **população LGBT**, combatendo o preconceito e a violência sofrida, fomentando iniciativas de geração de trabalho e renda e garantindo a visibilidade de suas questões junto às demais políticas públicas;
- Fomentar iniciativas da sociedade civil, voltadas para atenção, prevenção, cuidado e reinserção social. Ampliar espaços de participação e controle social das **políticas públicas geracionais**;
- Fortalecer o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, visando assegurar a sua proteção integral em consonância com a **política estadual de direitos humanos da criança e do adolescente**, inclusive o enfrentamento à exploração e ao turismo sexual de crianças e adolescentes no estado da Bahia; e

- Assegurar ações de proteção e reinserção social de grupos estratégicos **vulneráveis** e seus familiares que se encontram em situação de risco pessoal e de violações de direitos.

Dentre as diversas políticas públicas envolvidas, optou-se por analisar, na presente auditoria, a Política Estadual de Assistência Social, considerando a materialidade dos recursos envolvidos, o alcance territorial desta política e o grau de maturidade da mesma.

2.5.4.1 Política Estadual de Assistência Social

A Política Estadual de Assistência Social tem como marco legal a Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023¹³⁹. Esta nova lei apresentou, no art. 3º, os objetivos da Política Estadual de Assistência Social, quais sejam:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) a promoção dos direitos e garantias fundamentais;
 - c) a promoção da integração ao mundo do trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - e) apoiar o acesso ao benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos visando garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;
- IV - a conquista, pelos usuários, das condições de autonomia, sustentabilidade, protagonismo, capacitação, acesso a oportunidades e condições de convívio e socialização.

A Superintendência de Assistência Social (SAS) é a unidade gestora da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES) responsável pela implementação da Política Estadual de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do estado da Bahia.

De acordo com o relatório de gestão da prestação de contas da SEADES relativo ao exercício de 2023, existem cerca de 4.301.646 famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) na Bahia, sendo que destas, 2.284.156 famílias encontram-se em situação de extrema pobreza. O relatório de gestão informa que, em se tratando de

¹³⁹ A Lei Estadual nº 14.637/2023 revogou expressamente diversos dispositivos da Lei Estadual nº 6.930/1995, além de acrescentar artigos e modificar partes do texto original. No entanto, determinados assuntos ficaram restritos à lei de 1995 e outros aparecem apenas na lei de 2023. Desta forma, no presente relatório, serão utilizadas como critério ambas as leis.

peças cadastradas no CadÚnico, são mais de 9,6 milhões de pessoas em situação de baixa renda, pobreza e extrema pobreza, posicionando a Bahia como o 2º estado do Brasil com maior número de pessoas nessa situação.

Diante deste cenário, e considerando as diversas situações de vulnerabilidade, frutos da formação social e econômica do estado da Bahia, torna-se imprescindível que a Política Estadual de Assistência Social seja cada vez mais fortalecida. Nesse mesmo sentido, o PDI Bahia 2035 assim argumenta (p. 55):

[...] é nítida a relação direta que se estabelece entre as provisões socioassistenciais e a identificação da pobreza. [...] em um cenário de agravamento das condições de pobreza da população mais substantiva deve ser a política de Assistência.

Em análise da Política Estadual de Assistência Social à luz dos estágios que compõem o ciclo de políticas públicas, foram observadas fragilidades conforme comentado a seguir:

2.5.4.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Em relação ao processo de formulação da política pública, foi observada a seguinte situação:

2.5.4.1.1.1 Ausência de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social

A Auditoria constatou ausência de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social. De acordo com o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) (2021-2024), a regulamentação ainda se encontra em processo de tramitação, e espera-se que ocorra “[...] no menor prazo possível, o que respaldará a aprovação e implementação do PEAS” (p.143).

Cabe registrar que, embora a Lei Estadual nº 6.930/1995, que instituiu a Política Estadual de Assistência Social, não previsse regulamentação, tal exigência está contida no art. 12, § 4º da atual Lei Estadual nº 14.637/2023, para fins de definição das diretrizes e procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito do Estado.

Diante do exposto, verifica-se que a regulamentação da Política Estadual de Assistência Social é condição essencial para o fortalecimento das ações do estado e dos municípios baianos, mediante a definição de diretrizes e atualização do regulamento do FEAS, que é datado de 1996, sendo que sua ausência pode gerar fragilidade na implementação do plano de assistência social.

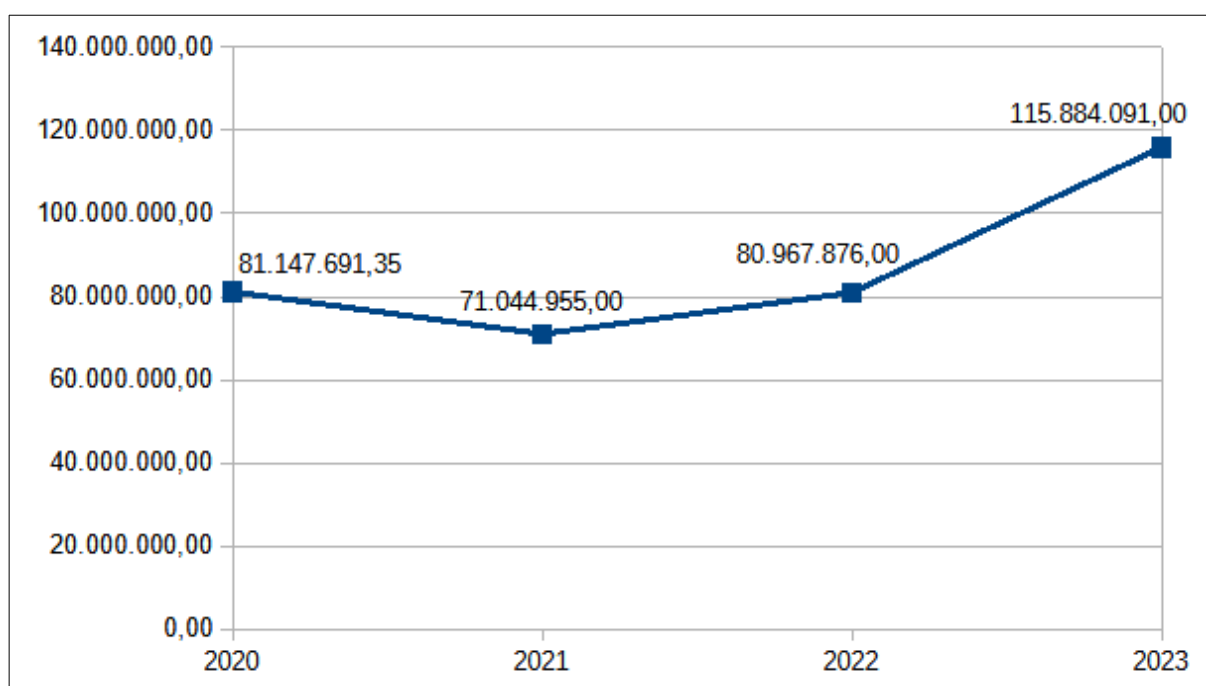
Em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, a SAS/SEADES¹⁴⁰ informou que a atualização do Decreto relativo às transferências Fundo a Fundo e os demais normativos complementares estão em processo de atualização. Desta forma, reforça-se a importância de dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social.

2.5.4.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

A Política Estadual de Assistência Social prevê ferramentas como o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) e o Pacto de Aprimoramento do SUAS, as quais foram implementadas e se encontravam ativas em 2023.

Registre-se que o estado da Bahia cofinancia os serviços, programas e benefícios relacionados à assistência social dos seus 417 municípios. Em 2023, o orçamento da assistência social foi majorado em 43,12% em relação a 2022. O gráfico a seguir demonstra a evolução do orçamento atualizado das ações orçamentárias relacionadas à assistência social nos anos de 2020 a 2023.

GRÁFICO 26 – Evolução orçamentária das ações relacionadas à assistência social ao longo de 4 anos (2020-2023)



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no relatório "Execução da despesa" emitido pelo Sistema FIPLAN.

¹⁴⁰ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

Após análises dessas ferramentas, verificou-se fragilidades que podem impactar negativamente na eficácia da política pública. Senão, vejamos:

2.5.4.1.2.1 Os recursos estaduais não são transferidos regularmente ao FEAS

Os recursos estaduais destinados ao cofinanciamento da assistência social na modalidade “fundo a fundo” não ingressam na conta do FEAS. A análise das receitas do fundo demonstrou que, em 2023, houve o ingresso de R\$5,2 milhões referentes à transferência de recursos federais, advindos do Fundo Nacional de Assistência Social, bem como referentes à remuneração de depósito bancário. A Auditoria apurou, junto à coordenação do FEAS, que o fundo recebe a dotação do estado, porém não recebe o correspondente recurso estadual. Dessa forma, o cofinanciamento ocorre por meio do seguinte fluxo: o FEAS, ao verificar a necessidade, solicita a liberação de recursos à SEFAZ, que o faz por meio de uma conta não controlada pelo FEAS, onde o recurso transita para ser transferido para os fundos municipais de assistência social.

A Lei Estadual nº 6.930/1995 definiu que o orçamento da assistência social será alocado no FEAS para operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política e, de acordo com o art. 12-D: “os recursos de responsabilidade do Estado destinados à Assistência Social serão automaticamente repassados ao FEAS, após vigência das peças orçamentárias”.

Importa dizer que o Decreto Estadual nº 5.225, de 07/03/1996, que regulamenta o FEAS, ainda está vigente e dispõe que a dotação consignada anualmente no orçamento do estado, os créditos adicionais e os rendimentos das aplicações financeiras constituem receitas do fundo, sendo que, no art. 4º, informa que o repasse de recursos do Tesouro Estadual para o FEAS ocorrerá trimestralmente.

Assim, a ausência de repasse de recurso estadual diretamente para o FEAS descumpra o normativo pertinente e impede que o fundo se utilize dos rendimentos das aplicações financeiras oriundos das receitas estaduais. Ademais, essa irregularidade impacta diretamente nas ações de cofinanciamento da política pública, haja vista que o processo de solicitação do FEAS à SEFAZ, com posterior liberação de recursos, em detrimento da possibilidade de um repasse direto do fundo estadual para os municípios pode gerar atrasos no atendimento aos casos que exijam rápida atuação do estado. A título de exemplo, cite-se calamidades públicas ou emergências, que geram situações de vulnerabilidade temporária, a exigir concessão de benefícios eventuais para aquisição de colchões, lençóis, mantimentos, dentre outros.

Na mesma situação crítica inserem-se os casos de violação de direitos, cujos repasses para os serviços de proteção social de média complexidade são realizados com base em valores de referência caso/mês. Nesse sentido, um aumento expressivo de casos pode não ser acompanhado da celeridade necessária para liberação do recurso pelo estado.

A SAS/SEADES relatou¹⁴¹ que a SEFAZ vem repassando regularmente os recursos para execução do cofinanciamento, registrando que, em 2023, houve execução de 70% do orçamento.

Apesar disso, a Auditoria considera que o cofinanciamento estadual na modalidade “fundo a fundo” não atende, na integralidade, os dispositivos legais previstos, uma vez que o recurso estadual não ingressa na conta-corrente do FEAS, sendo liberado pela SEFAZ com base em solicitações do próprio fundo.

2.5.4.1.2.2 Fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial

A Auditoria identificou fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial tanto no estado como nos municípios baianos. As fragilidades observadas no estado englobam ausência de uma unidade formal e pessoal insuficiente. Nos municípios as fragilidades referem-se ao fato de muitos deles ainda não terem implantado o serviço, mesmo de maneira informal.

De acordo com o Censo SUAS 2022¹⁴², com dados atualizados até o dia 26/06/2023, o serviço de vigilância socioassistencial no estado existe de maneira informal, sendo que das 26 unidades da federação, oito estados ainda estão na mesma situação.

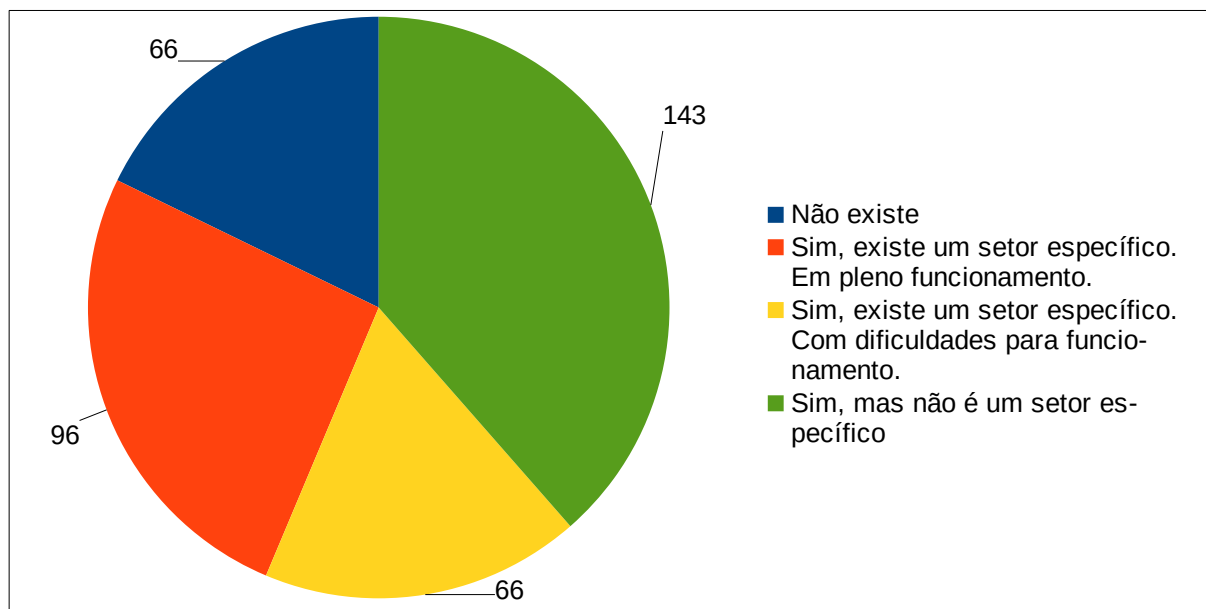
Instada a se posicionar, a SAS informou¹⁴³ que o serviço de vigilância socioassistencial é uma área essencial na coordenação de Gestão do SUAS e que sua estrutura física é compartilhada com outras áreas (gestão do trabalho e educação permanente e regulação e gestão financeira), sendo composta por dois técnicos de referência para realizar as ações específicas de monitoramento e avaliação.

Sobre a implantação do serviço de vigilância socioassistencial nos 417 municípios baianos, a SAS informou dados de 371 municípios, com base no CENSO SUAS Bahia 2023, conforme gráfico a seguir:

¹⁴¹ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

¹⁴² Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 15 abr. 2024.

¹⁴³ Resposta dada por meio do Ofício nº 202/2024 - SEADES/GAB em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60)

GRÁFICO 27 – Resultado do levantamento sobre a implantação do serviço de vigilância socioassistencial nos municípios baianos

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na resposta à Solicitação AMAN 01/2024.

Dos dados do gráfico anterior, constata-se que apenas 96 municípios possuem um setor específico de vigilância socioassistencial, com funcionamento adequado.

De acordo com o PEAS, uma das prioridades relacionadas ao aprimoramento da estrutura da gestão estadual e vigilância socioassistencial é a implantação da vigilância socioassistencial em todos os municípios baianos, com aprimoramento da leitura socioterritorial, da área de abrangência da rede socioassistencial e com a participação dos usuários.

Como ações táticas que se relacionam com o serviço de vigilância socioassistencial para concretização do supracitado objetivo prioritário, foram elencadas as seguintes (p. 160-161):

6.5.5 Ampliar a equipe e melhorar as condições de trabalho (espaço/equipamento/pessoal técnico especializado) na gerência de vigilância socioassistencial na SAS/SJDHDS;

[...]

6.5.12 Garantir incentivo efetivo (linha de financiamento e orientação técnica) e pactuação, para que os municípios instalem estruturas de vigilância socioassistencial, incluindo a gestão do Cadastro Único

Cabe registrar que o PDI Bahia 2035 prevê, como um dos objetivos estratégicos do eixo “Assistência social e garantia de direitos” (p. 57):

Compor a gestão estadual com as estruturas essenciais para o desenvolvimento das funções da política de assistência social, **com ênfase na Vigi-**

lância Socioassistencial e de segurança alimentar e nutricional. Considerando sua amplitude e complexidade, englobando desde a fome até a obesidade (grifo da Auditoria).

Apesar do cenário de fragilidades na implantação efetiva do serviço de vigilância socioassistencial envolvendo o estado e os municípios, bem como da previsão de ações no PEAS, o PPA 2020-2023 não apresentou metas que contemplem iniciativas específicas para a completa estruturação do serviço de vigilância socioassistencial, sendo verificado apenas a iniciativa “aprimorar as ações da área de vigilância socioassistencial”, sem vínculo com ações orçamentárias. Essas fragilidades repercutem negativamente no processo de produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas no que se refere às informações sobre situações de vulnerabilidade e risco, bem como sobre o tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados.

Questionada sobre o assunto, a SAS/SEADES informou¹⁴⁴ que a Lei Estadual nº 14.637/2023 assegura a instituição da área de vigilância socioassistencial, cabendo à Secretaria formalizá-la mediante seu Regimento Interno, o qual se encontra em processo de tramitação. Alegou ainda que, para aprimorar a vigilância socioassistencial no estado, a SEADES busca regulamentar a área da assistência nos municípios, por meio de apoio técnico e monitoramento. Por fim, reforçou que “[...] tanto no PPA 2020-2023 quanto no PPA 2024-2027 as ações de vigilância são vinculadas à Ação Orçamentária 2284 – Aprimoramento da Gestão do SUAS”.

Apesar da alegação da SAS/SEADES, a ação 2284 – Implementação de Ações de Gestão do SUAS refere-se à iniciativa “Monitorar os municípios no desenvolvimento da gestão do SUAS e execução de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”, sem discriminar, especificamente, o serviço de vigilância socioassistencial. Portanto, ratifica-se que, conforme verificado no Relatório M&A 100 extraído do Sistema FIPLAN, a iniciativa do PPA 2020-2023 que trata especificamente do serviço de vigilância socioassistencial – “aprimorar as ações da área de vigilância socioassistencial – não possui vínculo com ação orçamentária.

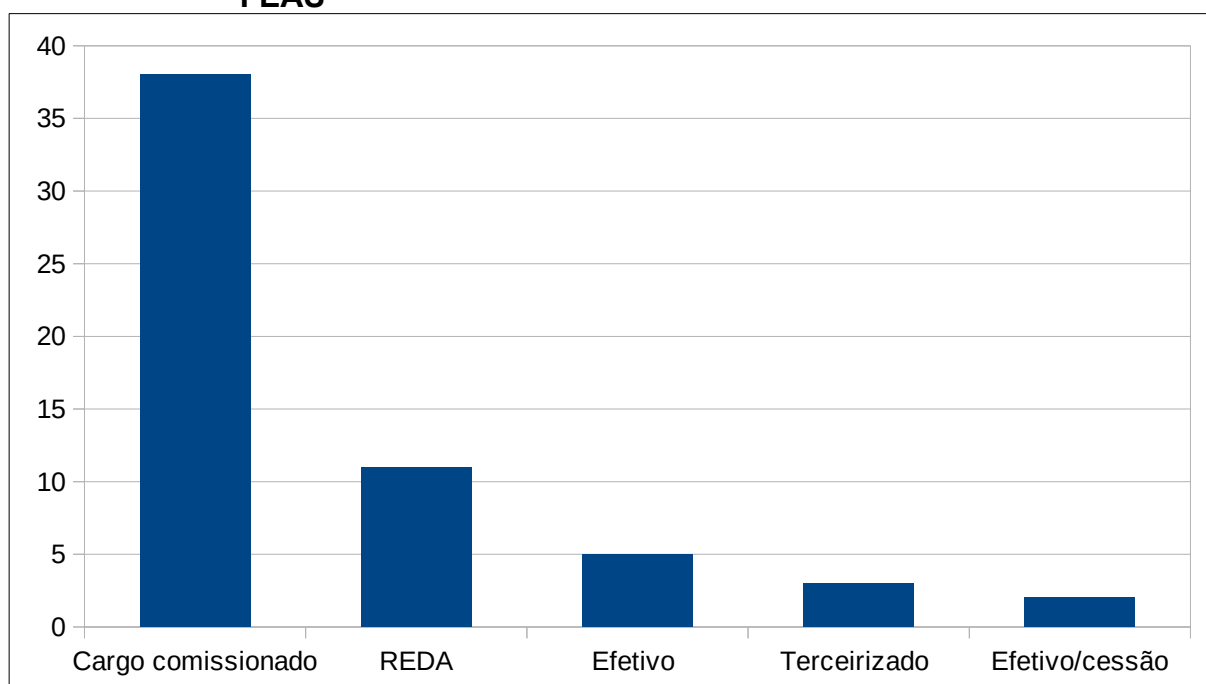
A implantação efetiva de um serviço de vigilância socioassistencial é fundamental para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos e das violações de direito nos territórios. Com o aprimoramento do serviço no estado e ampliação da implementação por parte dos municípios, os dados produzidos pelo serviço de vigilância socioassistencial podem orientar e avaliar a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários.

¹⁴⁴ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

2.5.4.1.2.3 Gestão do trabalho prejudicada pela ausência de servidores efetivos

A SAS disponibilizou a relação de servidores com indicação do cargo e a vinculação com a SEADES, sendo possível observar que apenas 5% desses servidores possuem vínculo efetivo com o serviço público. O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos 59 servidores com indicação do vínculo funcional.

GRÁFICO 28 – Informações sobre o vínculo funcional dos servidores da SAS e FEAS



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na resposta à Solicitação AMAN 01/2024.

Além disso, a SAS/SEADES não dispõe de Plano de Carreira, Cargos e Salários. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006), descreve como responsabilidade e atribuição do gestor estadual a realização de concursos públicos para contratação e manutenção de quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais. Além disso, é atribuição do gestor estadual nomear comissão para discussão e elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários.

O PEAS coloca como uma das estratégias na área de gestão do trabalho, a ampliação do número de trabalhadores com vínculos permanentes no SUAS, regulamentando a realização de concurso público em todas as dimensões de operacionalização do Sistema, envolvendo municípios e gestão estadual. Como ação tática o Plano prevê (p. 165):

Articular uma ação conjunta entre os conselhos (estadual e municipais) e os poderes legislativos para fazer gestão junto aos governos estadual e municipais, no sentido de assegurarem por meio de legislação própria, a realização de concurso público para a contratação e atuação de trabalhadores no SUAS da Bahia, conforme preconiza o artigo 37 da CF/88.

O Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS da Bahia (2021-2024) tem, como uma das prioridades da gestão, a realização de concurso público para a SAS e FEAS, com previsão de recompor, no mínimo, 50% do quadro de pessoal com profissionais efetivos até 2024. Apesar disso, o PPA 2020-2023 não apresentou nenhuma Meta que contemple Iniciativas específicas para a realização de concurso público e/ou elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários.

A Auditoria solicitou esclarecimentos à SAS/SEADES, sendo informada¹⁴⁵ de que a gestão estadual vem se esforçando para a realização do concurso público, realizando também ações de orientações aos municípios no que se refere à importância da reposição do quadro de pessoal.

A não inclusão de metas e ações que contemplem a realização de concursos públicos e a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários nas peças orçamentárias do estado tendem a prejudicar o atingimento de ações previstas no PEAS, no Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS da Bahia e sugeridas na NOB-RH/SUAS (2006). Desta forma, faz-se necessário que o estado da Bahia adote providências para a sanar a questão.

2.5.4.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

Em relação ao processo de avaliação da política pública, foram observadas as seguintes situações:

2.5.4.1.3.1 Não realização das atividades previstas para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS

A Auditoria verificou que os instrumentos previstos para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento da Gestão não foram integralmente instituídos pela SAS.

De acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS, 2012), constitui responsabilidade do estado a realização do monitoramento e avaliação da política de assistência social. O PEAS prevê a criação do Comitê de Monitoramento do Plano, a fim de atuar de forma contínua e permitir a correção das metas, a instrução do gestor e das instâncias participativas, a gerência de recursos e a construção de indicadores.

¹⁴⁵ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

Ademais, o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS descreve uma série de atividades que seriam facilitadoras do processo de monitoramento:

- Criação de uma Câmara Técnica para acompanhamento da execução do Pacto, pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB);
- Criação de uma Comissão Técnica da SAS, vinculada à vigilância socioassistencial, para coordenar o processo de Monitoramento do Pacto;
- Contratação de consultoria para elaboração de metodologia de monitoramento do pacto;
- Sistematização das informações advindas do processo de acompanhamento e documentos de preenchimento de informações;
- Elaboração de um boletim de informações sobre os resultados da execução do pacto de gestão da Bahia; e
- Realização de um seminário estadual sobre o Pacto de Gestão do SUAS da Bahia – Resultados e Desafio.

Questionada acerca das atividades de monitoramento do PEAS e do Pacto, a SAS afirmou¹⁴⁶ que o estado utiliza o “CENSO SUAS BA” como mecanismo de monitoramento administrativo da oferta dos serviços na rede socioassistencial, do provimento de benefícios eventuais e da organização da Gestão e do Controle Social, sem informar sobre a criação do Comitê de Monitoramento.

Em relação ao monitoramento do pacto, informou que o processo se iniciou em 2022, relativamente ao exercício de 2021, utilizando-se dos dados do mencionado censo. Por sua vez, para aferição do exercício de 2023 e futura análise de 2024, foi estruturado um grupo de trabalho composto por 30 municípios para análise ampliada do CENSO SUAS BA e desenvolvimento de ações estratégicas. Embora todas as atividades previstas no Pacto estivessem com previsão de conclusão até dezembro de 2021, não foram prestadas as informações requeridas.

Sobre as ações de acompanhamento, a Secretaria informou¹⁴⁷ que vem realizando por meio de visitas técnicas aos municípios e que, por meio do CENSO SUAS BA, é possível realizar o monitoramento, balizando ações de apoio técnico da superintendência.

Verifica-se, contudo, que não houve a implementação das atividades previstas para monitoramento do plano e do pacto. Essa situação pode gerar riscos ao efetivo processo de monitoramento, considerando, inclusive, as fragilidades observadas na implantação incompleta dos serviços socioassistenciais, observadas pela Auditoria no item 2.5.4.1.2.2 desta Seção Analítica, que também repercute negativamente no monitoramento. Conclui-se, portanto, que a SAS não realizou todas as atividades previstas no processo de monitoramento.

¹⁴⁶ Resposta dada por meio do Ofício nº 202/2024 - SEADES/GAB em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60)

¹⁴⁷ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

2.5.4.1.3.2 Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS não contempladas no PPA 2020-2023

De acordo com a Lei Estadual nº 14.637/2023, o Plano Estadual de Assistência Social deverá contemplar as metas estabelecidas para quatro anos (art. 13, § 1º, V). Por sua vez, o art. 22 da NOB/SUAS (2012), estabelece que os planos de assistência social devem observar metas estaduais pactuadas que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para estados e municípios.

Segundo a SAS¹⁴⁸, as metas anuais para cumprimento pelos municípios e pelo estado estão no Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS (2021-2024), o qual contempla uma série de metas com indicação de quantidade, tempo, responsável e indicador. No entanto, observou-se que não há conexão entre as metas do pacto e as metas/iniciativas do PPA 2020-2023 e as ações das leis orçamentárias anuais. Tal situação contraria o disposto no PEAS, onde se prevê que a execução do plano deverá ser articulada ao PPA e às Leis Orçamentárias Anuais.

A título de exemplo, as seguintes metas do pacto não foram inseridas no PPA 2020-2023 e na LOA/2023:

- elaborar um diagnóstico da situação dos fundos estadual e municipais, com vistas à otimização da gestão dos recursos e aumento dos investimentos no SUAS;
- desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional; e
- realizar concurso público para assegurar a recomposição do quadro de servidores efetivos da Superintendência de Assistência Social e do Fundo Estadual de Assistência Social.

O pacto também descreve três compromissos para o estado da Bahia que não correspondem aos elementos do PPA 2020-2023 e da LOA/2023, são eles:

- expedir os atos normativos necessários à gestão do FEAS, especialmente aqueles referentes à fluidez do cofinanciamento estadual, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CEAS;
- sistematizar informações extraídas de ferramentas estaduais como Sistema de Acompanhamento do Cofinanciamento (SIACOF) e Registro de Acompanhamento Físico (RAF) para possibilitar ações estaduais e municipais de mo-

¹⁴⁸ Resposta dada por meio do Ofício nº 202/2024 - SEADES/GAB em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60)

- nitoramento e avaliação acerca da gestão e oferta de serviços, programas e benefícios; e
- definir indicadores de qualidade e resultados dos serviços e provisões que permitam aos órgãos gestores (estadual e municipais) a avaliação das ofertas socioassistenciais.

Instada a se posicionar, a SAS/SEADES informou¹⁴⁹ que, de fato, a LOA e o PPA 2020-2023 não contemplaram integralmente os compromissos e metas do PEAS e do Pacto, porém, reforçou que os compromissos do PPA se relacionaram com as diretrizes do SUAS no tocante à vigilância socioassistencial, à ampliação da proteção social e à educação permanente. Além disso, relatou que a superintendência está buscando aprimorar os instrumentos orçamentários em questão.

Diante do exposto, verifica-se que há um risco de as metas traçadas no Pacto não serem cumpridas até 2024, haja vista não terem sido inseridas nos instrumentos legais de planejamento orçamentário. Tal situação prejudica o acompanhamento e a avaliação da implementação da política.

2.5.4.1.3.3 Conjunto de indicadores inconsistentes com os objetivos da Política Estadual de Assistência Social

O art. 3º da Lei Estadual nº 14.637/2023 dispõe que os objetivos da assistência social contemplam quatro dimensões: proteção social, vigilância socioassistencial, defesa de direitos e a conquista, pelos usuários, das condições de autonomia, sustentabilidade, protagonismo, capacitação, acesso a oportunidades e condições de convívio e socialização.

O PEAS reforça a importância da definição de indicadores de qualidade e resultados dos serviços e provisões que permitam à SAS avaliar a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, no intuito de aprimorar a estrutura da gestão estadual e a vigilância socioassistencial.

Apesar disso, a Auditoria verificou que o conjunto de indicadores definido para monitorar a Política Estadual de Assistência Social é insuficiente para permitir o bom monitoramento do desempenho e a aferição dos resultados e impactos das intervenções governamentais, uma vez que não incorpora todas as dimensões dos objetivos da política.

Questionada a respeito dos indicadores de qualidade e resultado para fins de avaliação das ofertas socioassistenciais, a SAS informou¹⁵⁰ que utiliza os indicadores do PPA: “Números de pessoas atendidas nos serviços socioassistenciais prestados em

¹⁴⁹ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

¹⁵⁰ Ofício nº 202/2024 – SEADES/GAB, em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60).

equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” e “Variação percentual do número de pessoas atendidas nos serviços socioassistenciais”. Além disso, relata utilizar o indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – IDCRAS e IDCREAS.

Os indicadores do PPA, citados pela SAS, compõem o conjunto de indicadores do programa “Assistência Social e Garantia de Direitos”. Eles refletem apenas em termos quantitativos as dimensões proteção social e defesa dos direitos da Política Estadual de Assistência Social.

Por sua vez, os indicadores IDCRAS e IDCREAS apresentam informações sobre os equipamentos CRAS e CREAS nos municípios de todo o Brasil, sendo atribuídas notas que variam de um a cinco, tendo como referência o “padrão de qualidade desejável” no que se refere às dimensões: serviços e benefícios, recursos humanos e estrutura física. As notas são computadas com base nos dados do CENSO SUAS do Registro Mensal de Atendimentos (RMA). De forma similar aos indicadores do PPA, observa-se que o IDCRAS e o IDCREAS abarcam apenas as dimensões proteção social e defesa dos direitos. Ainda assim, não há indicadores que tratem de outros equipamentos como centros pop e unidades de acolhimento.

Questionada sobre o assunto, a SAS/SEADES argumenta¹⁵¹ que buscou qualificar os indicadores do PPA 2024-2027 quanto à ampliação dos indicadores de qualidade e de resultado para fins de avaliação das ofertas socioassistenciais, bem como no que se refere à capacidade dos indicadores contemplarem outras dimensões da vigilância socioassistencial e da proteção social.

Diante do exposto, observa-se que todos os indicadores apresentados pela SAS para subsidiar o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Estadual de Assistência Social não refletem, em sua integralidade, as quatro dimensões dos objetivos da política. Nesse sentido, não são úteis para uma futura avaliação de resultado. Ademais, os indicadores não são capazes de refletir a qualidade da entrega dos serviços, benefícios e programas, baseando-se apenas no número de pessoas atendidas e variação no quantitativo de atendimento.

2.5.4.1.3.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

¹⁵¹ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

Determinação ao Governo do Estado

Adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à assistência social aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995.

Recomendações ao Governo do Estado

Dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social;

Incluir no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos;

Assegurar a articulação dos órgãos competentes no âmbito da administração pública para a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários e realização de concurso público para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação;

Criar o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial;

Incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública; e

Estabelecer indicadores de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social.

2.5.5 Ciência, Tecnologia e Inovação

De acordo com o PDI Bahia 2035, o eixo Ciência, Tecnologia e Inovação possui os seguintes objetivos estratégicos:

- Fortalecer o sistema de CT&I, por meio da articulação institucional, garantindo a sinergia de atuação entre governo, academia e iniciativa privada;
- Estimular o desenvolvimento das tecnologias sociais, empreendendo estratégias de mapeamento e apoio a iniciativas e potenciais, como forma de promover a difusão tecnológica e a inserção social;
- Fortalecer as atividades de CT&I no estado, promovendo a absorção, divulgação e criação de tecnologias disruptivas, atendendo aos desafios globais de geração e difusão de inovações;

- Promover a atração e a ampliação de centros de PD&I no estado, garantindo um ambiente favorável para o desenvolvimento de empreendimentos e talentos e estimulando o patenteamento de inovações; e
- Fomentar a pesquisa e extensão na Bahia de forma a reduzir as disparidades regionais, principalmente nas universidades e centros tecnológicos.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Ciência e Tecnologia, conforme descrito a seguir.

2.5.5.1 Política Estadual de Ciência e Tecnologia

2.5.5.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

2.5.5.1.1.1 Ausência de ato normativo oficializando a Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação

De acordo com o art. 2º, I, do Regimento Interno da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), é competência do órgão a formulação, implementação e avaliação da Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Verificou-se, entretanto, que a referida política pública não foi formalmente institucionalizada por meio de norma legal, sendo descrita apenas em documento elaborado pela própria Secretaria, datado de 2004. Segundo informações prestadas¹⁵² pelo Órgão, em virtude do lapso temporal de vinte anos desde a sua elaboração, a política é atualmente considerada obsoleta, não sendo utilizada para orientar as ações da Secretaria. Ainda segundo as informações fornecidas, a SECTI já iniciou um processo de atualização da política, com eventos programados para 2024, visando o diálogo com a sociedade civil e outras entidades da Administração Pública.

Apesar da inexistência de norma legal e da obsolescência da política estabelecida, a SECTI alegou que usa como material orientador para implementação o Plano de Governo, o PPA, a LOA e o seu Regimento Interno.

A ausência de ato normativo oficializando a política pública de CT&I acarreta prejuízos à atuação da Administração Pública, notadamente quanto à: **(a)** clareza dos objetivos e previsibilidade das ações; **(b)** eficiência na implementação das intervenções; **(c)** monitoramento e avaliação dos resultados obtidos; e **(d)** controle e transparência da política.

Destaque-se, ainda, que conforme Referencial de Controle de Políticas Públicas, elaborado pelo TCU, a institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc) é considerada uma boa prática de governança de políticas públicas.

¹⁵² Em resposta à Solicitação JAPCC nº 005/2024.

2.5.5.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

A SECTI implementa suas ações finalísticas por meio do Programa 301 – Ciência, Tecnologia e Inovação, refletidas em 5 Compromissos e 12 Metas. O quadro a seguir apresenta os Indicadores de aferição de desempenho do referido Programa para o quadriênio no PPA 2020-2023.

QUADRO 13 – Indicadores do Programa 301 – Ciência, Tecnologia e Inovação

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Ciência, Tecnologia e Inovação	Número de <i>startups</i> ativas na Bahia	Un	55 (2018)	98
	Número de depósitos de pedido de propriedade industrial (marcas, programas de computador e patentes)	Un	6.927 (2019)	12.276
	Número de integrações do ecossistema baiano em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)	Un	2 (2019)	31
	Publicações indexadas apoiadas pela Fapesb por milhão de habitantes	/1.000.000	31,33 (2019)	29,91
	Número de usuários distintos que acessaram os pontos de acesso público wi-fi instalados pelo Governo da Bahia	Un	0 (2019)	289.305
	Número de unidades das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) no estado da Bahia conectadas à Rede Nacional de Pesquisa (RNP)	Un	116 (2019)	122 (2023)
	Proporção de pessoas beneficiadas pelas ações em Tecnologia Social (TS) ⁽¹⁾	%	0	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Nota: ⁽¹⁾ A notação "-" corresponde a valor inexistente.

Para o exercício de 2023, foram pagos R\$20,4 milhões no âmbito do Programa, o que representa 69,79% do valor orçado. Apesar da LDO não destacar ações prioritárias, a Secretaria considerou relevantes, em seu Relatório de Gestão, as seguintes ações:

- Implantação de Infraestrutura de Serviço com Wi-Fi;
- Implantação de Espaço Compartilhado em Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Funcionamento de Parque Tecnológico;
- Requalificação do Espaço Estendido do Parque Tecnológico na Ribeira; e
- Requalificação do Parque Tecnológico da Bahia.

Tais ações estão inseridas no Compromisso 05 – Fortalecer a infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação no Estado, que concentrou 77,45% (R\$15,9 milhões) das despesas do Programa. Para o referido Compromisso, foram previstas cinco Metas, sendo que quatro apresentaram grau de eficácia regular ou muito baixa:

QUADRO 14 – Metas do Compromisso 05 – Fortalecer a infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação no Estado

Meta	Apuração	Grau de eficácia
Aumentar o número de espaços e equipamentos de Ciência, Tecnologia e Inovação em pleno funcionamento	50,82%	Regular
Fomentar projetos de infraestrutura em Ciência, Tecnologia e Inovação	8,67%	Muito Baixo
Implantar as infraestruturas de comunicação de dados para as Instituições Científicas e Tecnológicas	53,85%	Regular
Promover a popularização da Ciência, Tecnologia e Inovação através de serviços públicos de provimento de wi-fi	505,56%	Indeterminado
Promover o sistema de parques tecnológicos em pleno funcionamento	66,67%	Regular

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN (M&A100) e do Manual de Processo Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023 Versão 2.2, Fevereiro, 2024 – Volume 1 e. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Avaliar-Desempenho-Execucao-PPA-2020-2023-V-2.2-Volume-1-2024_03_26.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

Destaque-se, por fim, que uma das Metas apresentou grau de eficácia indeterminado, dada a apuração acima de 130% do valor alcance. Neste sentido, conclui-se que o esforço empregado pela SECTI, no âmbito do referido Compromisso, foi parcialmente eficaz no alcance das suas Metas, apesar de o componente ter concentrado maior parte dos recursos financeiros do Programa.

2.5.5.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.5.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Conforme informações prestadas pela SECTI¹⁵³, não existe um procedimento formal de avaliação para suas ações. O monitoramento dos compromissos assumidos pela Secretaria é realizado com base nos relatórios gerados pelo Sistema FIPLAN, sendo usados como referência o PPA e a LOA.

A ausência de um processo formal de avaliação dos resultados da política pública contraria o disposto no art. 37, § 16, da CF/1988. Nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020, tal avaliação possibilita verificar a utilidade dessa política, analisando seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível e medindo seu desempenho.

¹⁵³ Em resposta à Solicitação JAPCC nº 006/2024.

Por fim, frise-se que eventuais fragilidades não identificadas, dada a ausência de um processo formal de avaliação, podem impactar negativamente a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o Objetivo 9. Indústria, inovação e infraestrutura, que contempla as metas:

9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos públicos e privado em pesquisa e desenvolvimento.

9.b Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities.

2.5.5.1.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação.

2.5.6 Meio Ambiente e Segurança Hídrica¹⁵⁴

De acordo com o PDI Bahia 2035, o referido eixo possui os seguintes objetivos estratégicos:

- Garantir a **segurança hídrica** e o **acesso à água** com qualidade/quantidade adequadas para usos múltiplos, buscando a redução das desigualdades;
- Promover a mitigação e a adaptação às **mudanças climáticas**;
- Proteger a **biodiversidade**, promovendo a conservação de ecossistemas e a erradicação do **desmatamento ilegal**;
- Promover a **conservação dos solos**, visando reduzir os processos erosivos e a **desertificação**, com ênfase em áreas mais vulneráveis; e
- Fortalecer a governança ambiental com a sociedade, de forma justa, participativa, democrática, tendo a **educação ambiental** como um elemento estruturante.

¹⁵⁴ Elaborado pela 1ª CCE.

De acordo com o art. 4º da Lei Estadual nº 8.538, de 20/12/2002 e o art. 2º do Decreto Estadual nº 12.465, de 16/11/2010, é competência da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) a formulação, implementação e avaliação das políticas ambientais, sendo o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação. Ademais, de acordo com o art. 7º da Lei Estadual nº 13.204/2014 e o art. 2º do Regimento da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) – aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656, de 22/03/2016 –, é competência dessa Secretaria a formulação, implementação e avaliação da política de barragens, sendo a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação.

Considerando os supracitados objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas a seguir.

2.5.6.1 Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade

2.5.6.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 10.431, de 20/12/2006 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014, visa assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida, em todas as suas formas, a ser implementada de forma descentralizada, integrada e participativa, incumbindo ao Poder Público e à coletividade defender, preservar, conservar e recuperar o meio ambiente.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 2º a 4º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- o desenvolvimento sustentável como norteador da política socioeconômica e cultural;
- a adoção de práticas e tecnologias que contemplem o aumento da eficiência ambiental na produção de bens e serviços e no consumo dos recursos ambientais;
- a garantia do acesso da comunidade à educação e à informação ambiental, inclusive para assegurar sua participação no processo de tomada de decisões, devendo ser capacitada para o fortalecimento de consciência crítica e inovadora;
- compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a garantia da qualidade de vida das pessoas, do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- otimizar o uso de energia, bens ambientais e insumos, visando à economia dos recursos naturais e à redução da geração de resíduos líquidos, sólidos e gasosos; e
- assegurar a prevenção e a defesa contra eventos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos ambientais.

Visando sua operacionalização, a política definiu, dentre outros, os seguintes instrumentos estaduais: os Planos Estaduais de Meio Ambiente, de Proteção da Biodiversidade e de Unidades de Conservação; o Fundo Estadual de Recursos para o Meio Ambiente (FERFA); o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA); a Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental; o Zoneamento Territorial Ambiental; as Unidades de Conservação e outros Espaços Especialmente Protegidos; o Autocontrole Ambiental; a Avaliação de Impactos Ambientais; o Licenciamento Ambiental; a Fiscalização Ambiental; a cobrança pelo uso dos recursos ambientais e de biodiversidade; a Compensação Ambiental; a Conferência Estadual de Meio Ambiente.

2.5.6.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou¹⁵⁵ a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Meio Ambiente, Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade, Plano Estadual de Mudança do Clima, Plano Estadual de Unidades de Conservação, Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, 27 Planos de Manejo das 45 Unidades de Conservação estaduais, Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental, Zoneamento Territorial Ambiental, Zoneamento Ecológico-Econômico, Autocontrole Ambiental, Mapeamento de Áreas Prioritárias, Cobrança pelo Uso dos Recursos da Biodiversidade, Incentivos à Produção mais Limpa e Conferência Estadual de Meio Ambiente. Instados a se posicionarem, os gestores afirmaram que:

Ainda assim, conforme há avanço de conhecimento técnico e científico sendo feito de maneira sólida, tem-se elaborado Portarias norteadoras como o caso da Portaria SEMA nº 01/2023, referente ao **Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA (previsão de conclusão: 30/10/2024)**.

Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade: Inobstante tratar-se de um instrumento previsto e a gestão envidar os esforços possíveis para o melhor atendimento às previsões normativas, trata-se de mais uma demanda complexa, razão pela **ainda não há prazo previsto para o início de sua elaboração**.

[...]

Atualmente o escopo, forma e estrutura do **Plano Estadual de Unidades de Conservação** encontra-se em discussão com equipe interna. Todavia, é possível informar que **o mesmo está dentro das metas previstas para o PPA 2024 – 2027**

[...]

As discussões para elaboração do **Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro tiveram início em agosto de 2023** [...] Neste momento, a minuta do instrumento, na forma de regulamentação do Plano, conforme orientado pela PGE, **encontra-se em nova rodada de discussões internas** para delineamento do documento.

[...]

¹⁵⁵ Processo TCE/012669/2023.

Para a **avaliação e monitoramento da Qualidade Ambiental**, foi publicada portaria [...] para criação de Grupo de Trabalho conjunto entre a SEMA e o INEMA, visando: I - elaborar estudo e estabelecer padrões estaduais de qualidade ambiental e de controle de poluentes, e Valores de Referência de Qualidade - VRQ do solo em relação às substâncias químicas naturalmente presentes. O Grupo de Trabalho encontra-se funcional e ativo [...]

[...]

O **Zoneamento Territorial Ambiental** [...] é instrumento de planejamento territorial subsidiado pelos demais instrumentos de planejamento, inclusive pelo **Zoneamento Ecológico Econômico**. Dessa forma, o desenvolvimento deste documento encontra-se **sobrestado**, uma vez que **a versão atual do ZEE, elaborado por esta Secretaria, ainda não foi publicado**, estando em tramitação na Casa Civil do Estado.

[...]

Zoneamento Ecológico Econômico: a SEPLAN e Casa Civil após realização de Consulta Pública com relatório pelo elaborado pelo Grupo de Trabalho [...] verificou-se que o mesmo encontra-se na Casa Civil.

[...]

Mapeamento de Áreas Prioritárias: nos registros da SEMA/SIDA existem os documentos e informações produzidas através do processo citado, **entretanto o instrumento ainda não foi regulamentado**.

[...]

A **Lista Oficial das espécies da Fauna** em extinção foi publicada através da **Portaria nº 37/2017**. A **Lista de Espécies da Flora** foi publicada através da **Portaria nº 40/2017**.

[...]

Quanto ao **Autocontrole Ambiental** [...] a política estadual do meio ambiente e proteção da biodiversidade [...] define como **um dever das “pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas**, que exerçam atividades que utilizem recursos ambientais ou consideradas efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente” e o seu acompanhamento é realizado por meio dos órgãos executores da política estadual.

[...]

Cobrança pelo Uso dos Recursos da Biodiversidade: atualmente **não implementada**; [...] **Incentivos à Produção mais Limpa**: atualmente **não implementado**.

[...]

Conferência Estadual de Meio Ambiente: a **última foi realizada em 2012**

[...] As Conferências ocorrem de modo casado às Conferências Nacionais através de convocatória do Ministério do Meio Ambiente e, desde 2012, não houve nova convocatória aos Estados e Municípios. (grifo da Auditoria)

Sobre o Autocontrole Ambiental, não foram apresentadas evidências de exemplos destes documentos ou de seu acompanhamento.

2.5.6.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 15 – Programa, Indicadores e Ação Prioritária da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Meio Ambiente e Sustentabilidade	Proporção de Unidades de Conservação estaduais com plano de manejo e conselho gestor ativo	%	20,00 (2018)	42,22
	Taxa de participação dos membros componentes dos colegiados	%	55,07 (2019)	61,51
	Capacidade de gestão ambiental de municípios	%	70,26 (2018)	86,09
	Proporção de área de pequenos imóveis rurais cadastrados no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)	%	89,53 (2018)	146,91
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- alguns dos indicadores escolhidos não possuem relação com aspectos relevantes da política, a exemplo do combate ao desmatamento e da redução da geração de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Ressalta-se que em inspeção¹⁵⁶ realizada em 2023 por este TCE, a Auditoria constatou irregularidades nas ações de gestão florestal, apesar dos avanços observados nos registros do Cadastro Ambiental Rural e a existência de uma ferramenta de monitoramento em funcionamento, que se encontra em processo de evolução para cobertura total do estado.

A Auditoria constatou que: **(i)** a estrutura de gestão disponibilizada aos gestores nomeados e aos Conselhos Estaduais de Unidades de Conservação não é adequada para o cumprimento de suas atribuições; **(ii)** as Autorizações de Supressão Vegetal não atendem aos critérios legais; **(iii)** as poucas ações de fiscalização realizadas ocorreram apenas a partir de demandas externas (sem planejamento próprio); e **(iv)** não há um programa específico de restauração de matas ciliares na propriedade familiar.

¹⁵⁶ Processo TCE/012669/2023.

Verificou-se que os projetos ambientais que deveriam ser financiados por recursos oriundos da Compensação Ambiental, em sua grande maioria, estão pendentes de execução em decorrência da indefinição de um modelo adequado para sua operacionalização, totalizando R\$84,5 milhões a serem recebidos da iniciativa privada e aplicados em projetos ambientais. Além disso, não existe programa de governo específico para a restauração florestal, tendo sido apresentadas apenas ações pontuais relacionadas ao tema.

Sobre a prevenção e o combate a incêndios florestais, o Programa Bahia sem Fogo não apresenta atos normativos de criação e de regulamentação. Tal situação, juntamente à ausência dos supracitados mecanismos de Governança e Gestão, demonstra que a atuação do poder público vem se concentrando mais no combate do que na prevenção destes incêndios.

2.5.6.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

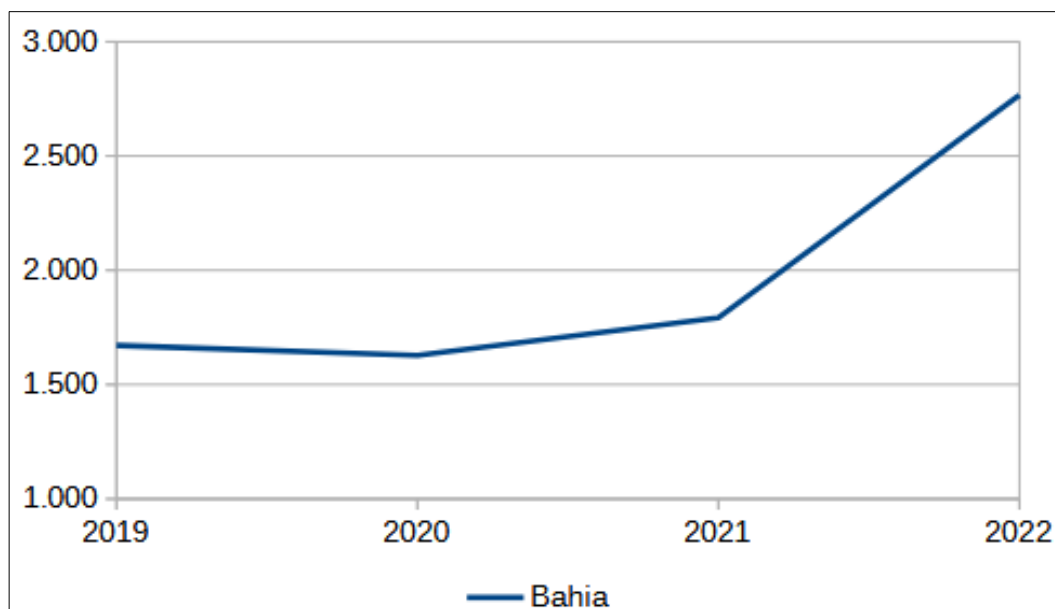
A SEMA não apresentou à Auditoria uma avaliação, porventura realizada em 2023, da política de meio ambiente, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Questionado sobre esse fato, o gestor apresentou as seguintes alegações:

Não há atualmente ferramenta específica de avaliação ou monitoramento da Política Estadual de Meio Ambiente e Proteção da Biodiversidade. Contudo, há que se dizer que **as estratégias de governo, compromissos, ações e iniciativas para implementação de políticas públicas guardam previsão e acompanhamento através dos Planos Plurianuais (PPA)**, os quais possuem estrutura e ferramentas de monitoramento envolvendo toda estrutura estadual. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

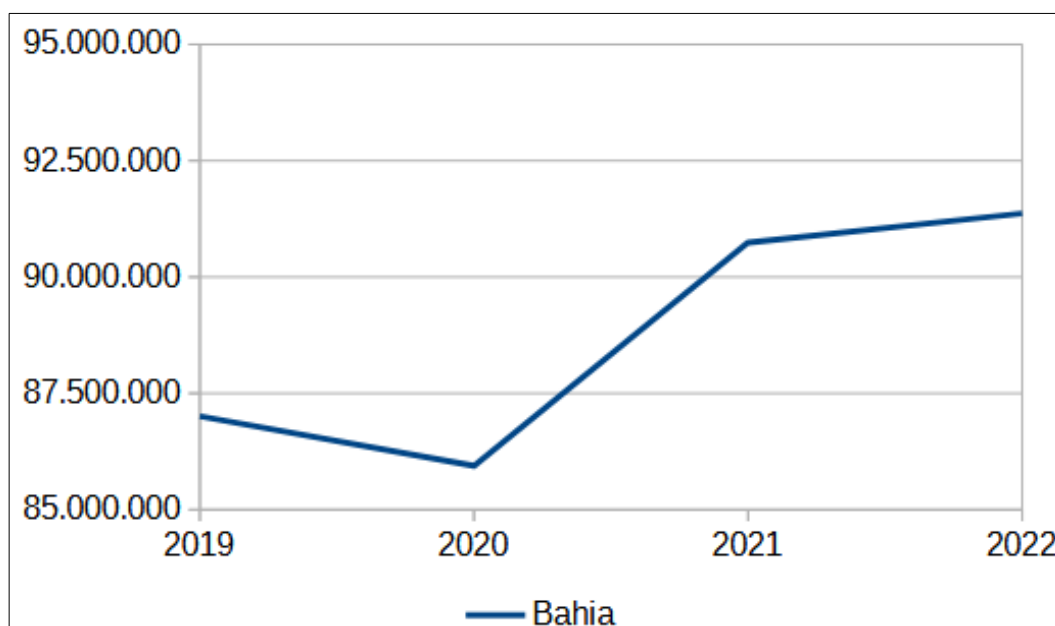
De acordo com dados do MAPBIOMAS¹⁵⁷, a Bahia apresentou índices crescentes de desmatamento, em km², nos biomas Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, colocando-se entre os quatro estados que mais desmataram no cenário nacional. O gráfico a seguir demonstra este crescimento:

¹⁵⁷ Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

GRÁFICO 29 – Desmatamento na Bahia

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do MAPBIOMAS.

Outro aspecto relevante é a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE). O gráfico a seguir, elaborado com dados da Plataforma SEEG¹⁵⁸, demonstra um aumento do volume de emissões desses gases, em toneladas brutas de CO₂, nos últimos anos:

GRÁFICO 30 – Emissões de GEE na Bahia

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da Plataforma SEEG.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de meio ambiente, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS15** “Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”¹⁵⁹.

2.5.6.1.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.2 Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais

2.5.6.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), instituída por meio da Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015, aplica-se àqueles que, voluntariamente, atuem como provedores, pagadores ou mediadores de serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos.

Os objetivos e diretrizes dessa política estão descritos em seus arts. 4º e 5º, cabendo citar os seguintes:

- estimular proteção, melhoria e conservação dos ecossistemas, da biodiversidade e dos serviços que estes fornecem, visando ao desenvolvimento sustentável;

¹⁵⁹ 15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas.

15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas.

- valorizar os serviços prestados pelos ecossistemas, por meio de pagamentos ou incentivos, reconhecendo sua importância para o bem-estar social;
- promover alternativas econômicas para os provedores de serviços ambientais, contribuindo com a redução da pobreza, a inclusão social e a melhoria nas condições de vida das pessoas que vivem na área de aplicação destas iniciativas;
- fomentar o desenvolvimento sustentável, salvaguardando a integridade social e cultural das populações;
- incentivar ações, projetos e programas de educação ambiental, fomentando ações de sensibilização e de educação ambiental para os beneficiários do Programa Estadual de PSA;
- reconhecer e repartir, justa e equitativamente, e de forma transparente, os benefícios decorrentes da implementação da política;
- oferecer incentivos/pagamentos condicionados a serem realizados aos provedores dos serviços ambientais, assegurando o fortalecimento da gestão ambiental;
- priorizar a realização de pagamentos/incentivos condicionados aos serviços ambientais prestados em áreas de maior risco socioambiental, prioritárias para a conservação ou de especial importância socioambiental; e
- aprimorar monitoramento, verificação, avaliação e certificação dos serviços ambientais e ecossistêmicos que sejam suscetíveis de pagamento/incentivos.

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos de governança e gestão estaduais: Conselho Deliberativo do Programa Estadual de PSA; projetos de pagamentos/incentivos por serviços ambientais; incentivos/pagamentos condicionados; metodologias de valoração econômica ecológica dos serviços ambientais e ecossistêmicos; Plano de Monitoramento e Verificação dos projetos de pagamento por serviços ambientais e da própria política; Programa Estadual de PSA; Sistema de Informação da Política Estadual de PSA; Plataforma de Fomento ao Mercado de PSA; Pesquisa e Desenvolvimento; e Assistência Técnica, Capacitação e Educação Ambiental destinada à promoção dos serviços ambientais e ecossistêmicos.

2.5.6.2.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Em inspeção realizada por este TCE em 2023¹⁶⁰, a Auditoria constatou que resta pendente a regulamentação prevista no art. 37 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação.

¹⁶⁰ Processo TCE/012669/2023.

2.5.6.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.2.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Na supracitada inspeção, a Auditoria constatou a não implementação de todos os instrumentos previstos, em virtude das lacunas geradas pela ausência de regulamentação.

2.5.6.2.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Meio Ambiente e Sustentabilidade do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Embora requerido, não foi apresentada à Auditoria uma avaliação da política de PSA, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS15** “Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”¹⁶¹.

2.5.6.2.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); e

¹⁶¹ 15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas

15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.3 Política Estadual Sobre Mudança do Clima

2.5.6.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011, norteará a elaboração do Plano Estadual sobre Mudança do Clima, dos planos municipais, bem como de outros planos, programas, projetos e ações relacionados, direta ou indiretamente, à mudança do clima, em consonância com a Política e o Plano Nacional.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 3º a 5º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- desenvolvimento sustentável, consistente no crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ao meio ambiente como pilares interdependentes que se reforçam mutuamente;
- redução da taxa de crescimento das emissões de GEE e a captura e estocagem desses gases;
- implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima em todos os Territórios de Identidade, especialmente aqueles mais vulneráveis;
- promoção de pesquisa, produção e divulgação de conhecimento, a respeito da mudança do clima, das vulnerabilidades do Estado ao fenômeno;
- a adoção de ações de mitigação à mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis, passíveis de ser informadas e verificáveis;
- o apoio e estímulo a padrões sustentáveis de produção e consumo, bem como de práticas, atividades e tecnologias de baixa emissão de gases de efeito estufa;
- a promoção de ações que contribuam para a redução do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa.

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos estaduais: os Planos Estaduais sobre Mudança do Clima, de Combate à Desertificação e de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais; o Zoneamento Ecológico-Econômico; o Inventário Estadual de GEE; o Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas; entre outros.

2.5.6.3.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Saliente-se que resta pendente a regulamentação prevista no art. 13 da política, fato que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apresentou as seguintes considerações:

No que concerne à regulamentação da Lei Estadual nº 12.050/2011, imperioso registrar que se trata de demanda complexa. Nesta senda, considerando o exíguo período de tempo da atual gestão, foram adotadas medidas estratégicas com vistas ao melhor atendimento da norma.

2.5.6.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual sobre Mudança do Clima, Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, Plano de Ação Climática, Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (elaborado em 2014), Inventário Estadual de GEE (o último foi elaborado em 2022, com dados de 2017 a 2019), Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, Painel sobre Mudanças Climáticas e Fórum de Mudanças Climáticas. Diante de tais irregularidades, os gestores se pronunciaram da seguinte forma:

A SEMA tem empreendido esforços na formulação do **Plano de Mudança do Clima** [...] A concretização deste plano está sendo viabilizada por meio da contratação de consultoria especializada, através de processo que **se encontra atualmente em fase de estruturação**.

[...]

Após o lançamento do 1º Inventário (2022) em parceria com o ICLEI, firmou um Acordo de Cooperação Técnica com Laboratório do Clima para a produção dos dados de atividade, emissões e remoções de **GEE** no estado. [...] A elaboração do documento já foi iniciada, com **previsão de conclusão ao final do 1º semestre do ano de 2024**.

[...]

O **Mapa de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas** no Estado da Bahia representa um instrumento essencial para a gestão ambiental e o planejamento estratégico frente aos desafios impostos pelas alterações climáticas globais. [...] A elaboração do documento já foi iniciada, com **previsão de conclusão ao final do ano de 2024**.

[...]

Em relação ao **Painel sobre Mudanças Climáticas** [...] **está na previsão deste ano** a execução de um evento sobre mudanças do clima, este sobre responsabilidade da SIDA/DIPRO.

[...]

Partindo destes documentos, será possível construir a estratégia de enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas, um documento técnico que comumente tem sido tratado por outras experiências subnacionais como **Plano de Ação Climática**. [...] o processo administrativo que solicita aber-

tura de processo licitatório seguirá sua tramitação ordinária com previsão de abertura do processo licitatório **até o final do ano de 2024 com prazo de elaboração de aproximadamente 12 meses.**

[...]

Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais: Os registros de elaboração da primeira minuta do Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, esta datada no ano de 2002. Desde então a mesma vem sofrendo atualizações, para aprimoramento e ampliação do seu campo de ação. [...] em 04/07/2020 instituído Grupo de Trabalho objetivando a normatização, operacionalização e monitoramento das atividades de prevenção e combate a incêndios florestais na Bahia, pelo Programa Bahia sem Fogo. (grifo da Auditoria)

Sobre o Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, elaborado em 2014, cabe salientar o convênio firmado em 2024 entre a SEMA e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima tendo como objeto a atualização e o aprimoramento do documento no prazo de 12 meses¹⁶².

2.5.6.3.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Meio Ambiente e Sustentabilidade do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

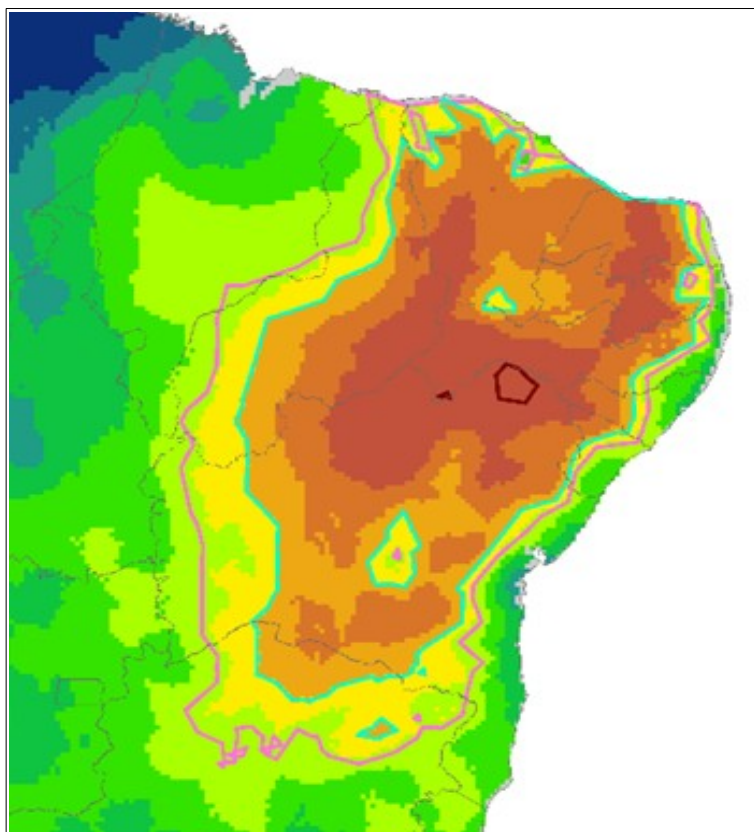
2.5.6.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEMA não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de mudança do clima, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

Sobre o combate à desertificação do semiárido, faz-se necessário citar o estudo¹⁶³ elaborado em 2023 pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) que identificou, pela primeira vez, a existência de uma região de clima árido no país localizada no norte da Bahia, representada pela área da linha vermelha na figura a seguir:

¹⁶² **Parceria entre Sema e MMA fortalece combate à desertificação no Semiárido baiano.** Disponível em: <https://www.meioambiente.ba.gov.br/noticia/2024-02/16253/parceria-entre-sema-e-mma-fortalece-combate-desertificacao-no-semiarido>. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹⁶³ Disponível em: <https://www.gov.br/ceaden/pt-br/assuntos/noticias-ceaden/estudo-do-ceaden-e-do-inpe-identifica-pela-primeira-vez-a-ocorrencia-de-uma-regiao-arida-no-pais#:~:text=O%20estudo%20constatou%20que%20h%C3%A1,em%20grande%20parte%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 06 mar. 2024.

FIGURA 11 – Índices de aridez no Nordeste

Fonte: Nota Técnica INPE/CEMADEN (2023).

Com relação ao objetivo de redução das emissões de GEE, o inventário estadual, abrangendo os dados de 2017 a 2019, apresentou a seguinte conclusão:

A evolução das emissões no estado sugeriu uma pequena redução de cerca de 6% do total de emissão. [...] É importante destacar que **essa redução não está relacionada diretamente à implementação de medidas de mitigação**, mas, são sim, **consequência de fatores exógenos ao estado**. Em um cenário de manutenção das estruturas atuais, com uma possível retomada econômica e **sem o fomento de políticas públicas** específicas, **as emissões do setor de Energia devem apresentar tendência de crescimento**. (grifo da Auditoria)

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de mudança do clima, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o

alcance dos **ODS12**¹⁶⁴ “Consumo e Produção Sustentáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”; **ODS13**¹⁶⁵ “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”; e **ODS15**¹⁶⁶ “Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.

2.5.6.3.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); e
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023.

2.5.6.4 Política Estadual de Educação Ambiental

2.5.6.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Instituída por meio da Lei Estadual nº 12.056/2011 e regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 13.746, de 08/03/2012 e 19.083, de 06/06/2019, essa Política dispõe que a Educação Ambiental é o conjunto de processos permanentes e continuados de formação individual e coletiva para a sensibilização, reflexão e construção de valores, saberes, conhecimentos, atitudes e hábitos, visando uma relação sustentável da sociedade humana com o ambiente que integra.

¹⁶⁴ 12.4 Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente

¹⁶⁵ 12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso

¹⁶⁶ 13.2 Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais

¹⁶⁶ 15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo

Os princípios, objetivos e diretrizes dessa política estão descritos em seus arts. 3 a 5, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- equidade social, envolvendo os diversos grupos sociais, de forma justa, participativa e democrática nos processos educativos;
- contextualização do meio ambiente, considerando as especificidades locais, regionais, territoriais, nacionais e globais, e a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;
- sustentabilidade como garantia às necessidades das gerações atuais, sem comprometimento das gerações futuras, valorizadas no processo educativo;
- o estímulo à capacitação de pessoas para o exercício das representatividades política e técnica nos colegiados;
- a inclusão dos princípios de produção e consumo sustentável nos planos e programas de Educação Ambiental, considerando a realidade local;
- a criação e a consolidação de núcleos de Educação Ambiental nas instituições do Estado da Bahia;
- integração com as áreas de educação, saúde e ciência/tecnologia; e
- ações priorizando formação e capacitação de pessoas; desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações; produção e divulgação de material educativo; acompanhamento e avaliação continuada; e disponibilização permanente de informações.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos estaduais: Órgão Gestor; Programa Estadual de Educação Ambiental (PEA); o Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental; e o Sistema Estadual de Informações sobre Educação Ambiental (SEIEA). Registre-se que, de acordo com os arts. 2º e 3º do Decreto Estadual nº 19.083/2019, o PEA corresponde ao Plano Estadual de Educação Ambiental, citado na Lei Estadual nº 10.431/2006, e deve ser atualizado a cada 8 anos.

2.5.6.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da existência dos mecanismos de governança e gestão previstos. Diante de tais irregularidades, o gestor alegou que:

A construção do **Programa** deu-se de modo articulado à Consulta Pública da minuta da Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011), a qual reuniu aproximadamente 5.000 pessoas em todos os Territórios de Identidade do Estado. **A plena implementação do Programa Estadual de Educação Ambiental depende da atuação de diversos setores e segmentos da sociedade.**

[...]

O **Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental** é um dos instrumentos da Política Estadual de Educação Ambiental [...] a SEMA realizou as seguintes ações ao longo do ano de 2023: 1) Finalização do termo de referência contendo as diretrizes metodológicas necessárias à execução do referido instrumento; 2) Início da articulação com a SEC para financiamento compar-

tilhado da contratação de execução do instrumento; e 3) Início do processo licitatório de contratação de consultoria especializada. Atualmente, o processo licitatório se encontra na fase interna da licitação.

[...]

O **SEIEA** tem sido **concebido concomitantemente ao Diagnóstico** Estadual de Educação Ambiental, sendo uma expressão visual do Diagnóstico. Desta forma, o termo de referência que visa à contratação de consultoria especializada para execução do Diagnóstico permitirá também, como um dos produtos, a entrega do SEIEA. (grifo da Auditoria)

2.5.6.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seu Indicador de aferição de desempenho).

QUADRO 16 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Meio Ambiente e Sustentabilidade	Taxa de cobertura municipal das ações de educação ambiental para a sustentabilidade	%	28,78 (2017)	73,38
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEMA não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de educação ambiental, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre a irregularidade, o gestor alegou que “A elaboração dos instrumentos ainda pendentes da Política Estadual de Educação Ambiental [...] permitirá a definição de indicadores, a avaliação, monitoramento e transparência sobre implementação da Política como um todo”.

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”¹⁶⁷.

¹⁶⁷ 13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima

2.5.6.4.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.5 Política Estadual de Recursos Hídricos

2.5.6.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 11.612, de 08/10/2009, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 14.024, de 06/06/2012, refere-se à gestão de recurso hídrico, que pode ser conceituado como toda água proveniente da superfície ou subsuperfície da Terra, e que pode ser empregada em um determinado uso ou atividade, podendo também passar a ser um bem econômico.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 2º a 4º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- a bacia hidrográfica é a unidade territorial definida para o planejamento e o gerenciamento, devendo ser articulada com a política de Territórios de Identidade;
- assegurar que os recursos hídricos sejam utilizados pelas atuais e futuras gerações, de forma racional e com padrões satisfatórios de qualidade;
- compatibilizar o uso da água com os objetivos estratégicos da promoção social, do desenvolvimento regional e da sustentabilidade ambiental;
- assegurar medidas de prevenção e defesa contra danos ambientais e eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso dos recursos naturais;
- a priorização de ações, serviços e obras que visem assegurar disponibilidade de águas nas regiões com maior escassez; e
- a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas¹⁶⁸.

Visando a operacionalização da política, o território baiano foi dividido em 25 Regiões de Planejamento e Gestão de Águas (RPGAs), sendo 16 estaduais e 9 compartilhadas com outros entes federativos. Ademais, foram definidos instrumentos como o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (PERHBA); os Planos de Bacias

¹⁶⁸ De acordo com o Departamento de Água e Esgoto de Bauru/SP, 97% da água do planeta é salgada, 2% está concentrada em calotas polares, 0,97% são águas subterrâneas e apenas 0,03% são águas superficiais. Disponível em: <https://www.daebauru.sp.gov.br/ambiente.php?item=RH3>. Acesso em: 22 abr. 2024.

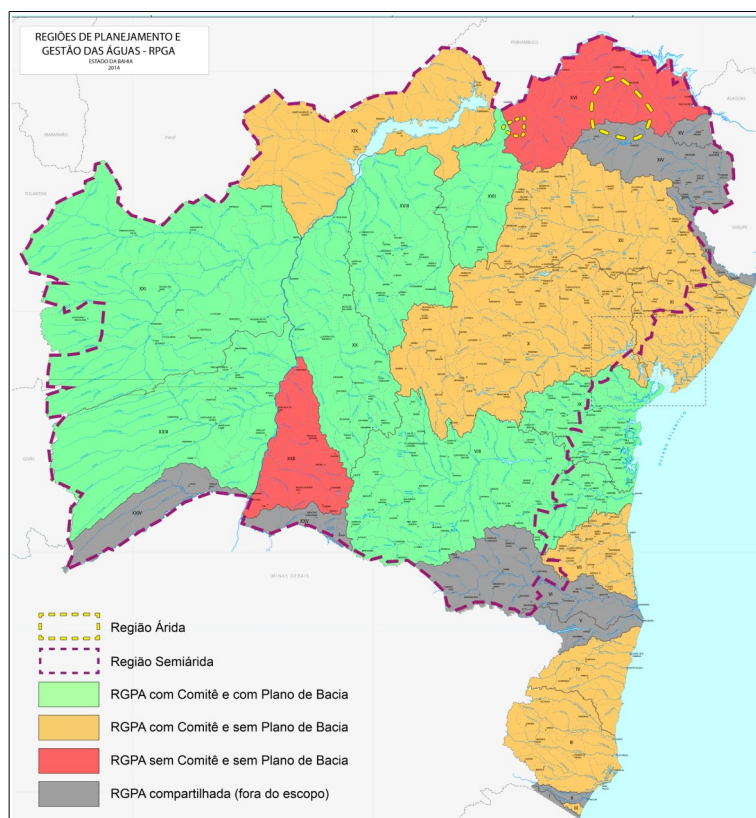
Hidrográficas, com os respectivos enquadramentos; a outorga de direito de uso; a cobrança pelo uso; o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos; a qualidade, o monitoramento e a fiscalização dos recursos; e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA). Além destes instrumentos, existe a necessidade de elaboração do Plano Estadual de Segurança Hídrica, sob a responsabilidade regimental da SIHS.

2.5.6.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Foi constatada a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: ausência de elementos obrigatórios e vigência expirada do PERHBA; da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; do FERHBA; de 2 dos 16 Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais; de 7 dos 16 Planos de Bacia Hidrográfica estaduais (com os respectivos enquadramentos); de ações de qualidade/monitoramento das águas subterrâneas; plano estruturado das ações de fiscalização; e Plano Estadual de Segurança Hídrica. Tais irregularidades comprometem a adequada operacionalização da política.

FIGURA 12 – Situação das RPGAs em território baiano



Fonte: Adaptada pela Auditoria com base em documentos fornecidos pelo INEMA.

Importante destacar que a RPGA dos Rios Macururé e Curaçá, em que as áreas de desertificação foram identificadas em 2023, permanece sem Comitê e sem Plano de Bacia. Ou seja, uma região com grande necessidade por uma adequada gestão de recursos hídricos encontra-se sem a necessária estrutura de Governança e Gestão por parte do estado.

Instados a se posicionarem sobre essas irregularidades, os gestores da SEMA e da SIHS argumentaram que:

O CONERH aprovou a Resolução nº 144/2022, que prorrogou o prazo de vigência do **Plano Estadual de Recursos Hídricos** a partir de 01 de julho de 2022 até aprovação, pelo próprio CONERH, do PERH 2023-2040. [...] Estão sendo adotadas as diligências atinentes à elaboração de Termo de Referência para contratação de serviço técnico especializado para elaboração do PERH 2023-2040, pela equipe técnica da SEMA/INEMA. [...] O prazo de execução para elaboração do PERH, após contratação de empresa especializada, é de 18 meses. Soma-se a esse prazo o período necessário para a tramitação do processo licitatório de contratação, aproximadamente 6 meses, que **deverá iniciar-se no primeiro trimestre de 2023, totalizando 24 meses para elaboração do PERH 2023-2040.**

[...]

Encontra-se em elaboração ação para desenvolvimento da Estratégia Estadual para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que é um dos elementos do PERH. Esta ação deverá apresentar proposta de diretrizes, programa e metas para os instrumentos de gestão tanto dos recursos superficiais como subterrâneos; proposição de formas de acompanhamento pelo CONERH e participação pública na implementação do PERH e gestão da informação disponível; proposta de monitoramento de recursos hídricos; propostas para uso conjuntos dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; proposição de instrumentos de fiscalização, controle e punição e uso de ferramentas de modelagem econômica.

[...]

Assim sendo, ressaltamos que o **Plano Estadual de Segurança Hídrica** está em fase final de conclusão, com **previsão de entrega para março de 2024.** (grifo da Auditoria)

2.5.6.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 18 – Programa, Indicador e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Recursos Hídricos	Proporção da área do estado coberta por planos de bacias hidrográficas	%	14,86 (2018)	52,53
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Perfuração de Poço	38,7	66,1	60,7
	Construção de Barragem	87,6	67,0	43,3
	Subtotal	126,3	133,1	104,0

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que:

- o indicador escolhido não possui relação com princípios, diretrizes ou objetivos relevantes da política, a exemplo da garantia de padrões satisfatórios de qualidade, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- houve redução do orçamento disponível para a ação prioritária de construção de barragem.

Sobre o desempenho do Programa Recursos Hídricos, vale salientar a conclusão da AGE no Relatório nº 02/2024:

Com relação à execução orçamentário-financeira, considerando os critérios adotados, foi verificado um desempenho “ótimo” no acumulado dos quatro anos do plano, em relação ao total previsto no PPA 2020-2023, devendo a Seplan atentar no próximo PPA para os programas Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais, **Recursos Hídricos**, e Política para as Mulheres **cuj a execução foi enquadrada no conceito “altamente deficiente”** [...] (grifo de Auditoria)

2.5.6.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública

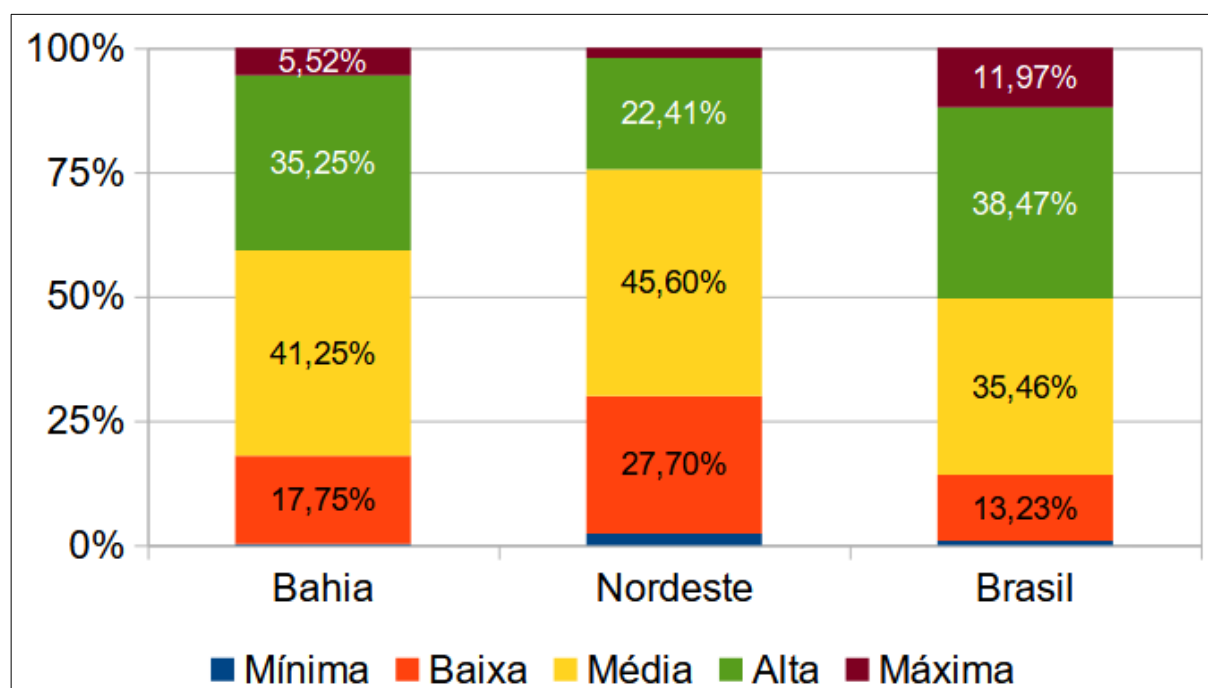
Não foi apresentada uma avaliação da política de recursos hídricos, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

O Índice de Segurança Hídrica do Abastecimento Urbano (ISH-U)¹⁶⁹ considera quatro indicadores, combinados matricialmente em dois subíndices: um relacionado à **eficiência da produção de água** (indicadores de vulnerabilidade dos mananciais e dos sistemas produtores) e outro sobre a **eficiência da distribuição de água** (indicadores de cobertura e de desempenho no gerenciamento das perdas). Combinados, os subíndices geram a classificação final da segurança hídrica do abastecimento nas sedes urbanas brasileiras.

O gráfico a seguir evidencia que 17,99% dos municípios baianos possuem ISH-U mínimo/baixo. Em linhas gerais, considerando os atributos analisados, percebe-se que o estado apresenta resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União.

GRÁFICO 31 – Índices de Segurança Hídrica do Abastecimento Urbano



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Atlas Águas (2021).

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de recursos hídricos, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

¹⁶⁹ Nota Técnica nº 04/2022/SPR. Disponível em: https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c349dc5a-0c01-4f14-9519-e3340fef2c66/attachments/NOTA%20TECNICA%204_2022_ISH%20Urbano_ATLAS%20AGUAS.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS6** “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”¹⁷⁰.

2.5.6.5.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.6 Política Estadual de Segurança de Barragens

2.5.6.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Conforme a respectiva política nacional (Lei Federal nº 12.334, de 20/09/2010), o normativo aplica-se a barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final/temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, tendo como objetivos:

- garantir a observância de padrões de segurança de barragens para fomentar a prevenção e a reduzir a possibilidade de acidente ou desastre e suas consequências;
- regulamentar as ações de segurança a serem adotadas nas fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação, descaracterização e usos futuros de barragens;
- promover o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens; criar condições para que se amplie o universo de controle de barragens, com base na fiscalização, orientação e correção das ações de segurança; e
- definir procedimentos emergenciais e fomentar a atuação conjunta de empreendedores, fiscalizadores e órgãos de proteção e defesa civil em caso de incidente, acidente ou desastre.

¹⁷⁰ 6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.

2.5.6.6.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Ao ser questionado, o gestor assim se manifestou:

Em que pese a Política não ter sido instituída formalmente em 2023 pela SIHS, é importante esclarecer que existe um trabalho constante executado por esta Secretaria, para a sua instituição, com ações voltadas para o controle e padronização das informações [...] A Secretária implantará um grupo de trabalho com demais órgãos do Estado para articular a implementação da Política.

Atualmente a SIHS atende os critérios estabelecidos na implementação da Política Nacional, acompanhando, monitorando as empresas vinculadas a esta pasta no encaminhamento das informações necessárias para elaboração do relatório de segurança de Barragens.

2.5.6.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.6.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Recursos Hídricos do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁷¹.

2.5.6.6.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

¹⁷¹ 11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a Política Estadual de Segurança de Barragens, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016.

2.5.7 Desenvolvimento Produtivo

De acordo com o PDI Bahia 2035, o eixo Desenvolvimento Produtivo possui os seguintes objetivos estratégicos:

- desconcentrar espacialmente a geração de riqueza e melhorar socialmente sua distribuição, desenvolvendo estratégias para aproveitar as oportunidades e potencialidades das regiões de baixo dinamismo econômico, integrando-as aos mercados nacional e global e incluindo as suas populações, em especial as mais vulneráveis;
- promover a ampliação e a diversificação da matriz produtiva baiana, buscando o fortalecimento dos elos de produção e comercialização, apoiando a formação e a consolidação de arranjos produtivos e novos empreendimentos com potencial de expansão;
- modernizar tecnologicamente os parques industrial, agroindustrial e de serviços, integrando-os às redes institucionais de pesquisa e inovação e atraindo empreendimentos mais dinâmicos e intensivos em PD&I, e fortalecendo a participação da Bahia no cenário da inovação tecnológica e produtiva;
- estimular o desenvolvimento de empreendimentos solidários e do empreendedorismo de negros e mulheres ampliando oportunidades de emprego e renda e priorizando a qualificação, a assessoria técnica e o financiamento;
- Promover o desenvolvimento e integração das cadeias do **turismo**, fortalecendo a infraestrutura e a prestação de serviços turísticos e reconhecendo e valorizando os diversos patrimônios natural e cultural, visando alavancar o potencial turístico das regiões do estado, e assegurar a geração de emprego e renda;
- fortalecer o ambiente legal, institucional e mercadológico de atuação das micro e pequenas empresas, buscando sua maior sustentabilidade e ampliando a possibilidade de crescimento desses empreendimentos no mercado, priorizando as questões tributárias, creditícias, tecnológicas e de formação de redes de cooperação e apoio; e
- elevar a participação dos segmentos da cultura no vetor de desenvolvimento da economia, ampliando o acesso a mercados internos e externos para bens, produtos e serviços com referenciais culturais.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Turismo, conforme descrito a seguir.

2.5.7.1 Política Estadual de Turismo

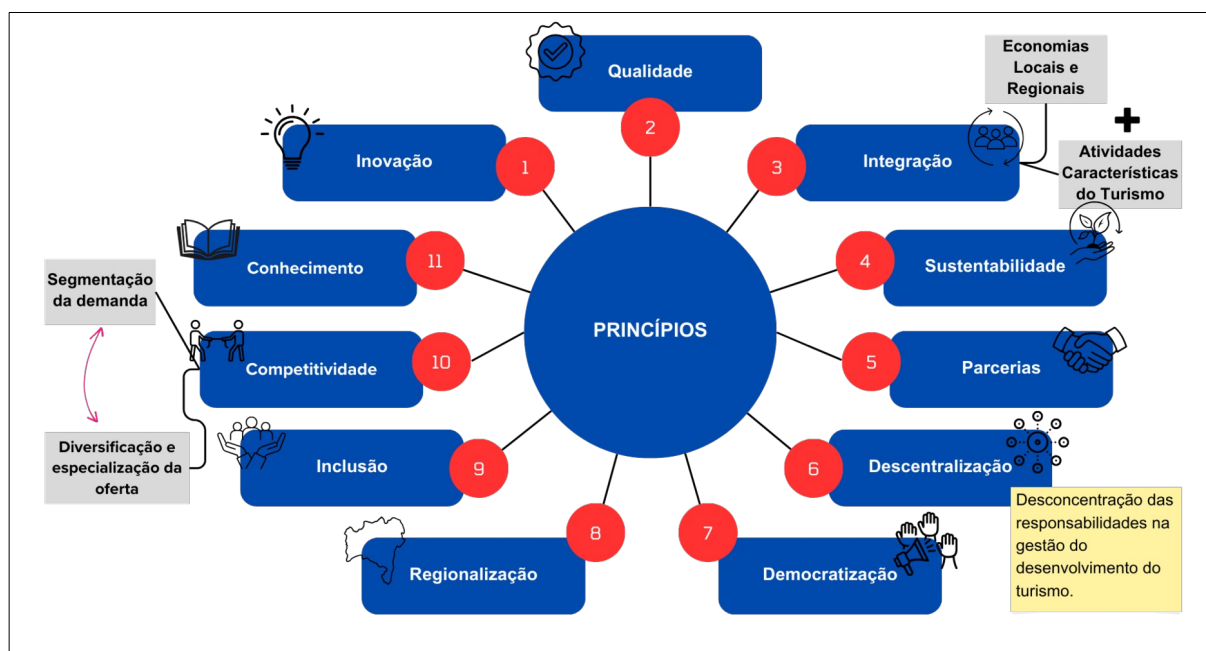
2.5.7.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Lei Estadual nº 10.549, de 28/12/2006, que alterou a denominação da Secretaria de Cultura e Turismo para Secretaria de Turismo (SETUR), estabeleceu, no seu art. 13, que o Órgão tem por finalidade planejar, coordenar e executar políticas de promoção e fomento ao turismo. Já a Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR), órgão em Regime Especial de Administração Direta da sua estrutura, criado pela Lei Estadual nº 14.534, de 28/02/2023, tem a incumbência de gerenciar e executar a Política de Fomento e Desenvolvimento do Turismo.

Nesse sentido, o art. 1º do Regimento da SETUR, aprovado pelo Decreto nº 19.379, de 19/12/2019, determina que o órgão tem como finalidade planejar e coordenar a implementação da Política Estadual de Turismo em todas as suas modalidades. Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.933, de 09/01/2014, conceitua turismo como atividade econômica decorrente de viagens e respectivas permanências das pessoas em lugares distintos dos que vivem, por período de tempo inferior a 01 (um) ano consecutivo e superior a 24 horas, com a finalidade de lazer, negócios, cultura, religião, entretenimento e outros.

Os princípios orientadores da Política Estadual de Turismo estão descritos no art. 4º da referida Lei, conforme apresentado na figura a seguir:

FIGURA 13 – Princípios da Política Estadual de Turismo



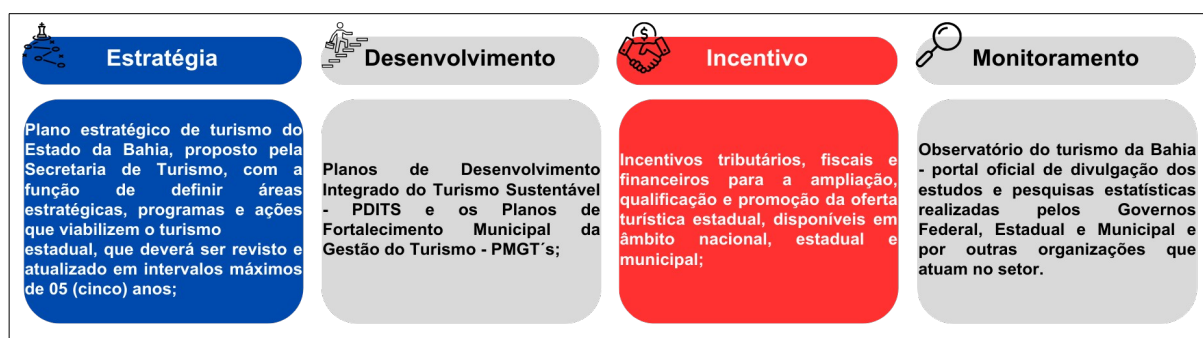
Fonte: Elaborada pela Auditoria de acordo com a Lei Estadual 12.933/2014.

O art. 5º da mencionada lei apresenta os objetivos, cabendo destacar os seguintes:

- I - reduzir as disparidades sociais e econômicas, promover a inclusão social pelo crescimento da oferta e oportunidades de trabalho, bem como a distribuição de renda às populações dos destinos turísticos do Estado da Bahia;
- II - ampliar os fluxos turísticos, a permanência e o gasto médio dos turistas regionais, nacionais e internacionais no Estado;
- III - estimular e desenvolver o turismo interno no Estado da Bahia, de forma a aumentar o fluxo de turistas baianos aos municípios do Estado, mediante a promoção, inovação e qualificação do produto turístico;
- IV - beneficiar as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social, estimulando a criação, consolidação e difusão dos produtos e destinos turísticos baianos, com vistas a atrair turistas nacionais e estrangeiros;
- [...]
- VII - promover a formação, aperfeiçoamento, qualificação e capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem o ingresso do maior número de profissionais no mercado de trabalho;
- [...]
- X - estimular a preservação da identidade cultural das comunidades e populações tradicionais envolvidas com a atividade turística, apoiando o resgate de suas manifestações culturais locais e dos principais elementos de sua história;
- XI - contribuir para prevenção e combate às atividades relacionadas à exploração sexual de crianças e adolescentes, exploração do trabalho infantil e outras que afetem a dignidade humana; [...]

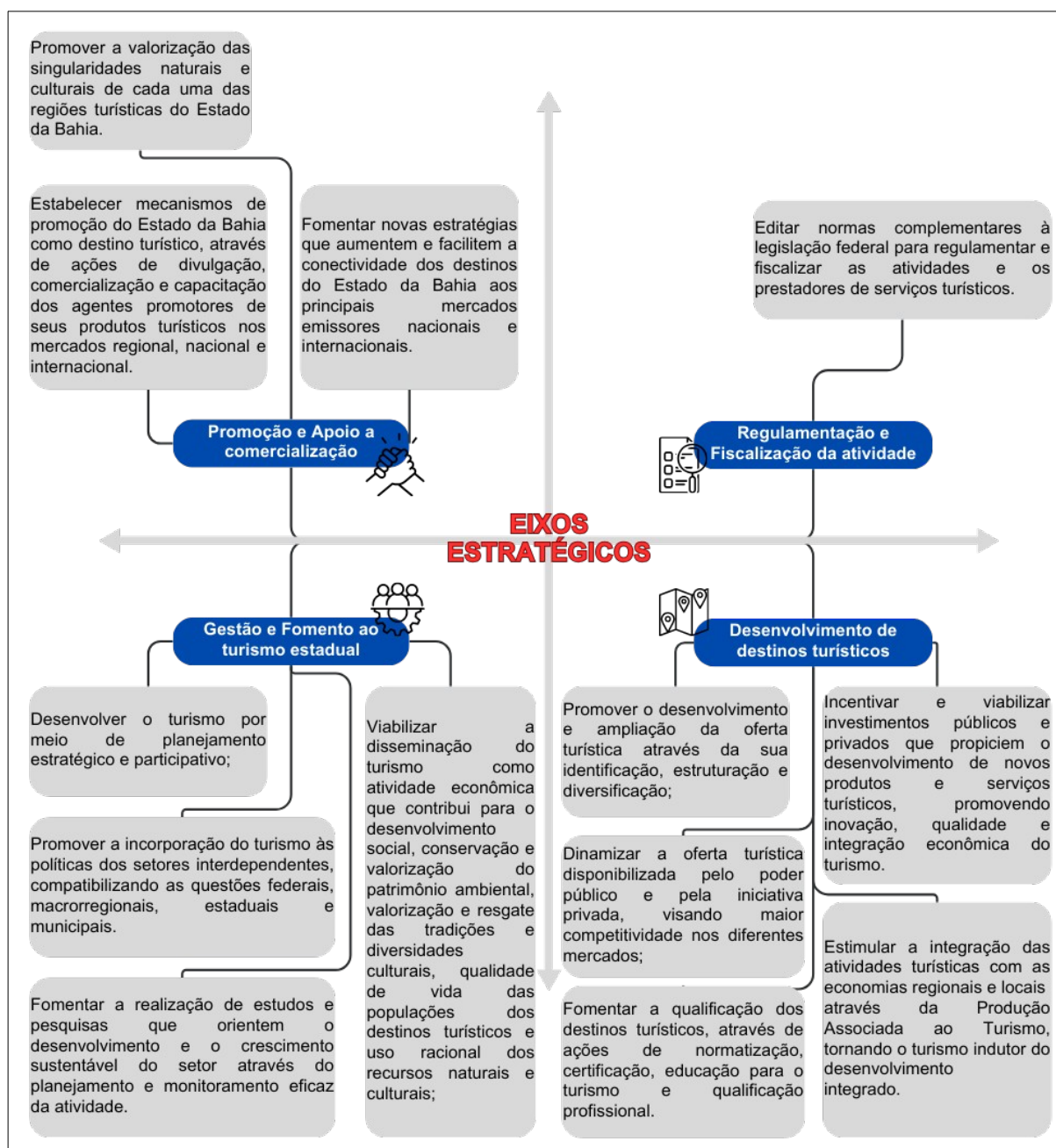
Quanto aos instrumentos de governança e gestão, as previsões se encontram no art. 6º da política, conforme figura a seguir.

FIGURA 14 – Instrumentos da Política Estadual de Turismo



Fonte: Elaborada pela Auditoria de acordo com a Lei Estadual nº 12.933/2014.

A Lei determina, ainda, nos arts. 7º ao 13, que compete à SETUR a coordenação e o monitoramento das ações relativas à política, estruturando a política nos eixos ilustrados pela figura a seguir:

FIGURA 15 – Eixos Estratégicos da Política Estadual de Turismo

Fonte: Elaborada pela Auditoria de acordo com a Lei Estadual nº 12.933/2014.

Por fim, o art. 15 prevê a criação do Sistema Estadual de Turismo composto dos seguintes órgãos, entidades e instâncias de governança:

- Conselho Estadual de Turismo (CONTUR);
- Secretaria de Turismo (SETUR);

- Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (BAHIATURSA¹⁷²);
- Fórum Estadual de Turismo;
- Câmaras das Zonas Turísticas;
- Conselhos Municipais de Turismo;
- Câmara Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo.

2.5.7.1.1 Ausência de normativo regulamentador da política pública

Em que pese o detalhamento da Lei Estadual nº 12.933/2014, a qual institui a Política Estadual de Turismo e o Sistema Estadual de Turismo, ela ainda carece de regulamentação que a pormenorize, conforme previsto no seu próprio art. 79, no qual consta a previsão de 180 dias para sua implementação. A regulamentação prevista tem o condão de detalhar disposições para a correta execução da norma, sanando possíveis indefinições que possam comprometer sua aplicação.

Questionado sobre a lacuna, o gestor apresentou apenas o Regimento Interno do CONTUR. Entretanto, ainda que o documento delimite a atuação do Conselho, o qual faz parte do Sistema Estadual de Turismo, ele não tem o propósito de regulamentar a lei.

2.5.7.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

Apesar da ausência da regulamentação prevista no art. 79 da lei que institui a Política Estadual de Turismo, a Secretaria apresenta os instrumentos previstos na norma, disponibilizados por meio do site do Observatório do Turismo¹⁷³.

De igual modo, encontra-se instalado e em atividade o CONTUR, o principal mecanismo de governança do Sistema Estadual de Turismo, previsto no art. 5º da Lei Estadual nº 12.933/2014, tendo se reunido ao final de 2023 para, dentre outros temas, instituir um grupo de trabalho para revisão da Política Estadual de Turismo.

2.5.7.1.2.1 Ausência de Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR)

A Lei Estadual nº 14.534/2023, que criou a SUFOTUR para absorver as atribuições da extinta BAHIATURSA, ratifica, no art. 1º, sua posição como integrante do sistema de turismo. Entretanto, não foi apresentado o regimento interno do órgão, do mesmo modo que havia na BAHIATURSA, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

¹⁷² A BAHIATURSA foi sucedida pela Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR), por meio da Lei Estadual nº 14.534/2023.

¹⁷³ Disponível em: www.observatorio.turismo.ba.gov.br. Acesso em: 08 abr. 2024.

O regimento serve como um manual para orientar o funcionamento de uma entidade, desempenhando um papel crucial na promoção da autogestão, já que deve incluir uma descrição clara das atividades da organização, visando evitar a sobreposição, ambiguidade, duplicação ou concorrência de competências e responsabilidades legais. Além disso, ele necessita de constante revisão para refletir mudanças como a criação, extinção, fusão e divisão de departamentos e cargos.

O Regimento também é fundamental para viabilizar a responsabilização decorrente de possíveis falhas, equívocos e fraudes na utilização dos recursos públicos e na entrega de serviços à comunidade. Além disso, possibilita o controle social, por meio da compreensão e reconhecimento da importância dos órgãos públicos, entendimento dos serviços oferecidos e identificação dos responsáveis por sua prestação, sobretudo em uma entidade cuja atividade concentra a maior parte dos recursos do sistema de turismo.

Ademais, com a finalidade de coordenar e executar a política pública de fomento ao turismo no âmbito estadual, a SUFOTUR concentrou 72,55% dos pagamentos realizados no âmbito do turismo, conforme tabela a seguir:

TABELA 19 – Execução da despesa com Turismo

Execução da Despesa	Orçado Inicial	Orçado Atual	Em R\$ milhões
			Pago
Total da Secretaria de Turismo	83,32	314,08	297,97
SUFOTUR	42,73	220,12	216,17
Participação SUFOTUR (%)	51,28	70,08	72,55

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.5.7.1.2.2 Inexistência do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado da Bahia

A Política Estadual de Turismo estabelece, no seu art. 29, a instituição do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado da Bahia, a ser elaborado pela SETUR, com a finalidade de registrar, divulgar e promover os principais eventos turísticos do Estado.

Apesar de mencionado nas atas do CONTUR e da existência de eventos calendariados, o referido documento ainda não está implementado. O objetivo do calendário é divulgar os eventos que acontecem, anualmente ou não, no estado, como forma de promover o turismo e o desenvolvimento local.

2.5.7.1.2.3 Ausência de indicadores relacionados à Política Estadual de Turismo

A política de turismo está relacionada ao Programa de Desenvolvimento Produtivo do PPA 2020-2023, estando suas iniciativas relacionadas ao Compromisso “Fortalecer o turismo de forma sustentável como vetor estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, valorizando as vocações territoriais”.

O quadro a seguir evidencia o Programa relacionado à implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seu Indicador de aferição de desempenho), bem como a ação prioritária estabelecida na LOA/2023.

QUADRO 17 – Programa, Indicador e Ação Prioritária da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Valor de Referência (ano)	Medida	Valor Apurado			
				2020	2021	2022	2023
Desenvolvimento Produtivo	Participação percentual das atividades correlatas ao turismo no Produto Interno Bruto (PIB) estimado	2,60 (2018)	%	3,20	3,80	4,08	4,31
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial		Orçado Final	Pago		
	5491 – Recuperação de Infraestrutura Turística	3,00		12,06	8,12		

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os objetivos estabelecidos na Lei Estadual nº 12.933/2014, cabe ressaltar que a ausência de indicadores relacionados às expectativas da política estadual, a exemplo da ampliação dos fluxos turísticos, da permanência e do gasto médio dos turistas, bem como do benefício às regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social, inviabiliza a associação do desempenho do programa apresentado no PPA com a evolução da política estabelecida em lei.

2.5.7.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

A Auditoria solicitou da Secretaria a avaliação da Política Estadual de Turismo instituída pela Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme preconiza o art. 37, § 16, da CF/1988, e o art. 2º, III, do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

A SETUR enviou um documento descrevendo detalhadamente as ações executadas pela Secretaria durante o ano de 2023, onde se pode destacar:

- Gestão e fomento ao turismo estadual:
 - Estratégia Turística da Bahia;
 - Atuação do CONTUR;

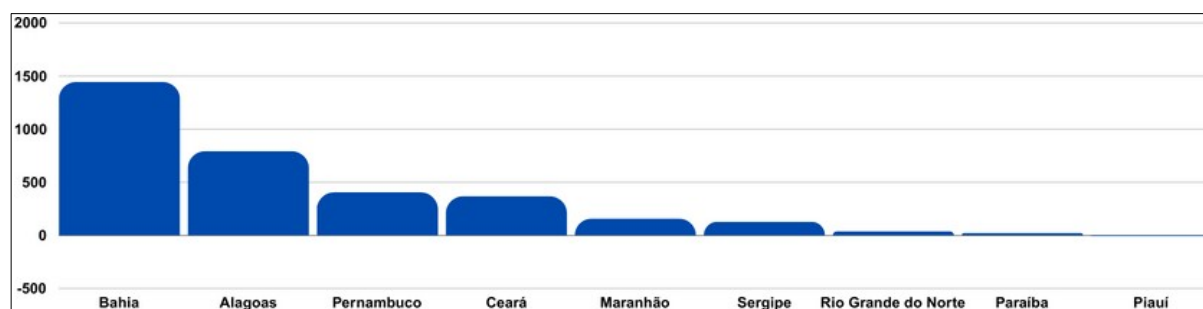
- Regionalização das ações;
- Acompanhamento de indicadores de desempenho;
- Pesquisas para orientar o desenvolvimento sustentável do setor.
- Desenvolvimento de destinos turísticos:
 - Qualificação e capacitação de mão de obra e empresários do setor;
 - Melhora da infraestrutura turística, como a inauguração de bases náuticas e terminais turísticos;
- Promoção e apoio à comercialização:
 - Promoção do destino Bahia em feiras e eventos nacionais e internacionais;
 - Captação de novos voos e parcerias com operadoras de turismo.
- Regulação e fiscalização das atividades turísticas:
 - Cadastro no Cadastur;
 - Controle de qualidade dos meios de hospedagem.

Além disso, foram apresentados alguns dados sobre o impacto das ações no desenvolvimento econômico e social do estado, como o aumento do fluxo turístico, a geração de empregos e a entrada de divisas.

No entanto, ainda que o documento ofereça uma visão geral das ações realizadas pela SETUR e seus resultados, trazendo elementos próprios do processo de avaliação à luz do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020, como informações a respeito da eficácia e efetividade, o texto poderia ser aprimorado ao abordar mais detalhadamente outros pontos como: análises de resultado a longo prazo, avaliação de economicidade, participação da sociedade civil, avaliação de impacto socioambiental, de modo a concluir sobre a utilidade e relevância da política pública.

De acordo com os dados de 2023 do Painel de Informações do novo CAGED, a Bahia apresentou um saldo positivo de 1.444 empregos nas atividades relacionadas a Hotéis e Similares, conforme se observa no gráfico a seguir:

GRÁFICO 32 – Saldo de Empregos em Hotéis e Similares



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do novo CAGED. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Acesso em: 10 abr. 2024.

O saldo representa, aproximadamente, 30% do saldo de empregos no ano de 2023 para o setor, em comparação com a região Nordeste. Os dados ratificam, em certa medida, a avaliação apresentada pela Secretaria.

2.5.7.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando regulamentar a Política Estadual de Turismo, Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme previsão do art. 79 da referida lei;

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da SUFOTUR, visando regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de Regimento Interno, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019; e

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando avaliar a Política Estadual de Turismo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

2.5.8 Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades¹⁷⁴

De acordo com o PDI Bahia 2035, o referido eixo possui os seguintes objetivos estratégicos:

- Fortalecer a elaboração e a implementação de planos e políticas para um **desenvolvimento urbano** integrado, sustentável e inclusivo, considerando as estruturas de governança e os fluxos da rede de cidades;
- Promover a ampliação e o fortalecimento da **infraestrutura urbana**, com vistas à redução das vulnerabilidades e à melhoria da qualidade de vida nas cidades;
- Criar instrumentos e mecanismos que promovam a melhoria nas condições de **mobilidade e habitação** nas cidades, com redução das vulnerabilidades e equilíbrio na distribuição espacial dos usos e serviços urbanos; e
- Promover a redução do déficit de **saneamento básico**, assegurando a infraestrutura e os serviços sócio ambientalmente adequados.

¹⁷⁴ Elaborado pela 1ª CCE.

De acordo com o art. 3º da Lei Estadual nº 8.538/2002 e o art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655, de 22/03/2016, é competência da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) a formulação, implementação e avaliação das políticas urbanísticas e de saneamento básico (manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas), sendo a CONDER e a CTB as unidades da administração indireta também responsáveis pela sua implementação. Ademais, de acordo com o art. 7º da Lei Estadual nº 13.204/2014 e o art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016), é competência dessa Secretaria a formulação, implementação e avaliação da Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), sendo a CERB, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA) e a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA) as unidades da administração indireta também responsáveis pela sua implementação.

Considerando os supracitados objetivos, a Auditoria analisou formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas a seguir.

2.5.8.1 Política Estadual de Desenvolvimento Urbano

2.5.8.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

O desenvolvimento urbano visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, articulado com as áreas de saneamento básico, transportes e habitação urbanos.

2.5.8.1.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Sobre essa irregularidade, o gestor afirmou que:

A Política Urbana foi contratada no âmbito do Programa das Nações Unidas – PNUD [...] destinado ao apoio à formulação e implementação do Plano de Desenvolvimento Econômico da Bahia para um futuro sustentável e inclusivo. O contrato [...] encontra-se com 36,85% de execução [...], seguindo o cronograma pactuado e **com previsão de conclusão em 27/08/2024**. (grifo da Auditoria)

2.5.8.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.1.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 20 – Programa, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Proporção de municípios situados fora do Território Metropolitano de Salvador beneficiados com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos	%	33,91 (2020)	8,91
	Proporção de áreas de risco de Salvador atendidas com obras de contenção e estabilização de encostas pelo Governo do Estado	%	18,00 (2020)	52,00
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Contenção de Encostas em Área de Risco	29,1	87,5	60,0
	Preservação do Centro Antigo de Salvador	5,1	7,4	7,4
	Requalificação de Via no Centro Antigo de Salvador	5,4	5,9	5,0
	Subtotal	39,6	100,8	72,4

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a expressiva queda do indicador de municípios atendidos com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos, demonstrando uma atuação essencialmente concentrada na região metropolitana de Salvador; e
- 51,27%, 18,18% e 14,96% dos recursos executados na ação prioritária de contenção de encostas estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador, Baixo Sul** (Valença, Camamu, Wenceslau Guimarães, etc.) e **Vale do Jiquiriçá** (Amargosa, Jaguaquara, Maracás, etc.), respectivamente.

Registre-se que os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022¹⁷⁵ não integram os territórios supracitados. Os territórios com mais municípios impactados pelas fortes chuvas foram **Litoral Sul** (Ibicaraí, Itabuna, Ilhéus, etc.), **Extremo Sul** (Alcobaça, Prado, Teixeira de Freitas, etc.), **Médio Rio de Contas** (Ipiaú, Jequié,

¹⁷⁵ Decretos Estaduais n^{os} 20.086/2020, 20.971/2021, 20.994/2021 e 21.806/2022.

Ubatã, etc.) e **Sudoeste Baiano** (Vitória da Conquista, Piripá, Poções, etc.); destes territórios, apenas o Médio Rio de Contas teve execução de obras de contenção de encostas (R\$232.527,65 aplicados, o equivalente a 0,39% do recurso pago).

2.5.8.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁷⁶.

2.5.8.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra.

2.5.8.2 Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial

2.5.8.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

O Planejamento e Gestão Territorial visa contribuir para o ordenamento das regiões metropolitanas e demais aglomerações urbanas, integrada com a Política de Desenvolvimento Urbano. No exame dessa política, constatou-se os aspectos comentados a seguir:

¹⁷⁶ 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

2.5.8.2.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Ao ser questionado, o gestor apresentou as seguintes ponderações:

O Planejamento e gestão territorial é **parte integrante** do escopo da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, de forma a **não se configurar uma política setorial**. A Constituição da Bahia, no seu art. 11, ao tratar sobre a competência do Estado, atribui ao mesmo a jurisdição para “elaborar e executar planos de ordenação do território estadual e de desenvolvimento econômico e social” e “dispor sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, limites do território estadual e fixação dos municípios”. [...] Observamos que a redação do regimento interno da SEDUR deixa margem para dúvidas sobre a existência de uma “Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial”, assim já iniciamos tratativas junto ao Gabinete desta Secretaria e junto à SAEB para **correção do referido texto**. (grifo da Auditoria)

Sobre os argumentos, a Auditoria pontua que o texto constitucional define a competência do estado em elaborar instrumentos de governança e gestão, o que não impede a criação de uma política pública de planejamento e gestão territorial que defina princípios, objetivos, diretrizes, etc., relacionados ao problema público que se deseja intervir.

2.5.8.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.2.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 18 – Programa e Indicador da política pública

Programa	Indicador	Medida	Valor de Referência	Valor Final
Desenvolvimento Urbano	Proporção de Municípios com Conselhos Municipais das Cidades ativos	%	87,58 (2019)	26,22 (2023)
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária.	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a expressiva queda do percentual de municípios com Conselhos de Cidades ativos, o que compromete o desempenho do programa; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.8.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁷⁷.

2.5.8.2.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.

2.5.8.3 Política Estadual de Habitação de Interesse Social

2.5.8.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 11.041/2008 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.539, de 15/05/2009, conceitua Habitação de Interesse Social como a destinada a atender à população de renda familiar mensal de até três salários-mínimos vigentes.

Os objetivos, princípios, diretrizes e eixos estratégicos da política estão descritos em seus arts. 3º a 6º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- assegurar o respeito e a proteção do direito à moradia digna e sustentável, o acesso à terra urbanizada e titulada para a população de baixa renda urbana e rural e para as populações tradicionais;

¹⁷⁷ 11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

- adotar e viabilizar padrões adequados de moradia, levando em consideração as diversidades regionais e as especificidades das populações atendidas;
- implementação de planos, programas e projetos articulados nos âmbitos federal, estadual, municipal e dos territórios de identidade;
- integração dos projetos habitacionais com os investimentos em saneamento básico, infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos coletivos relacionados à habitação na área urbana e rural;
- execução dos projetos de habitação em áreas que possibilitem acesso às opções de trabalho/emprego, transporte público, saúde, escolas, cultura e lazer;
- utilização preferencial da mão de obra da comunidade beneficiada nas obras; e
- produção de habitações, visando a reduzir o déficit habitacional estadual, assim como a atender a demanda habitacional derivada do crescimento populacional.

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos, além daqueles previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001), os planos estadual, territoriais e municipais de habitação; planos estadual e municipais de regularização fundiária; institutos jurídicos de segurança jurídica da moradia (concessões de direito real de uso, de uso especial para fins de moradia e de superfície); sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente; Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS); e Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA).

2.5.8.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB), FEHIS, sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente da política e 270 Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS), o que compromete a operacionalização da política.

Ao ser questionado sobre essas irregularidades, o gestor argumentou que:

A SEDUR sabe da importância do PLANEHAB e está envidando todos os esforços para atualizar o Plano que **expirou no ano de 2023**, ocorre que, por ser um produto muito específico e que não existem muitas empresas com capacidade operacional para atuar em todo o território baiano, **estamos com dificuldade para deflagrar o processo licitatório**.

[...]

O PLANEHAB propõe a estruturação de uma instância de fomento e financiamento aos programas habitacionais, **devendo ser constituído um fórum para articulação institucional e para o aprofundamento da questão**, onde serão analisadas as duas direções hoje em discussão: a reativação da URBIS ou a criação de uma nova estrutura.

2.5.8.3.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 19 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Desempenho na emissão de títulos de regularização fundiária para famílias residentes em áreas de interesse social	N/A	0,28 (2019)	0,43
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que:

- a ausência de indicadores relacionados a expectativas da política estadual, a exemplo da redução do déficit habitacional e do aumento dos níveis de adequação de domicílios urbanos, inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.8.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEDUR não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de habitação, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Instado a se posicionar sobre o assunto, O gestor argumentou que:

Conforme disposto no art. 37, parágrafo 16 da Constituição Federal de 1988, a SH/SEDUR, apresenta ao ConCidades mensalmente em sessão pública as propostas da política pública que **serão avaliadas conforme deliberado pela Câmara Técnica de Habitação**, que tem competência:

[...]

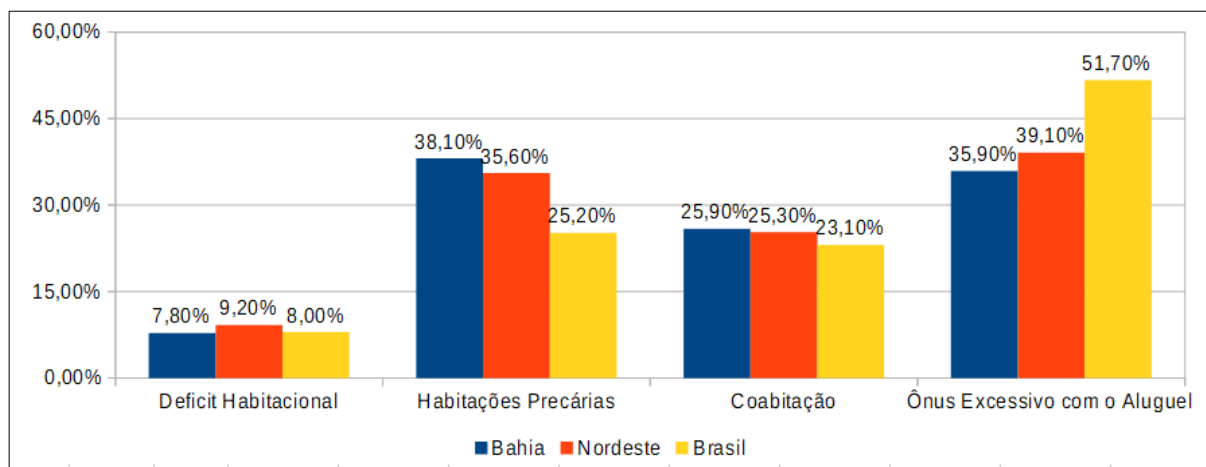
Cumprido ressaltar, que **no final de 2023 foram instaurados os membros do novo Conselho Gestor**, conforme doc. Anexo. Ademais, é gerado um

relatório anual com as políticas implementadas considerando todos os programas orçamentários da Superintendência, após, é enviado para apreciação do Tribunal de Contas. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que o Secretário da SEDUR tem a obrigação regimental de presidir o ConCidades e que a prestação de contas anual encaminhada ao TCE/BA não se caracteriza como uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

De acordo com o estudo “Deficit Habitacional no Brasil”¹⁷⁸, realizado em 2021 pela Fundação João Pinheiro (FJP), a situação da Bahia se mostra melhor que as médias nordestina e nacional, conforme gráfico a seguir. Registre-se que o déficit é calculado por meio de três componentes (**habitações precárias, coabitação e ônus excessivo com o aluguel**), sendo as habitações precárias o fator de maior peso para o resultado do estado.

GRÁFICO 33 – Déficit habitacional relativo e respectivos componentes



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da FJP (2021).

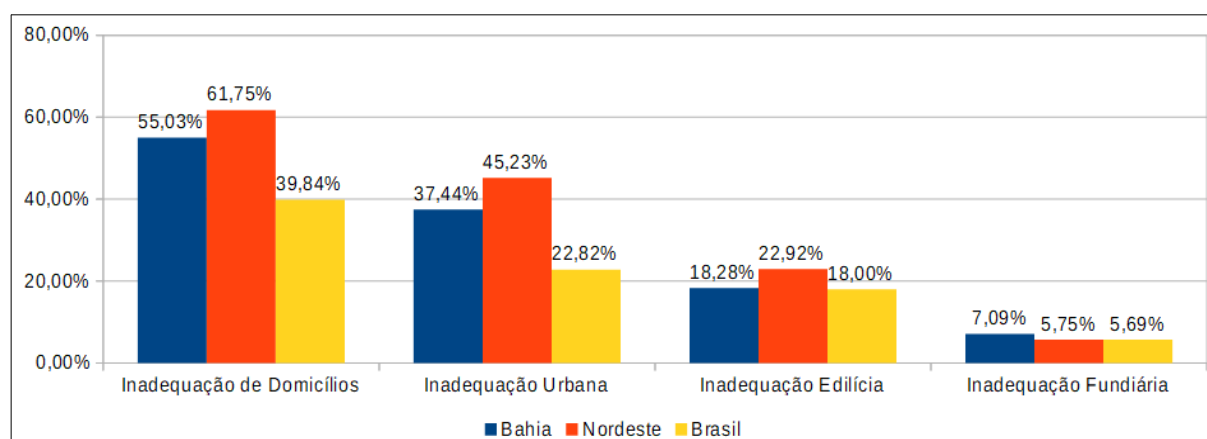
A FJP, na publicação “Inadequação de Domicílios no Brasil”¹⁷⁹, também realizada em 2021, detalhou essa questão por meio de outros três componentes: a **Inadequação de Infraestrutura Urbana**, relacionada com abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e provisão de energia elétrica; a **Inadequação Edilícia**, relacionada a fatores como domicílios sem banheiro exclusivo, total de cômodos igual aos cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado e cobertura/piso inadequados; e a **Inadequação Fundiária**, quando um dos moradores declara ter a posse da moradia, mas não possuir a propriedade do terreno.

¹⁷⁸ Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

¹⁷⁹ Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

O gráfico a seguir demonstra que a situação da Bahia se mostra melhor que a média do Nordeste e pior que a média nacional, sendo a inadequação de infraestrutura urbana o fator de maior peso para o resultado do estado. Registre-se que, como um domicílio pode ser inadequado segundo mais de um critério, não é possível sua totalização (soma dos componentes), sob pena de dupla contagem.

GRÁFICO 34 – Inadequação de domicílios e respectivos componentes



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da FJP (2021).

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de habitação, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁸⁰.

2.5.8.3.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.

¹⁸⁰ 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

2.5.8.4 Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana

2.5.8.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

De acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587, de 03/01/2012), tal política trata-se de uma das vertentes do desenvolvimento urbano, objetivando a integrar os diferentes modos de transporte, reduzir as desigualdades, promover a inclusão social, mitigar os custos ambientais e socioeconômicos, melhorar a acessibilidade e a mobilidade das pessoas e cargas no território do município, entre outros.

2.5.8.4.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Ao ser questionado, o gestor responsável afirmou que:

A SEDUR/SUMOB vem adotando as providências necessárias à realização dos ajustes no texto da minuta do projeto de lei da PEMOB, tendo, para tanto, realizado **a atualização do Plano de Trabalho original de 2012**, compatibilizando etapas, cronograma e produtos.

[...]

Em razão disto, foi necessário ajustar uma vez mais os prazos das etapas de elaboração da PEMOB, compatibilizado-os com o cronograma das Conferências das Cidades Municipais, em alinhamento com o calendário Nacional (Anexo 2).

De acordo com o Anexo 2 encaminhado, a previsão é que a minuta seja aprovada até Setembro/2024.

2.5.8.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Apesar da ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão, consta no regimento da SEDUR a necessidade da elaboração de um Plano de Investimentos em Mobilidade. Contudo, tal documento não foi apresentado à Auditoria, tendo o gestor apresentado a seguinte justificativa:

Atualmente, restando implantado o SITM e estabelecidas as diretrizes do PDUI e de posse dos dados da nova pesquisa de origem/destino contratado para as macro regiões de Salvador e Feira de Santana, disponibilizado pela SEINFRA em dezembro de 2023, **a SEDUR já detém os elementos necessários para embasar a contratação do plano de mobilidade da RMS**, encontrando-se tal atividade prevista no plano plurianual 2024/2027, o que ocorrerá assim que se edite a Lei da Política Estadual de Mobilidade. (grifo da Auditoria)

2.5.8.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 21 – Programa, Indicador e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Tempo médio dos modais urbanos da Região Metropolitana de Salvador	Min/Km	2,92 (2019)	2,27
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Implantação do Sistema Viário do Complexo Águas Claras	80,0	221,6	136,7
	Implantação do Corredor de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá /Avenida Gal Costa	201,0	205,0	4,8
	Implantação do Corredor de Transporte Transversal II - Avenida Orlando Gomes/Avenida 29 de Março	164,9	190,1	25,6
	Implantação de Infraestrutura do Sistema Metroviário	1,1	0,7	0,7
	Ampliação da Infraestrutura do Sistema Metroviário	44,0	159,2	157,8
	Implantação do Veículo Leve de Transporte	20,0	1,9	1,8
	Subtotal	511,0	778,5	327,4

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- apesar de uma das finalidades regimentais da SEDUR ser a promoção da melhoria da mobilidade nas grandes cidades, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estaduais, resta evidenciada uma atuação essencialmente concentrada na Região Metropolitana de Salvador;
- redução do orçamento disponível para ações prioritárias, a exemplo da implantação de infraestrutura do Sistema Metroviário e do VLT/Monotrilho do Subúrbio; e
- baixa execução financeira de ações prioritárias para implantação dos Corredores de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá / Avenida Gal Costa e II - Avenida Orlando Gomes / Avenida 29 de Março.

Sobre a redução do orçamento relacionado à implantação da infraestrutura do Sistema Metroviário, o gestor alegou que:

A Ação 3564 **encontra-se concluída no tocante a implantação da infraestrutura** do Sistema Metroviário Salvador e Lauro de Freitas. Contudo, por meio da referida rubrica, ainda são realizados pagamentos a título de ressarcimento a Concessionária dos valores das desapropriações e reassentamentos [...] (grifo da Auditoria)

Quanto ao VLT/Monotrilho do Subúrbio de Salvador, o valor de R\$1,8 milhão refere-se à implantação do sistema de alimentação de energia elétrica da subestação primária. Importante ressaltar que o Trem do Subúrbio encontra-se desativado desde 15/02/2021 e que foi publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) de 11/10/2023 a rescisão bilateral do Contrato de Concessão Patrocinada nº 001/2019, referente à operação do modal.

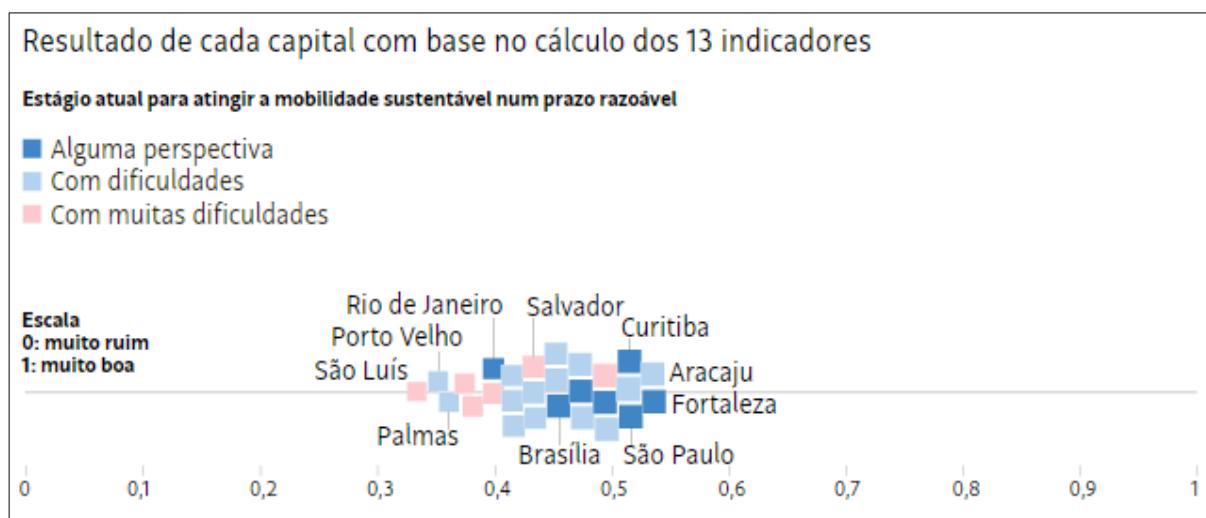
2.5.8.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Apesar dessa ausência, são apresentados resultados alcançados relacionados ao tema, conforme segue.

Levantamento realizado em 2022 pela Folha de São Paulo¹⁸¹ acerca da mobilidade urbana nas capitais brasileiras constatou que Salvador superou apenas 10 das 27 capitais avaliadas.

FIGURA 16 – Índice Folha de Mobilidade Urbana das capitais brasileiras

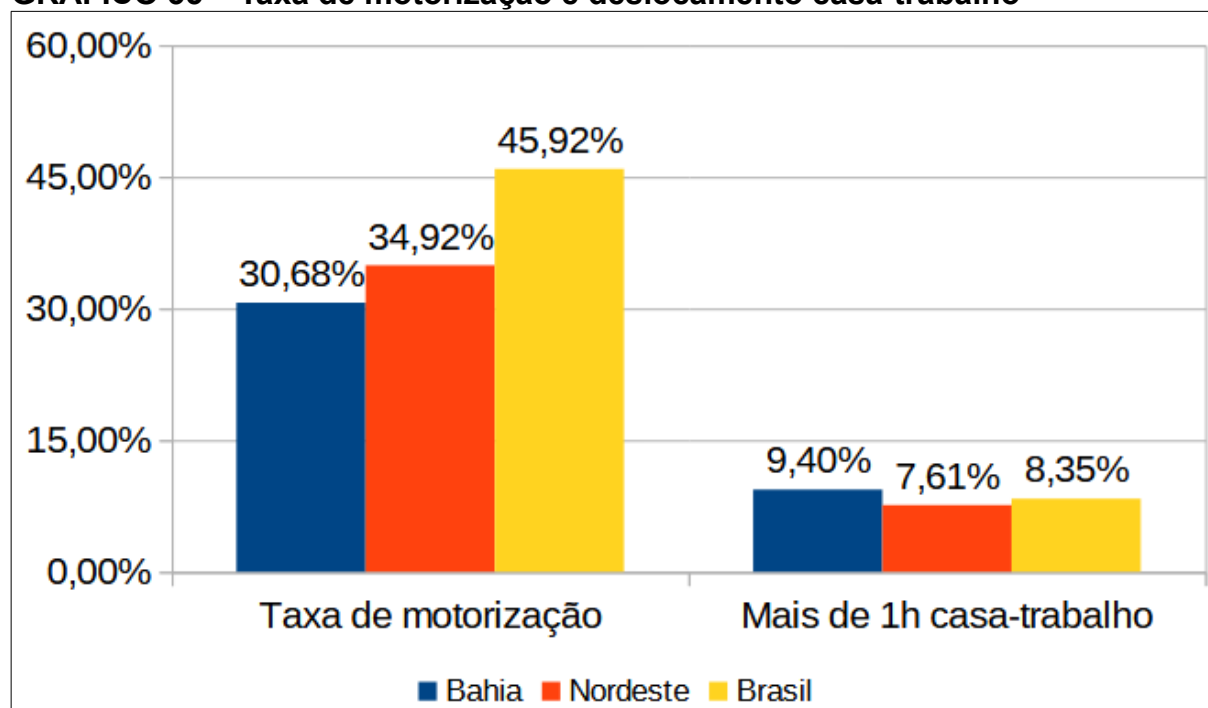


Fonte: Folha de São Paulo.

¹⁸¹ CARDOSO, William; Amâncio, Thiago. Índice mostra como capitais lidam com a mobilidade urbana. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 102, n. 34.055, 01 jun. 2022, p. B4. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/05/capitais-estao-longo-de-ideal-de-mobilidade-sustentavel.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Um dos indicadores importantes na área de mobilidade urbana é a Taxa de Motorização, definida como o percentual de veículos leves em relação ao número de habitantes, de modo que seu aumento leva a maiores congestionamentos, aumento dos índices de poluição, maior demanda por infraestrutura viária, estacionamento e serviços de apoio, entre outros. Outro aspecto relevante é o percentual de pessoas que levam mais de 1 hora de deslocamento entre casa e trabalho. De acordo com o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU)¹⁸², a Bahia possui uma taxa de motorização de 36,44% e um percentual de 9,40% pessoas que levam mais de 1 hora se deslocando, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 35 – Taxa de motorização e deslocamento casa-trabalho



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SIMU (2022).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁸³.

¹⁸² Disponível em: https://simu.mdr.gov.br/?page_id=1487. Acesso em: 15 abr. 2024.

¹⁸³ ODS11.2 – Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.



2.5.8.4.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Mobilidade Urbana, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.

2.5.8.5 Política Estadual de Saneamento Básico

2.5.8.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 11.172, de 01/12/2008, definindo que saneamento básico, de titularidade dos municípios, é constituído pelos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas.

Os objetivos e princípios da política estão descritos em seus arts. 3º e 8º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental à população;
- universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico;
- integralidade das atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; e
- regionalização, consistente no planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento em economia de escala e pela constituição de consórcios integrados pelo Estado e por Municípios de determinada região.

O abastecimento de água potável compreende desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição. Por sua vez, o esgotamento sanitário compreende desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente. A política nacional de saneamento estabeleceu **31/12/2033** como prazo para o alcance das metas de universalização dos serviços de água (**99,0%** da população) e de esgoto (**90,0%** da população).

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos o Sistema Estadual de Saneamento Básico (integrado pelo Conselho Estadual das Cidades, SIHS, SEDUR e órgãos executores), o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico, os planos estadual e regionais de saneamento, entre outros. Ademais, a Lei Complementar Estadual nº 48/2019 instituiu as microrregiões estaduais, regionalizando os serviços de água e de esgoto.

2.5.8.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Saliente-se que resta pendente a regulamentação prevista nos arts. 10, parágrafo único, e 26 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Ao ser questionada, a gestora argumentou que:

A Política Estadual de Saneamento Básico **não foi regulamentada em 2023**. O Decreto para regulamentação da Lei Estadual 11.172/2008, já foi elaborado, entretanto, em virtude das alterações nas legislações pertinentes, há necessidade de revisão do instrumento, o que é indispensável para a regulamentação da referida política.

Como medida saneadora, a SIHS está criando um Grupo de Trabalho formado por diversos entes e órgãos públicos que tenham correlação com o saneamento. [...] O GT terá também como meta, a revisão da Lei Estadual 11.172/2008. A referida lei se encontra em incompatibilidade com o que preceitua o novo Marco Legal de Saneamento, em virtude do lapso temporal entre as duas legislações, necessitando assim, de uma adequação. (grifo da Auditoria)

2.5.8.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação do Plano Estadual, de 15 dos 19 Planos Regionais e do Sistema Estadual de Informações, o que compromete a operacionalização da política. Instada a se posicionar sobre o assunto, a gestora alegou que:

Destaca-se que, em meio a todos os percalços existentes, o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB/BA), encontra-se em execução com 85% de realização e **previsão de conclusão em abril de 2024**.

Esclarece-se que, os Planos Regionais foram divididos em 19 planos, que contemplam as 19 Microrregiões de Saneamento Básico, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 48/2019. Já foram concluídos 4 planos de Microrregiões, estando em execução os demais 15 Planos Regionais que têm **prazo de conclusão previsto para agosto de 2024**.

[...]

Considerando que o SINISA ainda não foi implementado, devido às alterações legislativas, e como o ART. 11 da Lei 11.172/2008, vincula o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico ao SINISA, **o SEIS não foi realizado**. (grifo da Auditoria)

Outro aspecto observado em auditorias já realizadas¹⁸⁴ é que a AGERSA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos à EMBASA, padece da falta de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política. Sobre o tema, a gestora apresentou a existência de um

¹⁸⁴ Processo TCE/001703/2023.

anteprojeto de lei elaborado pela AGERSA propondo alterações em sua lei de criação, que ainda está em discussão.

2.5.8.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 22 – Programa, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Recursos Hídricos	Índice de satisfação do usuário em relação à qualidade da água	%	50,90 (2018)	53,17
	Índice de satisfação do usuário em relação ao fornecimento ou abastecimento de água	%	61,00 (2018)	66,57
	Proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água	%	68,23 (2018)	79,09
	Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da Embasa	%	94,26 (2018)	95,81
	Índice de satisfação do usuário em relação à prestação do serviço de esgoto	%	37,40 (2018)	43,70
	Proporção da população rural com acesso às soluções sanitárias	%	7,54 (2018)	7,66
	Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa	%	56,72 (2018)	46,63
	Ação Prioritária⁽¹⁾ (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Ampliação de Sistema de Abastecimento de Água	53,2	73,1	14,6
	Implantação de Adutora para Abastecimento de Água	11,6	60,6	60,5
	Implantação de Sistema Convencional e Integrado de Abastecimento de Água	6,0	81,2	78,2
	Implantação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água	19,4	87,1	80,0
	Ampliação de Sistema de Esgotamento Sanitário	6,1	12,0	5,9
	Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário	6,5	6,5	0,5
	Subtotal	102,8	320,5	239,7

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Nota: ⁽¹⁾ Não contempla as ações executadas pela EMBASA (estatal não dependente).

Considerando os dados apresentados, cabe ressaltar:

- os indicadores escolhidos não possuem relação com metas relevantes da política nacional para universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário até **2033**, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a baixa execução financeira de ações prioritárias para ampliações de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como para implantação de sistema de esgotamento sanitário.

2.5.8.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SIHS não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de saneamento básico realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. A gestora apenas apresentou a seguinte informação:

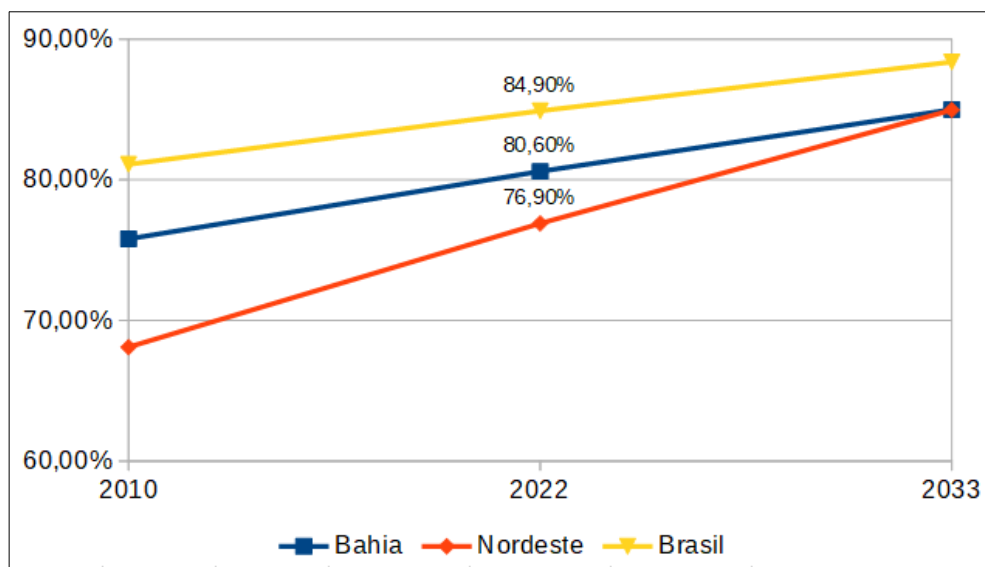
É importante aduzir que, a Política foi avaliada tendo em vista a necessidade de sua adequação à Lei de Criação do Conselho das Cidades, Lei Estadual 10.704/2007, a Lei de criação da SIHS, Lei Estadual 13.204/2014, a Lei de criação da AGERSA, Lei Estadual 12.602/2012 e do Decreto Estadual 16.655/2016, que altera a finalidade da SIHS e da SEDUR e dá outras providências.

Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

Por meio de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)¹⁸⁵, verificou-se uma cobertura de 80,60% para abastecimento de água da população baiana, cenário positivo em relação à média do Nordeste, porém inferior à média nacional. Importante ressaltar que o estado tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022, conforme gráfico a seguir:

¹⁸⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 22 fev. 2024.

GRÁFICO 36 – Coberturas de abastecimento de água

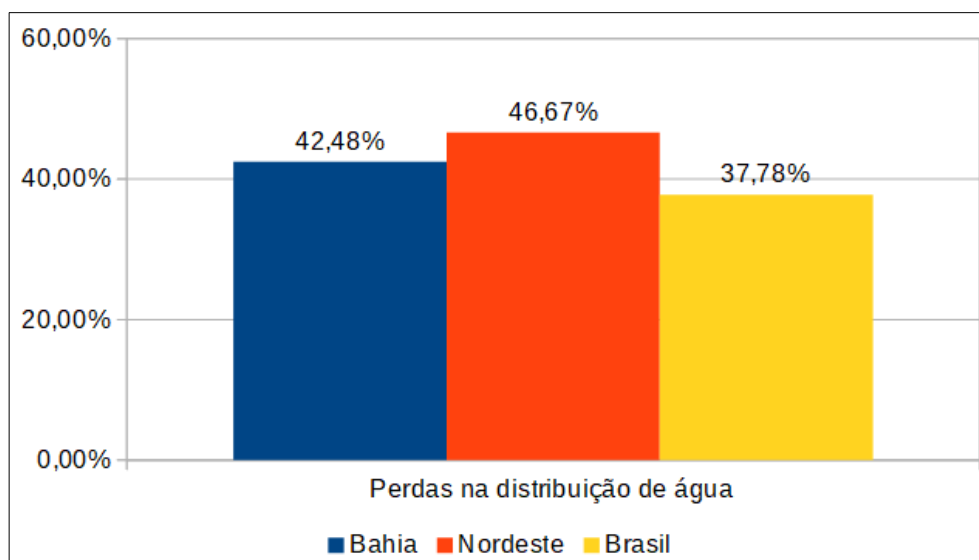


Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2010 a 2022).

Cabe destacar que a Auditoria¹⁸⁶ já apontou o risco do não alcance da meta de universalização em processo de prestação de contas da EMBASA, que é responsável pelo abastecimento de água em 366 dos 417 municípios baianos.

Outro aspecto merecedor de destaque é o indicador de 42,48% de perdas na distribuição de água¹⁸⁷ na Bahia, resultado em que o estado apresenta cenário positivo à média do Nordeste, porém inferior à média nacional.

GRÁFICO 37 – Perdas na distribuição de água



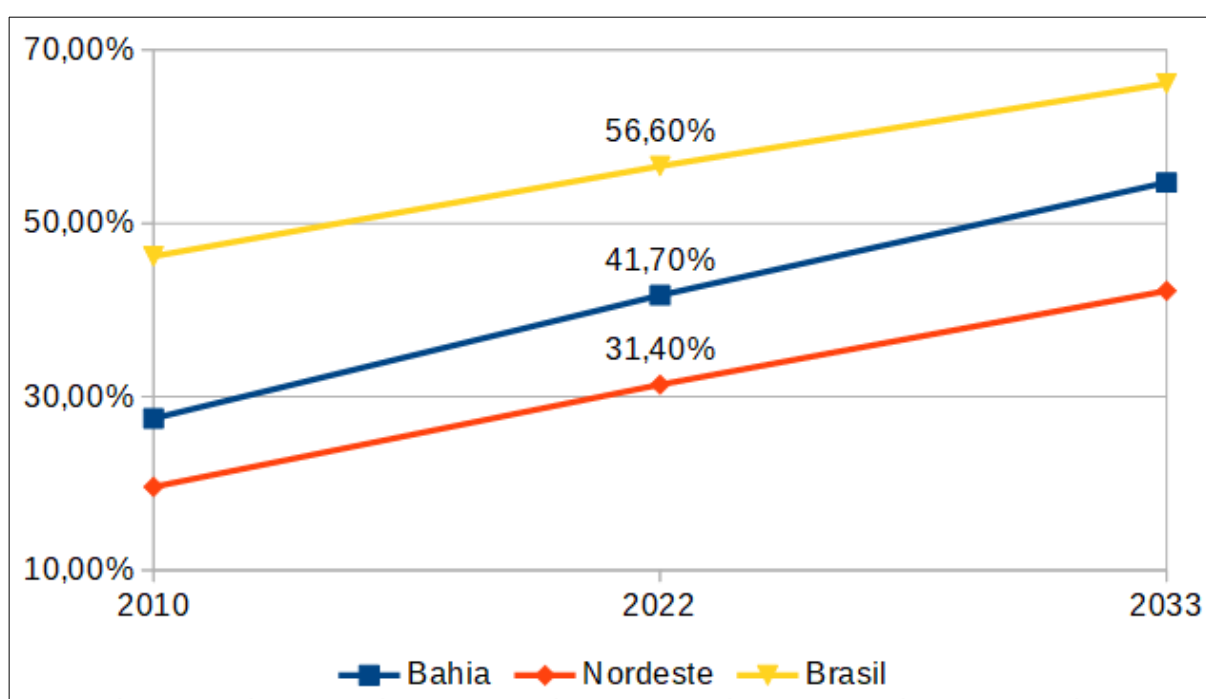
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

¹⁸⁶ Processo TCE/003888/2023.

¹⁸⁷ Disponível em: http://appsnsis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em: 22 fev. 2024.

Em relação ao esgotamento sanitário, verificou-se uma cobertura de 41,70% da população baiana, cenário positivo à média do Nordeste, porém inferior à média nacional. Novamente, o estado tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 38 – Coberturas de esgotamento sanitário



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2010 a 2022).

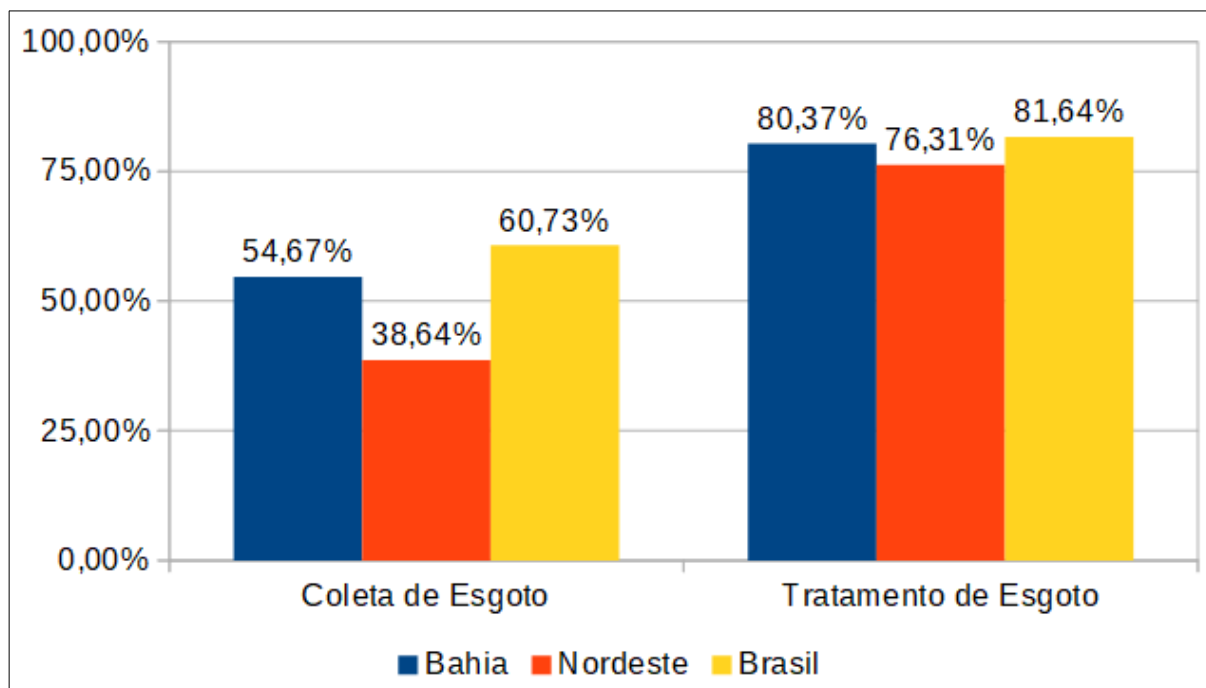
Cabe destacar que a Auditoria¹⁸⁸ já apontou o risco do não alcance da meta de universalização em processo de prestação de contas da EMBASA, que é responsável pelo esgotamento sanitário em 112 dos 417 municípios baianos.

Outros indicadores¹⁸⁹ relevantes são a coleta de esgoto para 54,67% da população e o tratamento do esgoto coletado para 80,37%, novamente positivos para a média do Nordeste e inferiores à média nacional.

¹⁸⁸ Processo TCE/003888/2023.

¹⁸⁹ Disponível em: http://appsfnis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-esgoto. Acesso em: 22 fev. 2024.

GRÁFICO 39 – Coleta e tratamento de esgotamento sanitário



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Diante do exposto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais em relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS6** “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”¹⁹⁰.

¹⁹⁰ 6.1 - Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos.

6.2 - Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.

2.5.8.5.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para regulamentar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016); Adotar as disposições cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, de modo que a AGERSA tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019; e Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016).
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 31/12/2033.

2.5.8.6 Política Estadual de Resíduos Sólidos

2.5.8.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 12.932/2014, que considera que os serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, de titularidade dos municípios, contemplam as atividades de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos, etc., bem como a coleta, transporte, transbordo, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento e disposição final dos resíduos originários de domicílios, de atividades comerciais, industriais e de serviços e de limpeza urbana.

A política também prevê ações articuladas com a SEMA e o INEMA, no sentido de fiscalizar as atividades dos geradores de resíduos, sujeitas ao licenciamento ambi-

ental, e de implementar programas setoriais e projetos de educação ambiental e de mobilização social para a gestão integrada dos resíduos.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 6º a 8º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- universalização do acesso aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, devendo ser observada essa ordem de prioridade na gestão e no gerenciamento integrados dos resíduos;
- proteção e melhoria da saúde pública e da qualidade do meio ambiente;
- apoio à erradicação, à recuperação e à requalificação de áreas de destinação e de disposição final inadequadas de resíduos sólidos, a exemplo de lixões, aterros controlados e aterros sanitários mal operados; e
- sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assegurados, sempre que possível, mediante remuneração pela sua cobrança.

Inicialmente, a política nacional estabeleceu o ano de 2014 como prazo para a implantação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (distribuição em aterros sanitários), prazo alterado para **31/12/2020** pela Lei Federal nº 14.026, de 15/07/2020. Excepcionalmente, nos municípios com plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, foram definidos prazos intermediários, sendo **02/08/2024** a data final para tal adequação.

Visando sua operacionalização, a Política definiu como instrumentos os Planos de Resíduos Sólidos (estadual, regionais, municipais, etc.) e de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; o Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos; os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; o Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos; a Logística Reversa; a Coleta Seletiva e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; entre outros.

2.5.8.6.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Saliente-se que resta pendente a regulamentação prevista no art. 69 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apresentou as seguintes considerações:

O produto elaborado foi a minuta do decreto regulamentador da Política Estadual de Resíduos Sólidos, que integra o processo SEI Nº 026.1307.2019.0003102-16. **Aguarda publicação, pela Casa Civil.** Em

tempo, ressalte-se que **o processo foi devolvido para a Casa Civil em 2023 para apreciação e deliberação.** (grifo da Auditoria)

2.5.8.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.6.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação dos Planos Estadual e Regionais, de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão, dos Inventários, do Sistema Declaratório Anual, do Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos, da Coleta Seletiva e da Logística Reversa, o que compromete a operacionalização da política. Sobre essas irregularidades, o gestor destacou o seguinte:

Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia (PERS/BA): está em fase final de elaboração com **previsão de conclusão no segundo semestre de 2024.**

Planos Regionais e Microrregionais: como é facultativa a sua elaboração, visto que não há obrigatoriedade legal, **deixou-se para um momento oportuno a sua elaboração.**

[...]

Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS): os PGRS **são de responsabilidade de elaboração dos empreendedores e não do Estado.**

[...]

O Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão **começou a ser desenvolvido, entretanto necessitou ser interrompido.**

O desenvolvimento e publicação de Inventários periódicos **estão diretamente condicionados a conclusão do desenvolvimento do Sistema Estadual de Informações** haja vista ser esta a fonte dos dados e informações necessários para prosseguimento do desenvolvimento.

Quanto ao Sistema declaratório anual, **aguardam-se orientações e diretrizes nacionais a respeito do Sistema Federal** declaratório instituído pela Política Nacional, de modo a garantir a compatibilidade e melhor articulação e minimizar eventuais retrabalhos ou duplicidade de gastos públicos.

[...]

A Coleta Seletiva, **no que tange à competência do Estado**, vem sendo realizada em parceria com a SAEB, por meio do Programa Recicle Já Bahia, apoiando 43 cooperativas ou outras formas de associações de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, beneficiando cerca de 1.500 catadores(as). (grifo da Auditoria)

Sobre os PGRS, cabe ressaltar que o art. 26 da política estabelece que seu conteúdo mínimo será definido em regulamento estadual, o que não ocorreu, ficando os empreendedores impossibilitados de elaborar tais planos.

2.5.8.6.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 20 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Proporção de municípios demandantes atendidos com soluções de resíduos sólidos	%	50,15 (2020)	66,99
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que:

- o termo “soluções de resíduos sólidos” do indicador refere-se à elaboração de estudos e não à implementação de intervenções relacionadas à temática, a exemplo da criação de aterros sanitários;
- o indicador escolhido não possui relação com meta relevante da política nacional (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2024), o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.8.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública

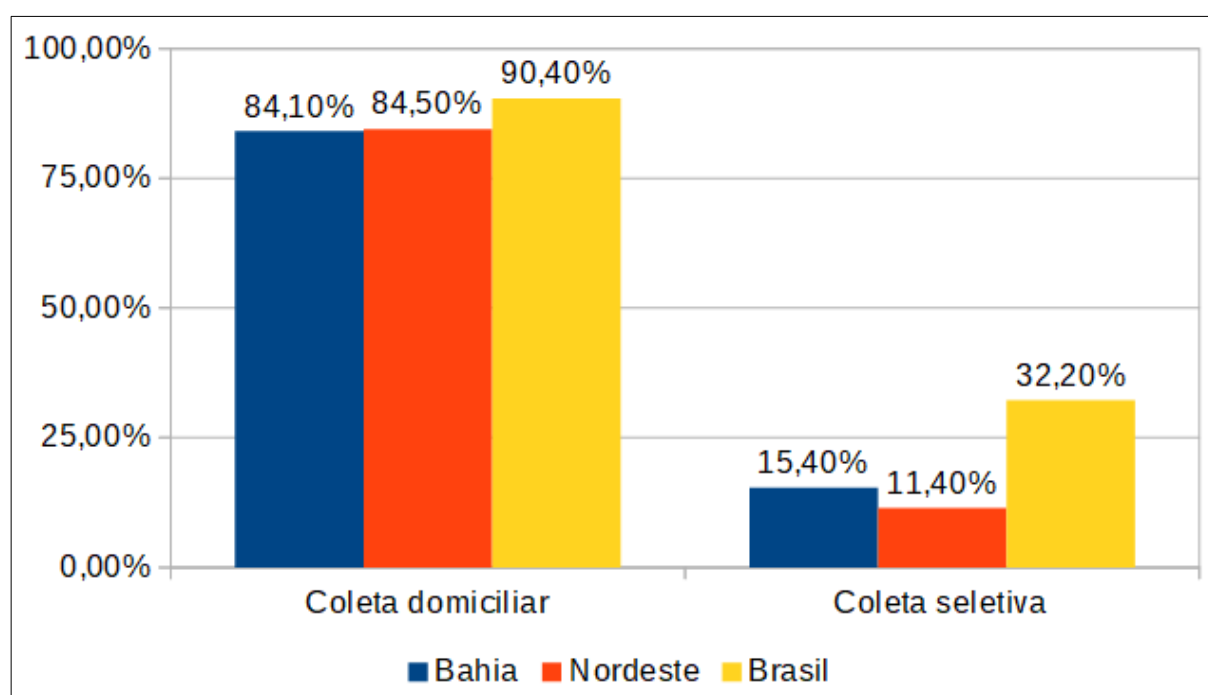
A SEDUR não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de resíduos sólidos realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Questionado sobre o assunto, o gestor informou que:

As Políticas Públicas (PP) que são de competência desta SEDUR são **acompanhadas e monitoradas periodicamente através do sistema FIPLAN**, por meio de % de execução, indicadores, metas, entre outros. Tais informações podem ser obtidas diretamente no próprio Sistema. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

De acordo com o SNIS 2022¹⁹¹, 84,10% e 15,40% dos municípios baianos afirmam possuir processos de **coleta domiciliar** e de **coleta seletiva** em funcionamento, respectivamente, sendo este cenário pior que as médias nacionais, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 40 – Percentuais de municípios que possuem coletas domiciliar e seletiva



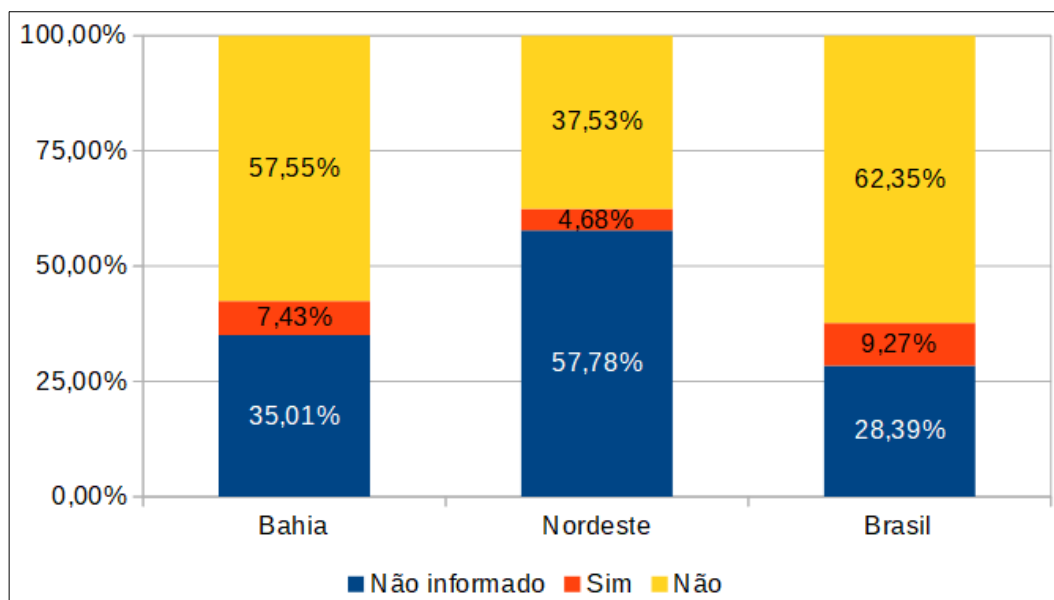
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Pelo Observatório dos Lixões¹⁹², mantido pela Confederação Nacional dos Municípios, 7,43% dos municípios baianos afirmam possuir processo de **compostagem**, sendo este cenário melhor que a média nordestina, porém pior que a média nacional, conforme gráfico a seguir:

¹⁹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 26 fev. 2024.

¹⁹² Disponível em: <https://lixoes.cnm.org.br/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

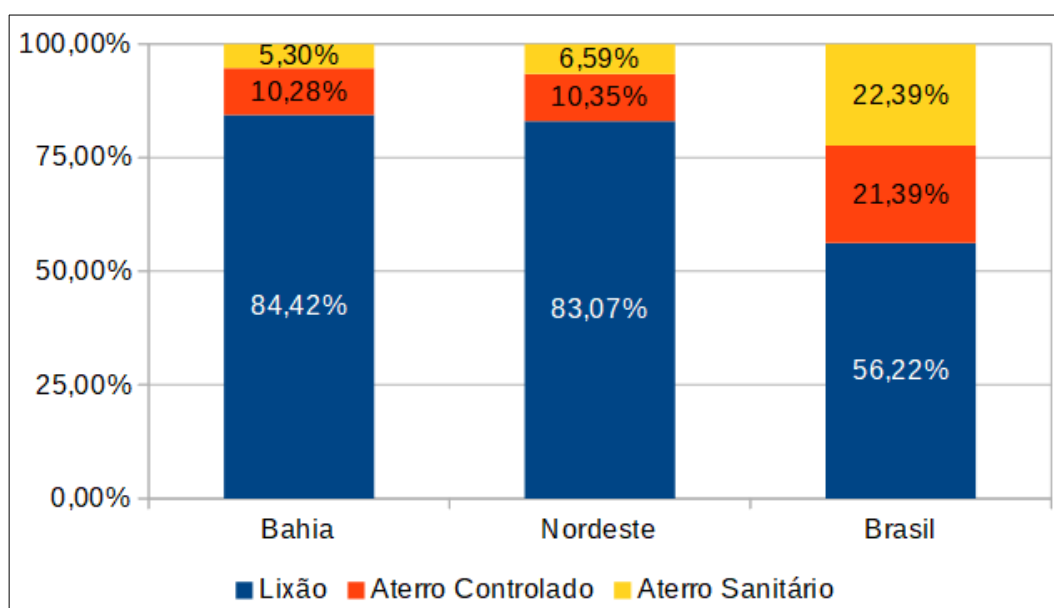
GRÁFICO 41 – Percentual de municípios que possuem compostagem



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Observatório dos Lixões (Diagnóstico Municipal).

Por fim, de acordo com o SNIS, importa ressaltar que apenas 5,30% dos municípios baianos declararam possuir aterros sanitários em operação, situação inferior às médias nordestina e nacional, o que compromete o alcance da meta de universalização dos serviços e do objetivo de disposição final ambientalmente adequada até 2024.

GRÁFICO 42 – Percentual de municípios em relação ao tipo de disposição



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de resíduos sólidos, visto que os resultados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance dos **ODS3** “Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”¹⁹³; **ODS8** “Emprego Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”¹⁹⁴; **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁹⁵; e **ODS12** “Consumo e Produção Responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”¹⁹⁶.

2.5.8.6.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016; e
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024.

¹⁹³ 3.9 - Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo.

¹⁹⁴ 8.3 - Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros.

¹⁹⁵ 11.6 – Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

¹⁹⁶ 12.5 – Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso.

2.5.8.7 Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas

2.5.8.7.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Conforme a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007), o componente de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas (DMAPU), de titularidade dos municípios, é constituído pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

2.5.8.7.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou mecanismos de governança e gestão. Ao ser questionado sobre a irregularidade, a gestora da SEDUR alegou que:

A SIHS está sendo responsável pela condução deste processo. Em última reunião realizada entre as Secretarias, foi informado que, devido à provável mudança na Lei Federal, a Lei Estadual deverá sofrer alteração para estar em consonância com a nacional e, respectivamente o decreto deverá estar compatível. Sendo assim, estão **aguardando as mudanças no cenário federal para compatibilização**. (grifo da Auditoria)

2.5.8.7.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

Apesar da ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão, consta no site institucional da SEDUR a existência do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES), instrumento que visa dar suporte técnico e oferecer um panorama da situação nas sedes dos municípios. O documento preconiza a proposição de intervenções que ensejem a melhoria dos serviços prestados a partir da consecução de Planos de Ações em sintonia com as diretrizes nacionais e estaduais, com vigência de 2011 a 2031.

2.5.8.7.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 e a execução da ação orçamentária prioritária presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

QUADRO 21 – Programa e Ação Prioritária da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Sem indicador	-	-	-
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Implantação de Sistema de Manejo de Águas Pluviais em Áreas Urbanas	31,4	92,4	59,5

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN Operacional (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a ausência de um indicador no PPA inviabiliza a análise do desempenho do programa em relação à evolução da política; e
- 97,59% e 2,41% dos recursos executados na ação prioritária de implantação de sistema de manejo estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu** (Ruy Barbosa, Itaberaba, Macajuba, etc.), respectivamente.

Registre-se que os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022¹⁹⁷ não integram os territórios supracitados. Os territórios com mais municípios impactados pelas fortes chuvas foram: **Litoral Sul, Extremo Sul, Médio Rio de Contas e Sudoeste Baiano**.

A Auditoria questionou os critérios utilizados para a definição dos municípios contemplados com obras para implantação dos supracitados sistemas e se há justificativa técnica para que municípios historicamente afetados por fortes chuvas (e consequentes inundações) não tenham recebido tais sistemas, obtendo a seguinte resposta:

Segundo informações obtidas por servidores que trabalharam na época da captação de recursos para a execução de obras de macrodrenagem, houve justificativa técnica, levando-se em consideração as ocorrências de inundações e alagamentos em determinadas cidades (a exemplo de Salvador e Lauro de Freitas), bem como as perdas materiais e humanas, e também **existindo projetos em carteira que foram cadastrados e beneficiados pelos PAC1 e PAC2. Não houve disponibilidade orçamentária para a inclusão de outros municípios**, excetuando-se Lajedinho, cujos estudos nessa área estão consolidados tecnicamente e houve recorrência de catástrofe. Em tempo, ressalte-se que a competência da titularidade do saneamento básico é dos municípios, **podendo o Estado auxiliar técnica e/ou financeiramente**. (grifo da Auditoria)

¹⁹⁷ Decretos Estaduais nºs 20.086/2020, 20.971/2021, 20.994/2021 e 21.806/2022.

Sobre as alegações relacionadas às fontes de financiamento das ações, registre-se que 88,04% do recurso foi executado com recursos próprios estaduais (fontes 100/300) e apenas 0,66% foi executado com recursos de transferências voluntárias federais (fontes 131/331).

Portanto, não foram apresentados critérios técnicos, respaldados pelo supracitado plano relacionado à política, que fundamentassem a disposição territorial das intervenções executadas em 2023.

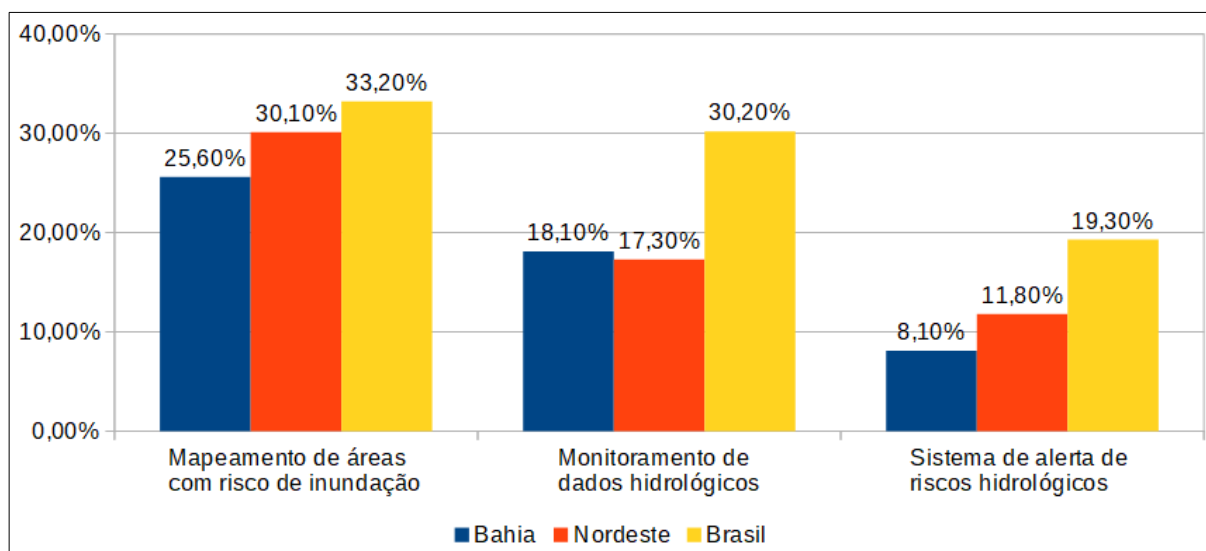
2.5.8.7.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.7.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Apesar dessa ausência, são apresentados resultados alcançados relacionados ao tema, conforme segue.

Dados do SNIS 2022¹⁹⁸ revelam que 25,60% dos municípios baianos não possuem **mapeamento das áreas com risco de inundação** dos córregos e rios urbanos do município, ou seja, um levantamento das áreas onde existe a possibilidade de ocorrência de eventos adversos; 18,10% dos municípios não efetua um **monitoramento de dados hidrológicos**, que pode produzir informações para dimensionar a capacidade dos sistemas de DMAPU; e 8,1% não **possui sistema de alerta de riscos hidrológicos**, situações inferiores às médias nacionais.

GRÁFICO 43 – Percentuais de municípios com gestão de risco para DMAPU

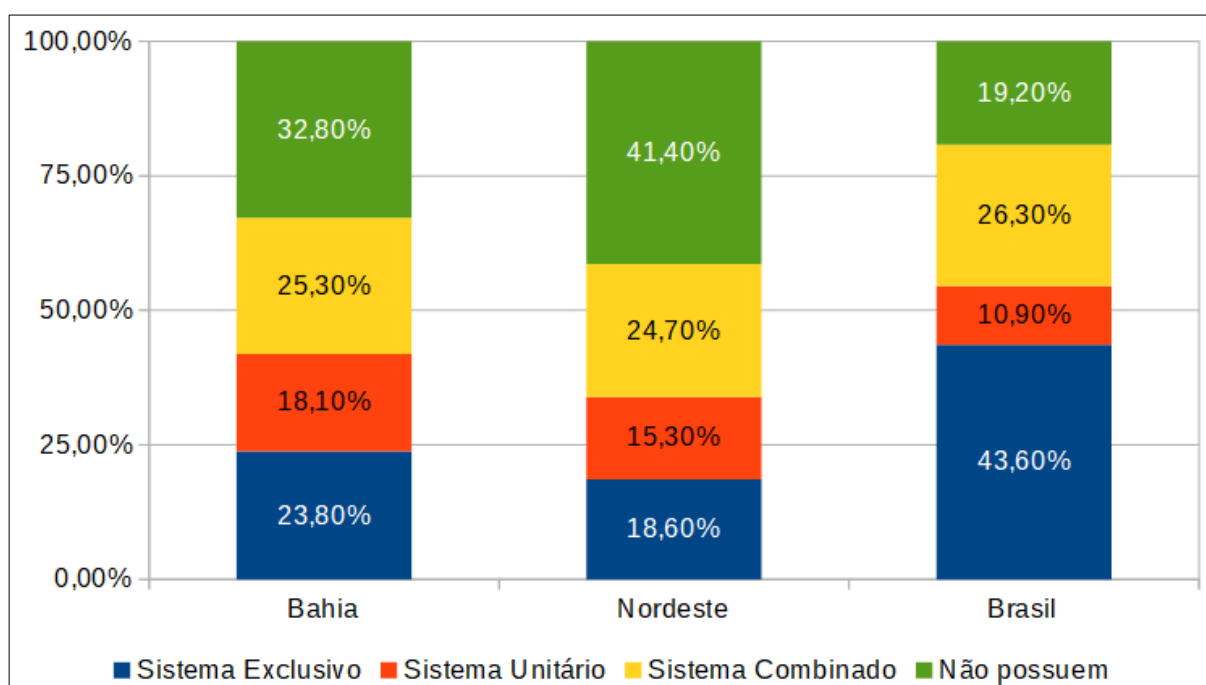


Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

¹⁹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 22 fev. 2024.

Existem basicamente três diferentes categorias de sistemas de DMAPU (exclusivo, unitário e combinado), não havendo um sistema que seja universalmente recomendado, pois cada situação requer uma análise cuidadosa das necessidades locais e das condições ambientais. O mais importante é garantir que qualquer sistema escolhido seja projetado para minimizar os riscos de inundação, proteger a qualidade da água e atender às necessidades específicas da comunidade. Contudo, o gráfico a seguir evidencia que 32,80% dos municípios baianos não possuem nenhum sistema, cenário positivo em relação à média nordestina, porém negativo em relação à média nacional:

GRÁFICO 44 – Percentuais de municípios com sistemas de DMAPU



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance dos **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁹⁹; e **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”²⁰⁰.

¹⁹⁹ 11.5 – Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

²⁰⁰ 13.1 – Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países.

2.5.8.7.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos.

2.5.9 Infraestrutura e Logística²⁰¹

De acordo com o PDI Bahia 2035, o referido eixo possui os seguintes objetivos estratégicos:

- Promover a ampliação, integração e modernização da matriz **logística de transportes** para torná-la capaz de escoar a produção dos diversos territórios baianos e atrair fluxos de regiões fora do estado e do mundo;
- Promover a expansão e a integração da **rede de transporte coletivo** articulando os diversos modais e interligando as várias regiões da Bahia;
- Interiorizar a distribuição de **gás** para estimular o desenvolvimento de municípios e reduzir a desigualdade regional;
- Estimular a ampliação da produção de **energia renovável** aliada à preservação do meio ambiente e com responsabilidade social;
- Garantir a **segurança energética** ampliando o atendimento a demandas crescentes por energia, por meio do aumento da capacidade de distribuição e da garantia de acesso à população de mais baixa renda;
- Prover a Bahia da infraestrutura de **banda larga** capaz de garantir a interiorização do acesso ao serviço com a promoção da inclusão digital e da conectividade necessária aos novos desafios tecnológicos.

De acordo com o art. 6º da Lei Estadual nº 7.435, de 30/12/1998, e o art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448, de 17/11/2015, é competência da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) a formulação, implementação e avaliação das políticas de transporte, energia e comunicação, sendo a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação.

²⁰¹ Elaborado pela 1ª CCE.

Considerando os supracitados objetivos, a Auditoria analisou formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas a seguir.

2.5.9.1 Política Estadual de Logística e Transporte

2.5.9.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Os Regimentos Internos da SEINFRA e da Superintendência de Infraestrutura de Transportes (SIT) e o Decreto Estadual nº 9.155/2004 (que institui o Programa Estadual de Logística de Transportes no Estado da Bahia) definiram os seguintes instrumentos de governança e gestão: Mapa do Sistema de Transportes; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; Programa Estadual, Plano Diretor e Comitê Estadual de Logística e Transportes; e Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT).

2.5.9.1.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, tal política não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes. Por essa irregularidade, o gestor afirmou que:

Não há política normatizada, contudo a SEINFRA se orienta pelo Plano Diretor de Logística de Transportes - PDLT, que está constantemente atualizado. O Plano propõe cenários para investimentos e subsidia a elaboração de programas como os financiados pelo Banco Mundial, além de desenvolver diversas outras atividades que resultam em relatórios periódicos enviados à Secretaria. Desse modo, o PDLT também mantém atualizadas as pesquisas de origem e destino de veículos no estado, seja em rodovias federais ou estaduais; o que permite, quando necessário, a produção de análises sobre a viabilidade de novas concessões, da implantação de novos trechos rodoviários etc.

Adicionalmente, o Plano faculta a discussão de pautas de infraestrutura de transportes essenciais para a BAHIA, mas de competência do Governo Federal, como ferrovias e portos. Resta salientar que, após a análise dos dados disponíveis sobre empreendimentos em todos os modais de transportes (rodoviário, ferroviário, aquaviário, aeroviário, além das atividades portuárias), obtém-se uma carteira de final de projetos que exhibe as taxas de retorno, sob a ótica da análise socioeconômica, da viabilidade de cada iniciativa.

Registre-se que um plano, em regra, trata-se de um dos mecanismos de governança e gestão criados por uma política instituída, não sendo um substituto dela.

2.5.9.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Mapa do Sistema de Transportes; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; Programa Estadual e Comitê Estadual de Logística de Transportes. Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

Os instrumentos previstos nos Regimentos Internos da SEINFRA e da SIT e no Decreto Estadual nº 9.155/2004 (Mapa do Sistema de Transportes) tais como o sistema estadual rodoviário-SRE; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos da SIT com informações de IRI, levantamento visual contínuo e FWD; Programa Estadual, Programa Diretor (de fato, o PDLT mencionado no item anterior).

Cabe citar inspeção²⁰² realizada em 2023 que constatou fragilidades na estrutura organizacional do FELT, a exemplo da inexistência de procedimentos que garantam a arrecadação da totalidade das receitas, comprometendo o financiamento das ações da política.

Outro aspecto observado em auditoria já realizada²⁰³ é que a AGERBA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos a operadores privados, padece da falta de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política.

2.5.9.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 23 – Programa, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Infraestrutura	Proporção da extensão de rodovias pavimentadas em boas condições de trafegabilidade	%	60,48 (2018)	78,47
	Proporção de Aeródromos em boas condições de uso	%	84,31 (2018)	71,67
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Construção da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica - Sistema Viário Oeste (SVO)	34,0	0,1	0,0
	Gerenciamento do Projeto de Implantação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador - Ilha de Itaparica	16,0	6,8	5,4
	Subtotal	50,0	6,9	5,4

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

²⁰² Processo TCE/012021/2023.

²⁰³ Processo TCE/001636/2022.

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a redução na proporção de aeródromos em boas condições de uso; e
- a redução do orçamento disponível e baixa execução financeira para ações prioritárias de construção e gerenciamento do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica (SVO).

Registre-se a publicação, em 19/10/2023, do extrato do Contrato nº 003-CT120/2023, tendo como objeto a prestação de serviços de consultoria no âmbito da Comissão de Solução de Controvérsia relativa ao Contrato de Concessão nº 001/2020 (SVO), além da autorização dada pela ALBA em 22/11/2023 para o empréstimo de R\$1,6 bilhão visando a construção deste ativo.

Na inspeção²⁰⁴ realizada em 2023 em rodovias estaduais geridas pelo poder público foram verificadas deficiências na sinalização vertical e irregularidades na recuperação de defesa metálica na BA-172, defeitos no pavimento nas BA-172, BA-148, BA-144 e BA-370 e casos de exsudação (irregularidade que causa redução de aderência da pista) na BA-156, situações estas que comprometem a segurança dos usuários. Em outras rodovias inspecionadas, como as BA-270, BA-335 e BA-411, não se verificou defeito aparente, com vias em condições de uso.

A Auditoria também pontuou a ausência de monitoramento da garantia legal de cinco anos das obras rodoviárias, o que leva o Estado a celebrar novos contratos de manutenção em vez de acionar as empresas responsáveis, gerando novos gastos e comprometendo a eficiência da gestão.

Em outra inspeção²⁰⁵, que teve como escopo as rodovias estaduais concedidas à iniciativa privada, foi constatada a ineficácia das medidas de fiscalização adotadas pela AGERBA para regularizar falhas recorrentes na execução do Contrato da PPP da Estrada do Feijão (BA-052), a exemplo de pontes não aderentes às normas de proteção e segurança. Tal situação representa perigo de acidente fatal, comprometendo a segurança dos usuários da rodovia e a adequabilidade do serviço prestado.

2.5.9.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de logística e transporte, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre o tema, o gestor alegou que:

²⁰⁴ Processo TCE/012836/2023.

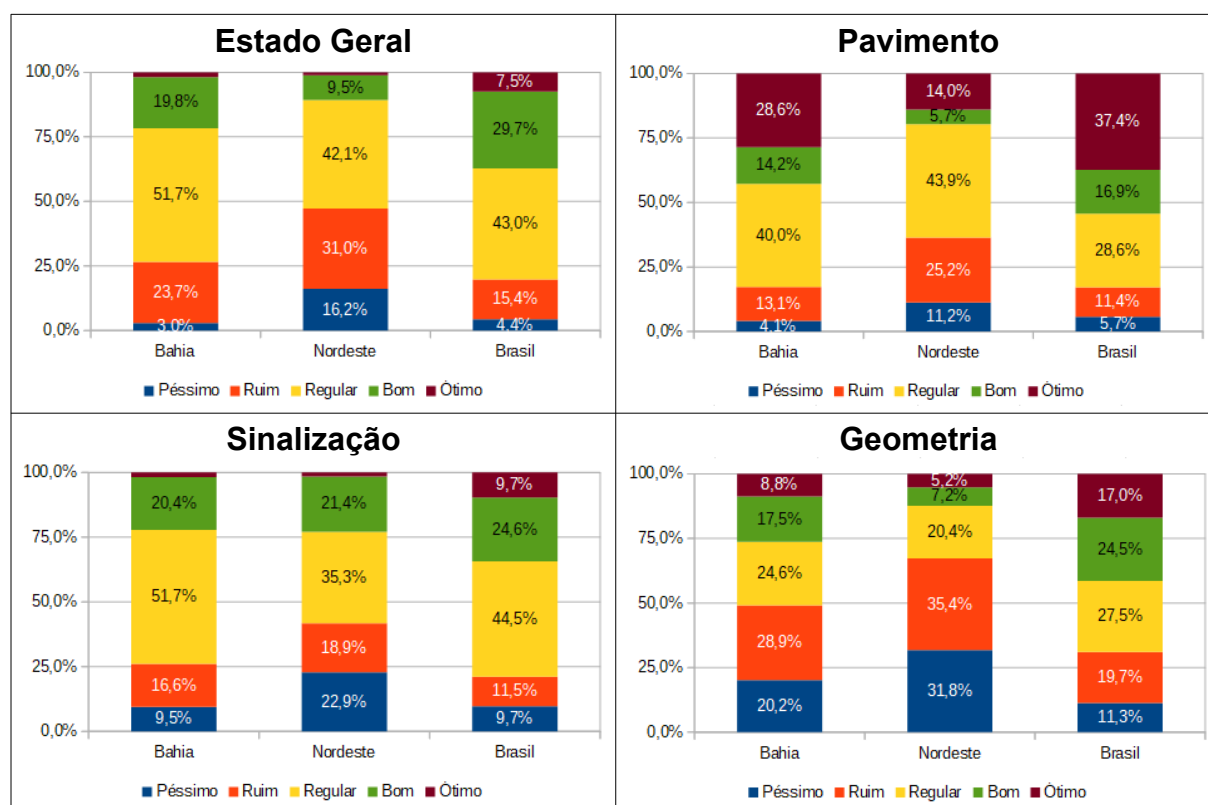
²⁰⁵ Processo TCE/012754/2023.

Por fim, a avaliação do programa de infraestrutura e logística do estado é **feita constantemente por meio do monitoramento do PPA**, que avalia o atingimento das metas e a evolução das entregas. No caso da SEINFRA, os resultados de seus projetos de infraestrutura são acompanhados por meio do PDLT. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

A figura a seguir evidencia a situação das rodovias baianas conforme pesquisa da Confederação Nacional de Transporte (CNT)²⁰⁶:

GRÁFICO 45 – Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da Pesquisa CNT de Rodovias 2023.

Em linhas gerais, considerando os atributos analisados pela pesquisa, percebe-se que a situação da malha rodoviária baiana apresenta resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União.

²⁰⁶ **Painel de Rodovias CNT 2023.** Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/painel>. Acesso em: 31 mar. 2024.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de logística e transporte, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS9** “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”²⁰⁷.

2.5.9.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para formular a Política Estadual de Logística de Transportes, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e

Adotar as disposições cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, de modo que a AGERBA tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019.

2.5.9.2 Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros

2.5.9.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 11.378, de 18/02/2009 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.832, de 09/11/2009, define que o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é um serviço público essencial, incluído entre as competências privativas do Estado, que pode operá-lo diretamente ou mediante concessão/permissão, obrigando-se a fornecê-lo com qualidade e mediante tarifa justa.

O Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (SRI) compreende os serviços de transporte realizados entre pontos terminais, considerados início e fim, transpondo limites de um ou mais municípios, com itinerários, seções, tarifas e horários definidos, realizados por estradas e abrangendo o transporte de passageiros e bagagens.

²⁰⁷ 9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

Os objetivos, fundamentos e diretrizes da política estão descritos nos arts. 1º a 3º do decreto, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- assegurar a prestação adequada dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no SRI, com qualidade e quantidade satisfatórios;
- atender às necessidades dos usuários dos serviços, com aplicação de reduzidos custos, mediante a utilização racional dos recursos disponíveis;
- reduzir os índices de acidentes e de ilícitos penais, relacionados aos serviços mediante o desenvolvimento de ações preventivas e repressivas; e
- a gestão dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros pressupõe a obrigação de manter serviço adequado, definido como aquele que satisfaz às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarifas.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos estaduais: Plano Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros; Plano de Combate ao Transporte Irregular Rodoviário Intermunicipal de Passageiros; e contratos de concessões e permissões com operadores privados.

2.5.9.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.2.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Planos Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e de Combate ao Transporte Irregular Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. Por essa irregularidade, o gestor afirmou que:

O Plano Diretor do transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiro está em curso [...] Planos consistentes que permitem licitar as linhas, sejam rodoviárias ou hidroviárias. A política regulatória é algo mais amplo, incluindo as normativas da AGERBA e amplo leque de ações que envolvem poder público e sociedade com o fito de se alcançar resultados eficientes.

2.5.9.2.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Infraestrutura do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de transporte rodoviário, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS9** “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”²⁰⁸.

2.5.9.2.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.3 Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros

2.5.9.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.044, de 04/01/2011, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 13.168, de 12/08/2011, define que transporte hidroviário intermunicipal de passageiros e veículos é o serviço de navegação entre dois ou mais municípios, dentro dos limites territoriais estaduais, numa faixa litorânea de até 12 milhas náuticas de largura da costa, em águas de leitos de rios, baías, angras, enseadas, lagos, lagoas, canais, e águas marítimas abrigadas, com origem, destino, tarifa e horários definidos.

Os objetivos e princípios/diretrizes da política estão descritos nos arts. 1º e 4º do decreto, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- dotar o estado de infraestrutura adequada para a prestação racional e segura do serviço de transporte hidroviário intermunicipal de passageiros e veículos;
- satisfazer as necessidades de mobilidade da população, considerando suas variações regionais e sazonais;

²⁰⁸ 9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

- assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem tarifas que reflitam os custos dos serviços prestados em regime de eficiência;
- proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e à oferta de serviços de transporte;
- manutenção de serviço adequado com garantia dos direitos dos usuários, definido como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarifas;
- melhoria da gestão, do desempenho operacional e da qualidade do serviço prestado, visando à redução dos preços praticados;
- harmonização dos interesses dos usuários, quanto à qualidade, segurança e oferta dos serviços de transporte, e dos concessionários e permissionários, quanto à remuneração pelos serviços prestados; e
- proteção ao meio ambiente, especialmente com a redução dos níveis de poluição e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos estaduais: Plano Diretor do Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos; Planos Diretores Regionais específicos; e contratos de concessões e permissões com operadores privados.

2.5.9.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Plano Diretor do Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos e Planos Diretores Regionais específicos. Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

[...] o Plano Hidroviário de Camamu e Valença foi concluído, encontrando-se em fase interna para licitações das linhas. Planos consistentes que permitem licitar as linhas, sejam rodoviárias ou hidroviárias. A política regulatória é algo mais amplo, incluindo as normativas da AGERBA e amplo leque de ações que envolvem poder público e sociedade com o fito de se alcançar resultados eficientes.

2.5.9.3.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 22 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Infraestrutura	Proporção de Terminais Hidroviários em boas condições de uso	%	41,66 (2018)	55,26
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Cabe citar a inspeção²⁰⁹ realizada em 2023 em que foram constatadas irregularidades relacionadas à atuação da AGERBA na fiscalização do Contrato de Concessão nº 02/2014 (Sistema Ferry-Boat, incluindo os respectivos terminais hidroviários), a exemplo da precariedade dos banheiros e da existência de problemas mecânicos nas embarcações, o que compromete a adequabilidade do serviço prestado ao usuário. Apesar dos 165 autos de infração emitidos contra a concessionária de janeiro a setembro de 2023, constatou-se a morosidade da Agência no julgamento dos processos, de modo que não houve arrecadação de multas no ano.

2.5.9.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de transporte hidroviário, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS9** “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”²¹⁰.

2.5.9.3.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

²⁰⁹ Processo TCE/012754/2023.

²¹⁰ 9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.4 Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável**2.5.9.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública**

A Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, instituída por meio da Lei Estadual nº 14.573, de 31/05/2023, institui o Programa Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável. Os objetivos da política estão descritos no seu art. 2º, cabendo citar os seguintes:

- expor, compartilhar e difundir conhecimentos teóricos e práticos sobre energia sustentável através campanhas educativas, exposições, publicações, reuniões e seminários;
- conscientizar a população baiana da importância do consumo consciente dos recursos energéticos e hídricos; e
- estabelecer medidas para implementação de ações voltadas a dotar os prédios públicos estaduais com meios de utilização de energia limpa.

O Regimento Interno da SEINFRA definiu o Balanço Energético Estadual como um instrumento de governança e gestão da política de energia do estado.

2.5.9.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública**2.5.9.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão**

A Auditoria constatou a não elaboração do Balanço Energético Estadual, ferramenta que forneceria uma visão abrangente do consumo e da produção de energia no estado. Além disso, permitiria tomadas de decisão mais embasadas sobre diversificação da matriz energética, eficiência energética, investimentos em fontes renováveis e estratégias para garantir a segurança e a sustentabilidade energética. Em resumo, o Balanço Energético visa garantir o suprimento de energia, promover a sustentabilidade ambiental e impulsionar o desenvolvimento econômico.

Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

A elaboração e veiculação do Balanço Energético Estadual sofreu solução de continuidade a partir do ano de 2018, sendo a sua última edição referente ao ano base 2017 (Série Histórica 2000 – 2016).

[...]

Para o exercício 2024 está prevista a retomada dos trabalhos, visando a atualização do Balanço Energético, mediante o desenvolvimento de atividades que tem como ponto de partida o levantamento das informações energéticas, ainda pendentes, referentes ao período 2017-2022, em paralelo com o levantamento dos dados relativos ao ano de 2023.

[...]

Para agilizar a atualização dos dados pendentes, serão realizadas tratativas junto a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ligada ao Ministério de Minas e Energia, para a disponibilização de informações energéticas por ela acumulada em sua base de dados, utilizada na elaboração do Balanço Energético Nacional (BEN).

[...]

O prazo previsto para elaboração e entrega do Balanço Energético ano base 2024, que corresponderá a série histórica 2007-2023, será de 10 meses (novembro/2024). (grifo da Auditoria)

2.5.9.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 23 – Programa e Indicadores da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Infraestrutura	Participação percentual da capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis na capacidade instalada total de geração de energia elétrica do estado	%	90,88 (2019)	94,75
	Variação percentual do consumo de energia elétrica da iluminação pública	%	0,00 (2019)	0,00
	Percentual de domicílios rurais atendidos com energia elétrica	%	92,55 (2019)	97,73
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública

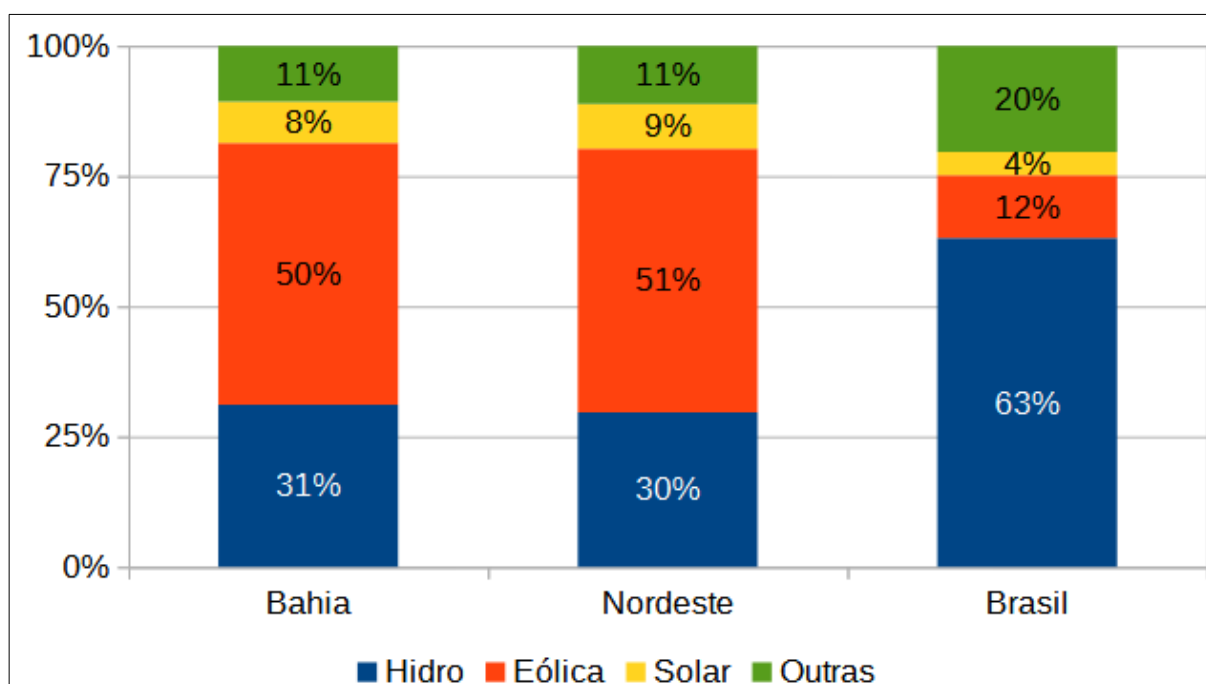
A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de energia renovável, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre o tema, o gestor alegou que:

A avaliação da Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável (Renovável) é **realizada por monitoramento do PPA**, que acompanha e avalia a evolução do indicador de participação das fontes renováveis na estrutura da matriz elétrica do estado, mensurando o atingimento de metas pactuadas nos compromissos estabelecidos e na evolução de entregas. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

Conforme dados do Balanço Energético Nacional, a Bahia possui fontes renováveis de geração de energia elétrica em proporção superior à média nacional, situação equivalente à região Nordeste.

GRÁFICO 46 – Geração de eletricidade por fonte



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Balanço Energético Nacional 2023.

Contudo, cabe salientar que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹¹.

2.5.9.4.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.5 Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar

2.5.9.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, instituída por meio da Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018, visa racionalizar o consumo de energia elétrica e de outras fontes de energia no Estado da Bahia.

Os objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 2º e 3º, cabendo citar os seguintes:

- estimular investimentos e implantação de sistemas de energia solares como forma de diminuir o consumo das diferentes fontes de energia;
- criar alternativas de emprego e renda;
- criar mecanismos para facilitar o fomento à fabricação, ao uso e à comercialização dos produtos inerentes ao sistema da energia solar;
- financiar ações que incentivem a produção e a aquisição de equipamentos geradores de energia solar, em especial para a população de baixa renda; e
- implantar energia solar na administração estadual, visando à diminuição dos gastos com a utilização de energia elétrica convencional.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos de governança e gestão: o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de

²¹¹ 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia
7.2 - Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global

Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar; incentivos fiscal e tributário; pesquisa tecnológica; assistência técnica; e promoção dos produtos.

2.5.9.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Resta pendente da regulamentação prevista no art. 8º da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apenas afirmou que “ainda se encontra em fase de regulamentação”.

2.5.9.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar. Quando questionado, o gestor se limitou a confirmar a irregularidade.

2.5.9.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

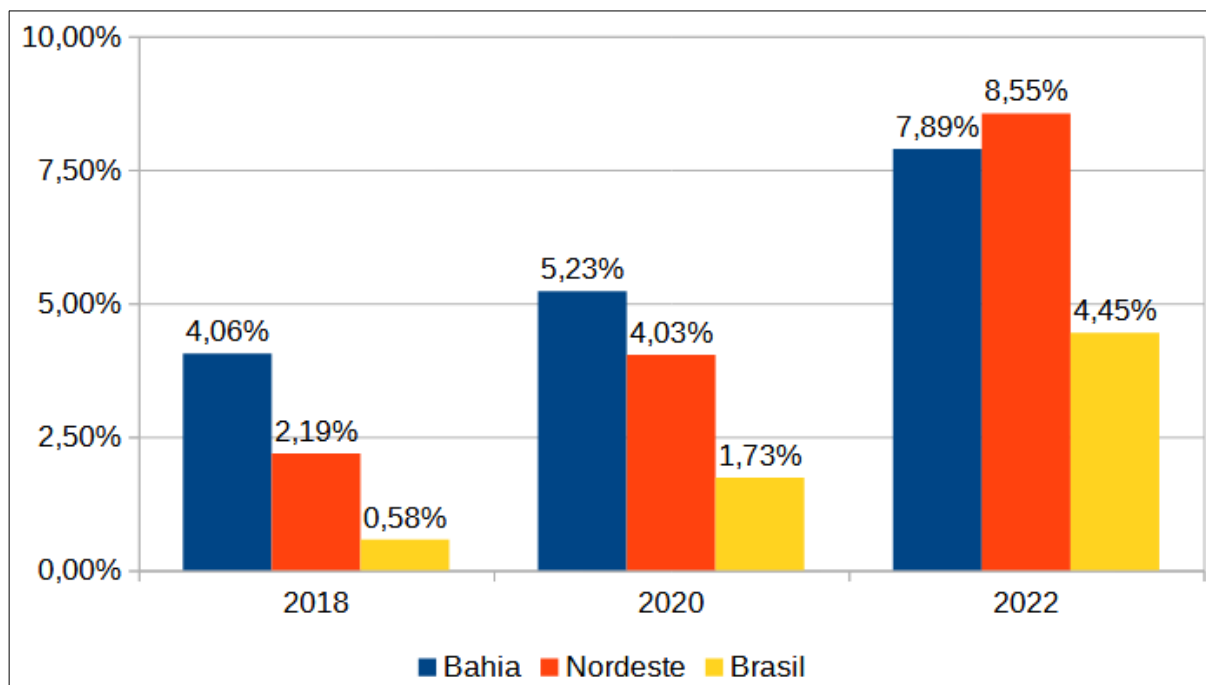
A análise do Programa Infraestrutura do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de energia solar, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Quando questionado, o gestor apenas confirmou a ausência de avaliação. Alternativamente, a auditoria buscou dados do Balanço Energético Nacional, os quais indicam que 7,89% da eletricidade gerada pela Bahia é proveniente de fontes solares, situação superior à média nacional, porém inferior à média nordestina. Importante salientar que, apesar do aumento desta proporção nos últimos anos, as médias do Nordeste e do Brasil vêm aumentando em ritmo superior à Bahia, conforme gráfico a seguir.

GRÁFICO 47 – Proporção de geração de eletricidade por fonte solar

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em dados dos Balanços Energéticos Nacionais de 2019, 2021 e 2023.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de energia solar, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹².

2.5.9.5.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e

²¹² 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia.
7.2 - Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global.

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.6 Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde

2.5.9.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, instituída por meio do Decreto Estadual nº 21.200, de 02/03/2022, visa o fomento do Hidrogênio Verde (H2V) como matéria-prima em processos industriais e como insumo energético nos diversos setores da economia, visando a implantação, modernização e diversificação de empreendimentos e a consolidação da cadeia produtiva.

Os objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 3º e 4º, cabendo citar os seguintes:

- promoção da redução da taxa de crescimento das emissões de gases de efeito estufa, bem como da mitigação dos efeitos da mudança do clima;
- apoio ao desenvolvimento científico-tecnológico associado à produção, processamento e utilização de H2V no Estado;
- estímulo à produção e utilização de H2V nos diversos setores da economia do Estado, em particular na indústria, mobilidade urbana e transportes;
- estabelecer políticas que contemplem objetivos e metas para pesquisa, inovação, produção, processamento, utilização e comercialização de H2V; e
- estabelecer uma estrutura de fomento e concessão de incentivos fiscais para projetos de produção de H2V, bem como seu armazenamento e comercialização.

Visando sua operacionalização, foram definidos os seguintes instrumentos de governança e gestão: Plano, Programa, Comissão Especial de Implementação e Fórum para a Economia do H2V.

2.5.9.6.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Resta pendente da regulamentação prevista no art. 13, parágrafo único, da política, o que compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apresentou considerações que não respondem ao questionamento da Auditoria: “O Decreto Estadual nº 21.200/2022, instituiu o Plano Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V e em seu Artigo 11º constituiu a Comissão Especial para a sua implementação”.

2.5.9.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.6.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação dos seguintes instrumentos: Plano, Programa e Fórum para a Economia do H2V. Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

O Plano Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V **foi instituído no próprio Decreto Estadual nº 21.200/2022**, assim como o Programa Estadual de Economia do Hidrogênio Verde – PREH2V, vide transcrição abaixo:

[...]

Ressalta-se que as ações já se encontram contempladas nos Compromisso 02 – Implantar o Programa Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde com responsabilidade Socioambiental e Sanitária, Programa 409 – Cresce Mais Bahia, do **Plano Plurianual do Governo do Estado da Bahia período 2024/2027**, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE.

[...]

Em relação ao Fórum para a Economia do Hidrogênio Verde, de acordo com informações da Secretaria-Executiva da Comissão Especial para Acompanhamento das Ações Necessárias à Implementação do Plano Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V, **a sua implementação foi descontinuada**, e será objeto de Projeto de Lei, ora em elaboração, que instituirá a Política de Transição Ecológica do Estado da Bahia. (grifo da Auditoria)

Registre-se que não foi apresentado um documento contendo o Plano e que o programa citado não pertencia ao PPA vigente no exercício 2023.

2.5.9.6.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de Programa e Indicador relacionado à política em análise, inviabilizando avaliar o desempenho desta política, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de energia do H2V, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre o tema, o gestor apenas alegou que:

A avaliação da Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V **será realizada por monitoramento do PPA**, que acompanha e

avalia a evolução das suas metas, entregas e respectivos indicadores. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020.

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹³.

2.5.9.6.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.7 Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo

2.5.9.7.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, instituída por meio da Lei Estadual nº 13.937/2018, torna obrigatórias tais derivações nas atuais ligações de acesso a edificações (prédios, casas, escolas etc.) e em novos projetos elétricos, tendo como objetivo evitar inúmeros transtornos advindos do atual sistema aéreo, além de estabelecer critérios de segurança, em consonância com as várias cidades de diversos países.

²¹³ 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia.
7.2 - Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global.

2.5.9.7.1.1 Ausência de normativo regulamentador

A referida política ainda não foi regulamentada, conforme prevê seu art. 4º, o que compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação.

Em relação à lacuna, o gestor se limitou a afirmar que tal atribuição seria competência da AGERBA. A Auditoria discorda da afirmação, considerando que a citada unidade é uma agência reguladora que tem como atividades regimentais a regulação e a fiscalização de serviços concedidos. A elaboração de um decreto que regulamenta uma lei estadual é competência do Governador do Estado.

2.5.9.7.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.7.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Infraestrutura do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de indicadores que permitam concluir sobre o grau de alcance da meta de extinção do cabeamento aéreo de energia elétrica em 5 anos (2023) para Salvador e em 10 anos (2028) para os outros municípios, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.7.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

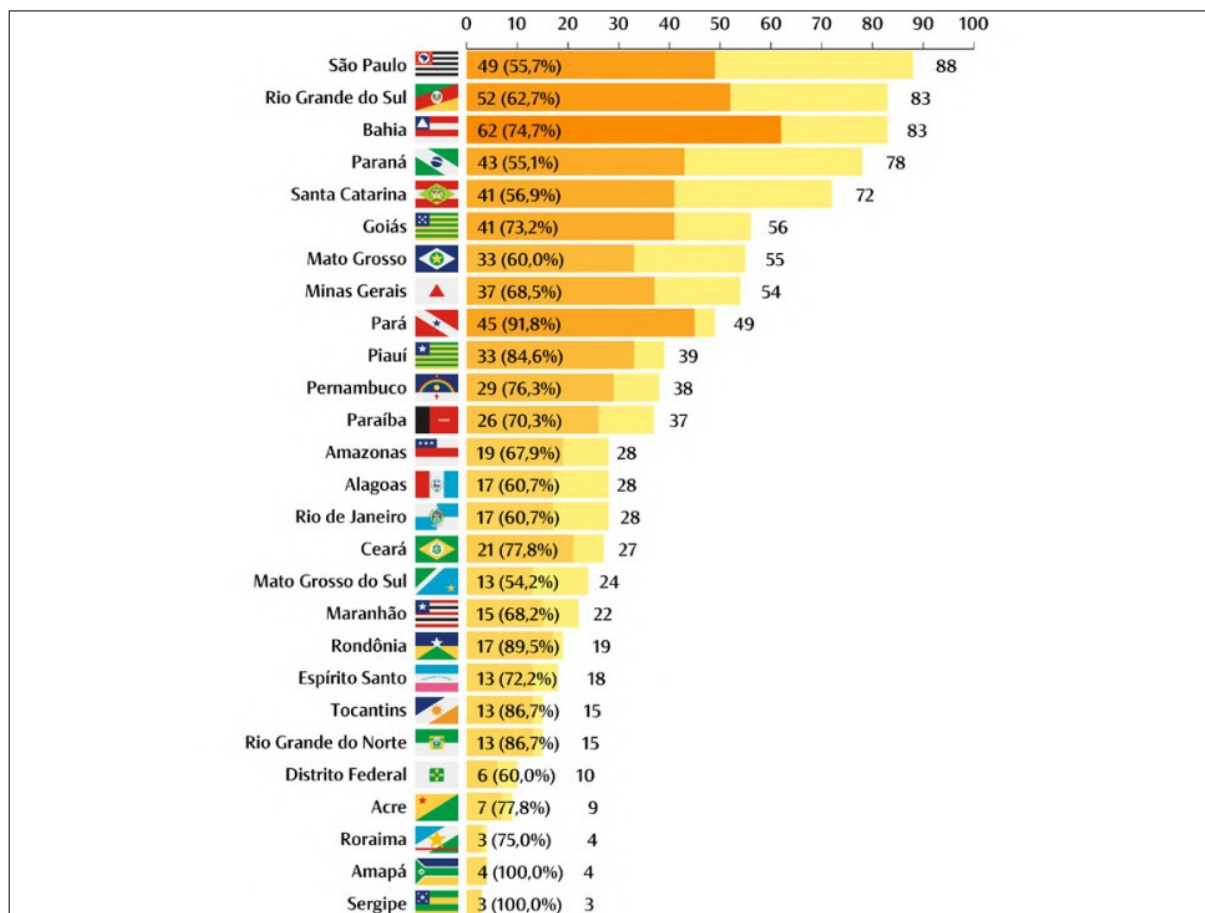
2.5.9.7.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de derivação da rede elétrica por cabeamento subterrâneo, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Em relação ao tema, o gestor se limitou a afirmar que tal atribuição seria competência da AGERBA. Novamente, a Auditoria discorda da afirmação, pois a elaboração de um decreto que regulamenta uma lei estadual é competência do Governador do Estado.

Diante desse cenário, faz-se necessário destacar que, conforme Anuário Estatístico de Acidentes de Origem Elétrica da Associação Brasileira de Conscientização para os Perigos da Eletricidade (ABRACOPEL), em 2023 foram registrados 986 acidentes por choque elétrico no território nacional, com 674 mortes (251 delas em redes aéreas de distribuição, o equivalente a 37,24%). A Bahia concentrou o 2º maior número de acidentes e o maior número de mortes, conforme figura a seguir:

FIGURA 17 – Ranking nacional de acidentes e mortes por choques elétricos



Fonte: ABRACOPEL. **Anuário estatístico de acidentes de origem elétrica 2024**: ano base 2023. Salto – SP: ABRACOPEL, 2024. Disponível em: <https://abracopel.org/estatisticas/anuario-estatistico-de-acidentes-de-origem-eletrica-2022>. Acesso em: 27 maio 2024.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais desta política, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹⁴.

2.5.9.7.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

²¹⁴ 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia.

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4 da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando avaliar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028.

2.5.10 Cultura

De acordo com o PDI Bahia 2035, o eixo Cultura possui os seguintes objetivos estratégicos:

- Ampliar a garantia dos direitos culturais, identidade, diversidade, interculturalidade e pluralidade;
- Garantir o acesso aos meios de produção, difusão e fruição dos bens e serviços de cultura. Consolidar um sistema diversificado e abrangente de fomento e financiamento da cultura, coerente com as especificidades dos diferentes segmentos e atividades culturais;
- Expandir a salvaguarda da memória cultural e do patrimônio material, imaterial, histórico, artístico, documental e bibliográfico;
- Ampliar o acesso, a valorização e a promoção da cultura das crianças, jovens e idosos, com respeito às diferenças étnicas, de gênero e de orientação sexual. Garantir às pessoas com deficiências e/ou mobilidade reduzida acessibilidade à produção e aos produtos, serviços e espaços culturais;
- Fortalecer a identidade e a autonomia da produção artesanal baiana, por meio da valorização dos saberes e fazeres locais e da qualificação das artesãs e dos artesãos, bem como da expansão comercial nos mercados nacional e internacional; e
- Valorizar as diversas linguagens culturais e manifestações artísticas existentes na Bahia, gerando visibilidade e reconhecimento, levando em conta suas capacidades de acesso e de fruição.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Cultura, conforme descrito a seguir.

2.5.10.1 Política Estadual de Cultura

2.5.10.1.1 Aspectos relacionados à formulação da política pública

O art. 8º da Lei Estadual nº 12.365, de 30/11/2011, e o art. 1º do Decreto Estadual nº 15.137, de 16/05/2014 estabeleceram que o Conselho Estadual de Cultura, órgão colegiado do Sistema Estadual de Cultura, tem por finalidade formular a Política Estadual de Cultura.

De acordo com o art. 7º da Lei Estadual nº 12.365/2011, o Conselho Estadual e a Secretaria de Cultura (SECULT), seus órgãos e entidades compõem o Sistema Estadual de Cultura. O art. 11 da referida Lei dispõe que é finalidade da SECULT, órgão gestor do mencionado sistema estadual, a coordenação da política cultural do Estado, competindo-lhe, entre outras, promover as condições para o cumprimento dos objetivos da política estadual afeta à área, assim como coordenar a elaboração do Plano Estadual de Cultura, dos planos de desenvolvimento territorial e dos planos setoriais de cultura, em articulação com o correspondente Conselho Estadual.

Por sua vez, os princípios e objetivos da política estão descritos em seus arts. 4º e 5º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- valorização da identidade, da diversidade, da interculturabilidade e da pluralidade (art. 4º, IV);
- democratização, descentralização e desburocratização no incentivo à pesquisa, à criação, à produção e à fruição de bens e serviços culturais (art. 4º, VI);
- territorialização de ações e investimentos culturais (art. 4º, X);
- promover os meios para garantir o acesso de todo cidadão aos bens e serviços artísticos e culturais (art. 5º, II);
- valorizar e promover a cultura da paz e do respeito às diferenças étnicas, de gênero e de orientação sexual (art. 5º, VIII);
- manter um sistema diversificado e abrangente de fomento e financiamento da cultura, coerente com as especificações dos diferentes segmentos e atividades culturais (art. 5º, XV);
- promover a descentralização, a municipalização e a participação social na produção e no consumo de bens e serviços culturais (art. 5º, XVI); e
- promover a formação e a qualificação de públicos, criadores, produtores, gestores e agentes culturais, considerando características e necessidades específicas de cada área (art. 5º, XVIII).

Cabe registrar que os itens acima mencionados integram os objetivos estratégicos do PDI Bahia 2035.

2.5.10.1.1.1 Ausência de regulamentações previstas na Lei que dispõe sobre a política estadual de cultura

Registre-se que resta pendente a regulamentação da Lei Estadual nº 12.365/2011 prevista no art. 7º, parágrafo único, e no art. 11, § 2º da referida lei, o que afeta a operacionalização do normativo legal, impactando na sua implementação. Sobre este fato, o Gestor²¹⁵ apresentou as seguintes informações:

A Lei Estadual nº 12.365/2011, que dispõe sobre a Política Estadual de Cultura, já apresenta o detalhamento necessário para o funcionamento do Sistema Estadual de Cultura, e nesse sentido, menciona a necessidade de atos de regulamentação posteriores apenas nos seguintes pontos:

Parágrafo Único do Art. 7º - que se refere a inclusão de instituições municipais, intermunicipais, interestaduais, nacionais e internacionais, bem como outras formas organizativas, inclusive fóruns e coletivos específicos da área cultural de iniciativa da sociedade, no Sistema Estadual de Cultura, por meio de manifestação de vontade, em instrumento jurídico próprio.

Parágrafo 2º do inciso XV do art. 11 - que se refere a participação dos órgãos e entidades da Secretaria de Cultura, nas suas respectivas áreas de competência, como unidades auxiliares de gestão do Sistema Estadual de Cultura.

Art. 12 - que se refere a instituição de sistemas setoriais de cultura.

Em todos os casos não houve edição de atos de regulamentação até a presente data. (grifo da Auditoria).

Apesar do detalhamento da Lei Estadual nº 12.365/2011, que instituiu a política estadual de cultura, ainda se faz necessária a regulamentação dos dispositivos supracitados em prol da sua efetiva implementação.

2.5.10.1.2 Aspectos relacionados à implementação da política pública

O Plano Estadual de Cultura foi aprovado pela Lei Estadual nº 13.193/2014. Já o Conselho Estadual de Cultura teve o seu regimento interno aprovado pela Resolução nº 03/2014, tendo sido aprovada pelo Decreto Estadual nº 15.137/2014, que juntamente com a SECULT, seus órgãos e entidades compõem o Sistema Estadual de Cultura.

O Anexo Único do referido Plano possui vários capítulos com inúmeras estratégias e ações a fim de instrumentalizar a Política Estadual de Cultura. Cabe registro o Capítulo I - "Do estado e da participação social: fortalecer a institucionalidade da cultura e

²¹⁵ Anexo II - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

a participação da comunidade e da sociedade civil”, do qual faz parte a estratégia 1.2 – “Aprimoramento da gestão de políticas públicas”, tendo entre outras ações: (i). territorializar a atuação da SECULT em todo o Estado; e (ii). elaborar os planos territoriais e setoriais elaborados para as diversas áreas da cultura. E, também, a estratégia 1.3 – “Implantação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais como instrumento de acompanhamento, avaliação e aprimoramento da gestão e das políticas públicas de cultura”, na qual consta a ação: i. estabelecer os parâmetros para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais.

2.5.10.1.2.1 Ausência de atualização de dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC)

No que pertine às ações destacadas no item anterior, a Diretora de Fomento à Cultura (DIF) fez considerações²¹⁶, exclusivamente, sobre a ação: i. estabelecer os parâmetros para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais.

No despacho²¹⁷, consta a informação de que os mecanismos de fomento estão a cargo da DIF, que consistem no Fundo de Cultura da Bahia (FCBA) e o Fazcultura. Acrescentou que:

[...] em âmbito das modalidades e mecanismos de fomento nacionais, com o advento da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), **estão sendo implementadas ferramentas e estratégias de operacionalização desse por esta Diretoria, cujas diretrizes estão em construção**, com supedâneo no Decreto de Fomento nº 11.453/2023 e na Lei nº 14.399/2022, cuja regulamentação consiste no Decreto Federal nº 11.740/23. (grifo da Auditoria).

Prosseguiu, salientando que a atuação da DIF, na composição do Plano Estadual de Cultura, ocorre enquanto componente do Sistema de Fomento e Financiamento à Cultura, com contribuição direta ao Sistema de Informações e Indicadores Culturais, haja vista utilização majoritária e integrada do SIIC – aplicativo de acesso público gratuito, concebido e mantido pelo Estado da Bahia através da SECULT, em observância ao art. 23 da Lei Orgânica da Cultura (Lei Estadual 12.365/2011). Ademais, definiu o FCBA e Fazcultura e respectivas atuações, assim como o SIIC, destacado abaixo:

[...]

Já quanto ao SIIC, mister revelar que é composto dos seguintes módulos:

1. Cadastro Cultural

Registro e divulgação de espaços, bens culturais, instituições e pessoas, serviços e produtos relacionados com a cultura baiana.

²¹⁶ Anexo I - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

²¹⁷ Anexo I - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

2. Pesquisas e Indicadores Culturais

Montagem e registro de pesquisas diretas ou coletadas em campo relacionadas à economia da cultura, culturas populares, linguagens artísticas e a elementos do Cadastro Cultural.

3. Fomento à Cultura – Disponível Fundo de Cultura da Bahia em primeira versão Divulgação de mecanismos e formas de apoio financeiro a ações culturais, inscrição e acompanhamento de propostas de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas na Bahia e gerenciamento do processo de concessão de apoio e prestação de contas.

Em observância ao teor do Ofício exordial, informamos que todos os parâmetros estabelecidos para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais estão indicadas na legislação supramencionada, porquanto, a fim de atender e fazer valer a dimensão cidadã da cultura, mister sobrelevar que em todos os mecanismos operacionalizados por esta Diretoria de Fomento, há observância regimental às normas dispostas nesse arcabouço jurídico, **notadamente, nos editais de chamamento público existentes e doravante - do planejamento, inscrição, processamento, fiscalização ao monitoramento e avaliação.** (grifo do original).

Registre-se que da consulta realizada no site da SECULT a fim de acessar as informações no SIIC, obteve-se dados e informações referentes ao ano de 2010, evidenciando a ausência de atualização do sistema, inclusive não consta registro de indicadores.

2.5.10.1.2.2 Não apresentação do resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais, decorrente da atuação dos Organismos de Gestão Cultural

Referente à atuação dos Organismos de Gestão Cultural, requereu-se:

a) do Conselho de Cultura: (i) apresentar o resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais; (ii) informar as diretrizes de fomento e financiamento da política da cultura; e (iii) informar os planos de desenvolvimento territorial e planos setoriais de cultura que foram aprovados pelo conselho.

O presidente do Conselho Estadual de Cultura²¹⁸ quanto ao subitem “i” - apresentar o resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais, fez declarações abrangentes sobre a atuação do Conselho no acompanhamento e monitoramento das Conferências Estaduais de Cultura, tendo sido mais atuante na VI Conferência a fim de promover a Política de Cultura junto a Sociedade Civil na construção de instrumentos de gestão a serem aplicados entre 2024 a 2026.

²¹⁸ Anexo III - Ofício CEC nº 05/2024.

Quanto ao subitem “ii” - informar as diretrizes de fomento e financiamento da política da cultura, o presidente declarou que o referido Conselho acompanhou, analisou e aprovou a Lei Orgânica da Cultura, o Plano Estadual de Cultura, os Editais de fomento da SECULT, a Lei Aldir Blanc, a Lei Paulo Gustavo (LPG), estando o projeto de Cultura Viva sob análise.

Sobre o subitem “iii” - informar os planos de desenvolvimento territorial e planos setoriais de cultura que foram aprovados pelo conselho, o mencionado presidente declarou a aprovação em 2014 do Plano Setorial das Artes e o Plano Estadual de Cultura.

Ainda sobre o subitem “iii”, o Secretário de Cultura²¹⁹ apresentou as seguintes informações:

A Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura (SUDECULT), por meio da Diretoria de Territorialização da Cultura (DTC), atua no acompanhamento, orientação e articulação territorial da política pública de cultura, pautando suas ações no Planejamento Estratégico Anual da Secult/BA, que consiste no desenvolvimento das atividades da equipe da DTC, buscando consolidar o processo de territorialização da cultura no Estado da Bahia, através de vinte e cinco servidores que atuam como Representantes Territoriais de Cultura (RTC) nos vinte e sete territórios de identidade da Bahia.

Acrescentou, ainda, que:

No ano de 2023, o território do Extremo Sul da Bahia foi o primeiro do estado a contar com 100% dos seus municípios com leis do Sistema Municipal de Políticas Culturais (CMPC) criadas e aprovadas.

A Secretaria lançou em 2021 a 2ª edição do Panorama dos Sistemas Municipais de Cultura, que está disponível no site oficial da Secretaria Estadual de Cultura. Partindo dos dados coletados nesse Panorama, uma série de atividades foram realizadas, visando o diálogo sobre a construção de Sistemas Municipais de Cultura na Bahia, com a realização de Encontros Macroterritoriais nos anos de 2022/23, juntamente com os gestores e conselheiros municipais de cultura, além de revelarem a necessidade da formação para os gestores municipais de cultura, o que se constituiu como uma das principais agendas de trabalho dos RTC nos territórios, totalizando 67 agendas de formação em todo o estado da Bahia.

[...]

No que tange aos planos territoriais de cultura, cientificamos que estão em processo de formação e construção, com destaque para o território do Sisal que já apresenta documento elaborado.

b) da Secretaria de Cultura: (i) informar as medidas utilizadas para estimular e apoiar a institucionalização de sistemas municipais de cultura; (ii) informar as medi-

²¹⁹ Anexo II - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

das adotadas para viabilizar a articulação dos Sistemas Nacional, Estadual e Municipais de Cultura; **(iii)** informar acerca do funcionamento do Fórum de Dirigentes Municipais de Cultura da Bahia, bem como a participação no Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Cultura; e **(iv)** evidenciar a descentralização de fomento e financiamento dos projetos culturais nas zonas rurais.

Quanto ao item “i”, o Gestor apresentou as mesmas informações já mencionadas no item “a”. Declarou, ainda, que de acordo com os dados coletados no Programa Conselho de Cultura em Foco, os Conselhos estão presentes em 26 dos 27 territórios de identidade do estado. O território com mais conselhos implantados é o Médio Sudoeste Baiano, onde 9 dos 13 municípios possuem conselhos (69%) e apenas no território da Costa do descobrimento, nenhum dos 8 municípios informou sobre a existência de conselho de cultura (0%).

Sobre o subitem “ii”, informou que:

Com a regulamentação das leis Paulo Gustavo (LPG) e a Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), a Bahia teve 100% de adesão dos municípios a essas legislações federais, e para alcançar esse resultado, a SUDECULT/DTC, juntamente com o Ministério da Cultura, a União de Municípios da Bahia, o Fórum Estadual de Dirigentes Municipais de Cultura, e a Comissão de Cultural da Ordem dos Advogados da Bahia, fomentou e realizou *lives* e plantões virtuais para responder as dúvidas dos gestores municipais de cultura e de agentes culturais, além de confecção de materiais gráficos de mobilização, visitas técnicas e reuniões presenciais.

O processo de orientação para a adesão e implementação da Lei Paulo Gustavo em 2023 junto aos municípios foi uma das principais atribuições dos RTC nos territórios de identidade. Nesta senda, foram realizadas formações e orientações que alcançaram todos os territórios da Bahia, 193 municípios, com 64 formações, e atingindo um público estimado de 4.495 pessoas.

Diante da aprovação da regulamentação do Sistema Nacional de Cultura no último dia 08 de março (Lei 5.206/2023), um novo cenário é inaugurado, tornando imprescindível a estruturação, articulação e organização da gestão cultural do Brasil.

Com essa regulamentação e, de acordo com as exigências da PNAB, será possível identificar a estruturação da gestão de cultura nas três instâncias e, principalmente, identificar as necessidades da população traduzindo em políticas públicas.

Da declaração do Gestor, depreende-se uma expectativa de que, no futuro, haverá uma efetiva articulação entre os sistemas Nacional, Estadual e Municipais de Cultura a partir da recente regulamentação do Sistema Nacional de Cultura.

No tocante ao subitem “iii”, o Gestor declarou que, em 2023, o Fórum Estadual de Dirigentes Municipais de Cultura esteve em efetiva parceria junto à Secretaria Esta-

dual de Cultura da Bahia, mantendo constantes diálogos e articulações com a SUDECULT/DTC.

Destacou que ações como a formação com os representantes territoriais de cultura, construção das conferências territoriais e estadual de cultura, formação de agentes culturais, além do acompanhamento da eleição da nova coordenação deste Fórum, firmaram o caráter representativo da instância.

Registrou que a SECULT esteve presente no Fórum Nacional de Gestores de Cultura no Estado do Espírito Santo, nos dias 14 e 15/08/2023. Ocasão em que foi criada a Rede Nacional de Gestores Municipais de Cultura, cuja eleição escolheu o Presidente do Fórum Estadual de Dirigentes Municipais de Cultura da Bahia para presidir a recém-criada Rede.

Diante do exposto, no que pertine à atuação dos Organismos de Gestão Cultural, não foi evidenciado o resultado do monitoramento e a avaliação das políticas culturais do período de 2020 a 2023.

2.5.10.1.2.3 Metas e Iniciativas prioritárias do PPA 2020-2023 não avaliadas ou com baixo alcance

O Compromisso 4: Consolidar o sistema de fomento e financiamento à cultura, diversificado, abrangente e inclusivo consta na LDO/2023 (Anexo I) como uma das prioridades da Administração Pública, cujas Metas e Iniciativas estão no quadro abaixo:

QUADRO 24 – Metas e Iniciativas prioritárias

Meta	Descrição	Iniciativa	Descrição
Meta 1	Fomentar as cadeias produtivas da cultura de forma ampla, por meio de realização de seleções públicas para a concessão de apoio financeiro e fiscal a propostas de projetos, processos, atividades, manifestações, expressões e bens culturais de natureza material e imaterial.	Iniciativa 1	Apoiar técnica e/ou financeiramente propostas através dos editais do Fundo de Cultura do Estado da Bahia.
Meta 2	Promover a preservação e a valorização da tradição afro nos municípios com apoio às ações realizadas em festas, ritos e outras festividades por meio do Programa Ouro Negro.	Iniciativa 8	Apoiar técnica e/ou financeiramente entidades selecionadas, contribuindo para o desenvolvimento sociocultural.

Fontes: Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV e Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2023.

Não houve avaliação da evolução da Meta 1 referente aos exercícios de 2022 e 2023. Ademais, com relação à Meta 2, o alcance foi de apenas 20% do previsto.

O Secretário de Cultura²²⁰ fez o seguinte pronunciamento:

Avaliação da Meta 1: Apesar da pandemia, meta teve avanço, chegando a superar a meta para o final dos quatro anos de PPA. O valor de alcance do PPA era 300,00, tendo sua apuração final em 2023 de 448,00. Vale considerar também a adaptação dos Editais Setoriais do Fundo de Cultura ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC bem como também a reformulação dos editais calendarizados e de mobilidade, tendo sido lançados no segundo semestre de 2023, iniciando sua execução apenas no final do exercício.

Avaliação Meta 2: O avanço da meta abaixo do planejado pode ser explicado pelas restrições impostas pela pandemia da covid-19 durante dois anos (2020 e 2021), nos quais foram suspensas as realizações das atividades culturais. Em compensação, em 2023, a 14ª Edição do Edital Ouro Negro contemplou e estimulou a participação de 63 agremiações oriundas das diversas comunidades de Salvador, com o dobro do investimento no valor de R\$7,6 Milhões de reais, fortalecendo ainda mais o carnaval dos blocos de matrizes africanas. Por fim, em 2023 o edital foi reformulado, possibilitando que em 2024 mais regiões possam ser contempladas, não apenas Metropolitano de Salvador.

Apesar da declaração do Secretário, relativa à Meta 1, não foi constatado o registro de apuração da evolução da referida meta nos exercícios de 2022 e 2023 no Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV, p. 485. As alegações apresentadas para a Meta 2 são aceitáveis, haja vista o impacto causado pela pandemia da COVID-19.

2.5.10.1.2.4 Redução da Dotação Orçamentária

Constatou-se, conforme relatório extraído do Sistema FIPLAN relativo à dotação orçamentária das Ações Prioritárias da SECULT, que houve redução de dotação das ações de códigos 1889 e 7993, como demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 24 – Dotação das Ações Prioritárias

Em R\$

Código	Ação		Valor Original Inicial	Valor Orçado Atual	Valor Pago	Valor Reduzido	% de Redução
	Nome	Prioritárias					
1889	Apoio ao Projeto Cultural Calendarizado	Sim	4.400.000,00	174.338,00	174.337,50	4.225.662,00	96,04
2314	Apoio à Instituição Cultural	Sim	30.058.120,00	34.039.878,00	18.364.055,67	0,00	---

²²⁰ Anexo IV - SEI 022.2239.2024.0002124-80.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Código	Ação		Valor Original Inicial	Valor Orçado Atual	Valor Pago	Valor Reduzido	% de Redução
	Nome	Prioritárias					
5215	Apoio à Realização do Programa Ouro Negro	Sim	6.000.000,00	7.644.209,00	7.644.207,50	0,00	---
7993	Apoio ao Projeto Cultural	Sim	4.350.000,00	2.216.356,00	2.215.113,48	2.133.644,00	49,05

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

O Secretário informou que houve remanejamento de recursos devido a reformulações nos editais do Fundo de Cultura em 2023, como os Calendarizados, que são executados através da ação 1889, e os Editais Setoriais, que passaram por processo de adaptação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), e novos editais de Mobilidade, estes executados na ação 7993.

Acrescentou que os calendarizados tiveram seu novo edital publicado no final do exercício de 2023, sendo seu início de execução para 2024 e os novos editais de mobilidade tiveram sua execução iniciada em dezembro de 2023, tendo sido o saldo orçamentário disponível remanejado visando sanar pendências da Secretaria em outras unidades orçamentárias.

2.5.10.1.3 Aspectos relacionados à avaliação da política pública

A SECULT não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de cultura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento do art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura; o art. 10, V, da Lei Estadual nº 12.365/2011 e o § 16 do art.37, arts. 215 e 216-A, da CF/1988.

Do Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV, constatou-se o decréscimo significativo em 2023, referente ao número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura, conforme tabela a seguir:

TABELA 25 – Indicador – Número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura

Referência			Apurado				Variação (%)			
Ano	Valor (A)	Unidade de Medida	2020 (B)	2021 (C)	2022 (D)	2023 (E)	2020 ((B/A)*100)-100)	2021 ((C/A)*100)-100)	2022 ((D/A)*100)-100)	2023 ((E/A)*100)-100)
2019	47,00	% (Base 100)	-	204,00	52,00	19,00	-	334,04	10,64	-59,57

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV.



Segundo O Titular da Pasta²²¹, houve queda do indicador em razão da adaptação dos Editais Setoriais do FCBA ao MROSC, do comprometimento orçamentário do FCBA com os exercícios anteriores e da impossibilidade de suplementação financeira por meio de mantenedores, o que comprometeu a execução do referido Fundo no ano de 2023.

Ressaltou, ainda, que mesmo com a política de territorialização dos editais e ações das secretarias, observa-se uma maior concentração, dos editais vigentes até 2023, na Região Metropolitana de Salvador.

Da justificativa apresentada, evidencia-se o reconhecimento da concentração de proponentes contemplados em Salvador, carecendo de distribuição entre os demais municípios a fim de cumprir o objetivo de territorialização da Política Pública de Cultura.

Verificou-se que a Meta 1: Ampliar o público dos espaços culturais administrados pela Secretaria de Cultura (SECULT/GASEC) do Compromisso 1: Promover o acesso democrático aos bens e serviços culturais e artísticos não teve apuração, como demonstrado no quadro abaixo:

QUADRO 25 – Ausência de Apuração da Meta 1

Valor de Referência	Valor de Alcan- ce PPA (%)	Valor (acumula- do desde 2020)	2020 (B)	2021 (C)	2022 (D)	2023 (E)
6.654.756,00	5	Pretensão	1,0	0,0	0,0	5,0
		Apuração	0,0	0,0	0,0	0,0
		% Evolução (Pre- tensão/Apuração)	--	--	--	--

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV.

O Secretário²²² informou o que segue:

O valor apurado está abaixo do valor de alcance e não atingiu seu valor final para os quatro anos, porque foram dois anos com os espaços culturais fechados que inviabilizaram a ampliação do público. Apesar das ações de investimento orçamentário a partir de 2022 visando à retomada do setor, não foram suficientes para superar os dois anos de completa paralisação do setor cultural, implicando na estagnação da meta.

Em consulta ao site do IBGE²²³, obteve-se dados²²⁴ que demonstram que, em 2022, a Bahia ocupou a 5ª posição no âmbito da região Nordeste com despesas em cultura, em comparação com a despesa total do estado.

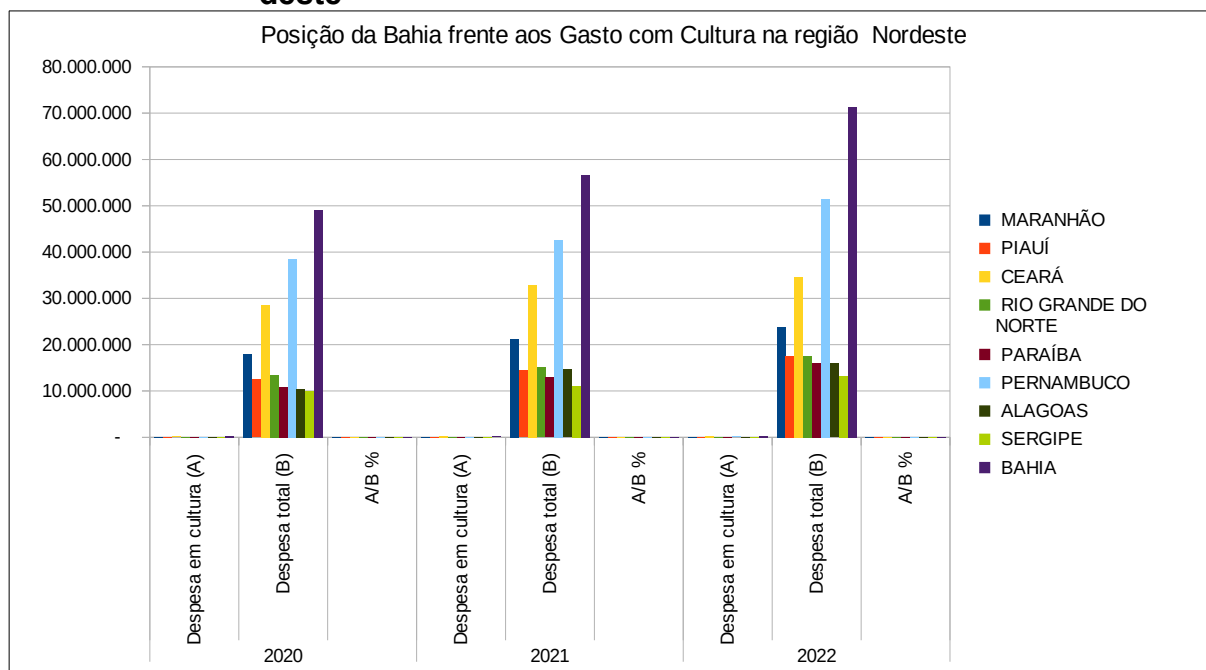
²²¹ Anexo IV - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

²²² Anexo IV - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

²²³ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html>. Acesso em: 08 abr. 2024.

²²⁴ Dados do SIIC 2012 – 2022 publicados em 01/12/2023.

GRÁFICO 48 – Posição da Bahia relativo aos gastos com cultura na região Nordeste



Fonte: IBGE.

Conforme o gráfico acima, o estado da Bahia (0,28%) ficou abaixo do Maranhão (0,50%), Alagoas (0,79%), Ceará (0,92%) e Pernambuco (0,32%) referente aos gastos com cultura em relação a despesa total de cada estado no exercício de 2022.

2.5.10.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Regulamentar a Política Estadual de Cultura em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º da Lei Estadual nº 12.365/2011;

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a Política Estadual de Cultura, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A da CF/1988; e

Envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a territorialização da cultura, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X) e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011.

Recomendação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC).

2.5.11 Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais

De acordo com o PDI Bahia 2035 (p. 51) “Desenvolver e promover políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres” é um dos objetivos estratégicos do eixo Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais.

Em 2022/2023, o TCE/BA realizou Auditoria Operacional Coordenada²²⁵ que teve por objeto as políticas, planos, programas e ações governamentais em prol da erradicação da violência contra as mulheres e o impacto causado pela pandemia da COVID-19 no enfrentamento desse tipo de violência, perpassando o ciclo da formulação, implementação e avaliação da política pública de Combate e Prevenção à Violência contra as Mulheres.

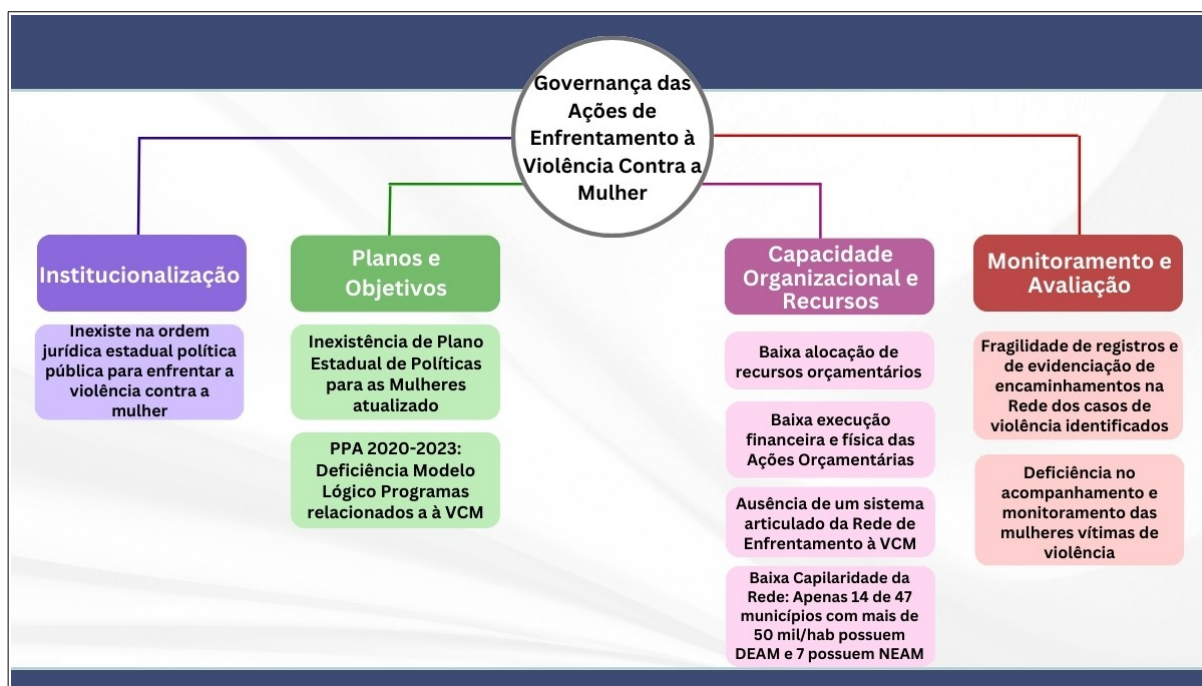
A Auditoria Operacional Coordenada buscou avaliar as ações impulsionadas pelo estado para enfrentar a violência contra a mulher e se estas abarcam todos os tipos de violência definidos na Convenção de Belém do Pará²²⁶, bem como a articulação com a sociedade civil no desenho e execução dessa política, programas e/ou ações, a alocação de recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e/ou humanos, entre outros) e a eficácia na abordagem do problema, em especial durante a pandemia, no âmbito dos principais atores da Rede de Enfrentamento: Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), Secretaria de Segurança Pública (SSP), incluindo Polícia Civil da Bahia (PC/BA) e Polícia Militar da Bahia (PM/BA), Secretaria da Saúde (SESAB), Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS²²⁷), Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA) e Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA).

Em relação à formulação e à implementação da política, o trabalho evidenciou as principais fragilidades que comprometem a governança estadual para enfrentamento à violência contra as mulheres:

²²⁵ Processo TCE/009140/2023.

²²⁶ Promulgada pelo Brasil por meio do Decreto Federal nº 1.973, de 01/08/1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.

²²⁷ Atual SEADES.

FIGURA 18 – Principais fragilidades que comprometem a governança estadual para enfrentamento à violência contra as mulheres

Fonte: Elaborada pela Auditoria.

Ademais, a Auditoria constatou que as ações de governança da Rede de Enfrentamento são incipientes, a exemplo de ausência de sistemática formal de governança da política de enfrentamento da violência contra a mulher e de Fluxograma da Rede de Atendimento, o que causa atuação desarticulada e setorializada dos atores da Rede.

A complexidade da violência contra a mulher e o caráter multidimensional do fenômeno requerem a atuação articulada de diversas áreas, tais como: saúde, educação, justiça, segurança, assistência social, cultura, etc., faz-se necessária a constituição de uma rede de atendimento, com vistas à qualificação da assistência prestada e à não revitimização da mulher em situação de violência. A seguir, os principais aspectos pontuados que comprometem a governança das ações estaduais:

2.5.11.1 Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres

2.5.11.1.1 Aspectos relacionados à formulação

Restou evidenciado que inexiste no ordenamento jurídico estadual política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher, não obstante a CE/1989 (art. 281) preconizar a responsabilidade do estado em estabelecê-la.



2.5.11.1.2 Aspectos relacionados à implementação

2.5.11.1.2.1 Inexistência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado

Em relação a plano estadual específico da política, constatou-se que, pelo menos, desde o exercício de 2016, o estado da Bahia/SPM utiliza o PEPM 2013-2015 como balizamento para o PPA e execução das ações de enfrentamento à violência contra a mulher, restando evidenciada, no período auditado (2019-2022), a inexistência de um PEPM formalmente instituído e atualizado.

Cabe registrar que, em atendimento ao disposto no art. 8º, V da Lei Federal nº 13.756, de 12/12/2018, que trata do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o estado da Bahia, por meio do Decreto Estadual nº 21.975, de 28/03/2023, instituiu o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PEEVC) 2023-2032, que consiste no “direcionamento estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública no enfrentamento à violência contra as mulheres”, não substituindo, portanto, o PEPM.

2.5.11.1.3 Deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (VCM)

Os diversos atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SESAB, SJDHDS²²⁸, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA) apresentaram os Programas do PPA 2020-2023 e respectivos componentes que se relacionam ao enfrentamento à violência contra a mulher. Da análise da documentação encaminhada, verificou-se que sete dos oito Programas do PPA 2020-2023 elencados pela SPM e atores da Rede de Atendimento apresentaram Indicadores, Compromissos, Metas e/ou Iniciativas relacionados ao enfrentamento à violência contra a mulher, contudo, verificou-se as seguintes fragilidades no modelo adotado para os oito Programas do PPA 2020-2023 analisados:

- Falta de clareza no descritivo de Ementas e Compromissos;
- Ausência de Indicadores vinculados a Compromissos relacionados ao enfrentamento à violência contra a mulher;
- Ausência de Metas específicas relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher;
- Fragilidade do descritor de Metas de Compromissos do Programa 311 - Políticas para Mulheres;

²²⁸ Atual SEADES.

- Ausência de explicitação, na Lei do PPA 2020-2023, das Iniciativas associadas às Metas dos Compromissos.

2.5.11.1.4 Inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher

A Auditoria concluiu que, apesar da oferta de capacitações para o público interno da SPM e atores da Rede, não há um planejamento prévio, formalizado e documentado em um Plano Anual de Capacitação para as iniciativas/ações de capacitação, realizadas no período de 2020-2023. Ademais, também foi observada a insuficiente realização das atividades de sensibilização, voltadas à conscientização e prevenção da violência contra a mulher. Além disso, não restou evidenciada a disponibilização de programas de educação com vistas à conscientização e reabilitação de agressores.

2.5.11.1.5 Fragilidade das ações de governança da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher

A Lei Estadual nº 12.212, de 04/05/2011, modificada pelas Leis Estaduais nº 13.204/2014 e nº 14.521, de 15/12/2022, criou a SPM, com a finalidade de “planejar, coordenar e articular a execução de políticas públicas para as mulheres, inclusive as voltadas à sua inclusão socioproductiva”, desenvolvendo suas atribuições em cinco eixos prioritários, dentre os quais o enfrentamento à violência contra a mulher.

Posteriormente, o Decreto Estadual nº 14.711, de 23/08/2013²²⁹, instituiu o Grupo de Gestão Integrada da Política Estadual para as Mulheres (GGIPM), presidido pela SPM, tendo por finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com vistas à promoção e execução da Política Estadual para as Mulheres.

Em resposta ao questionamento desta Auditoria sobre os mecanismos formais de governança existentes, a SPM, por meio do Ofício GASEC nº 057/2023, de 21/03/2023, informou sobre o documento Protocolo do Feminicídio, elaborado em 2021, com o objetivo de padronizar procedimentos e condutas para dar celeridade e efetividade na proteção às mulheres em situação de violência, não tendo sido mencionada a atuação do GGIPM para articulação e integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com vistas à promoção e execução da Política Estadual para as Mulheres.

²²⁹ Alterado pelo Decreto Estadual nº 16.369, de 16/10/2015.

Solicitados à SPM, que preside o GGIPM, os Relatórios e/ou Atas das reuniões do Grupo, realizadas no período de 2019-2023, foram evidenciadas apenas a ocorrência de três reuniões em 2021 e duas em 2022. Segundo a SPM, “[...] devido à situação de pandemia e importantes restrições ocorridas a partir do aumento de casos do COVID-19, as reuniões aconteceram de forma virtual através da plataforma Teams.” Registre-se que as reuniões do GGIPM deveriam ocorrer trimestralmente. Assim, não foram apresentadas evidências suficientes acerca do regular funcionamento do GGIPM no período auditado.

Ademais, atendendo à solicitação desta Auditoria, na resposta apresentada pela SPM, não restou evidenciada a existência de um Fluxograma da Rede de Atendimento, especificando os responsáveis pelas etapas da atenção e os encaminhamentos das mulheres em situação de violência.

2.5.11.1.6 Baixa alocação de recursos orçamentários para ações de enfrentamento à violência contra a mulher

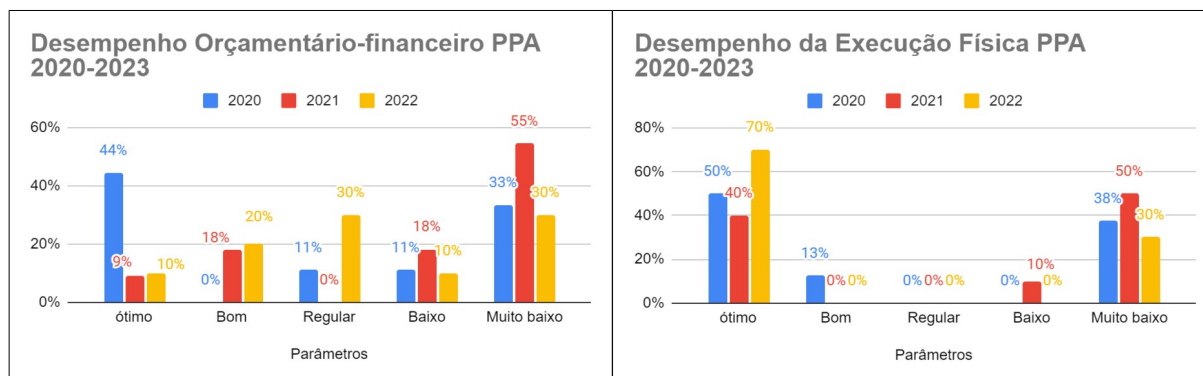
No bojo do PPA 2020-2023, verificou-se, nos exercícios de 2020 a 2022, que houve redução da dotação orçamentária em 10 (76,9%) das 13 Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento da violência contra a mulher (Poder Executivo, TJ/BA e MP/BA), em, pelo menos, um dos exercícios. Constatou-se, também, que o montante total orçado atual para as ações específicas de combate à violência contra a mulher, durante os anos de 2019 a 2022, representou menos que 0,01% do valor total orçado atual do Executivo Estadual para os quatro anos.

2.5.11.1.7 Baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher

A análise da execução orçamentário-financeira e física dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados à violência contra a mulher, relativos aos exercícios 2020, 2021 e 2022, demonstraram que, nesses exercícios, respectivamente, apenas 44%, 9% e 10% das 13 Ações Orçamentárias, apresentaram desempenho orçamentário-financeiro ótimo, enquanto que 50%, 40% e 70%, respectivamente, apresentaram desempenho físico na mesma categoria, evidenciando certo descolamento entre a execução orçamentário-financeira e física nos exercícios 2021 e 2022.

O gráfico a seguir apresenta o desempenho orçamentário-financeiro e físico das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher, nos referidos exercícios:

GRÁFICO 49 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico dos Programas sob exame



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório FIPLAN Dados Físicos e Financeiros da Ação 2020-2023.

2.5.11.1.8 Ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher

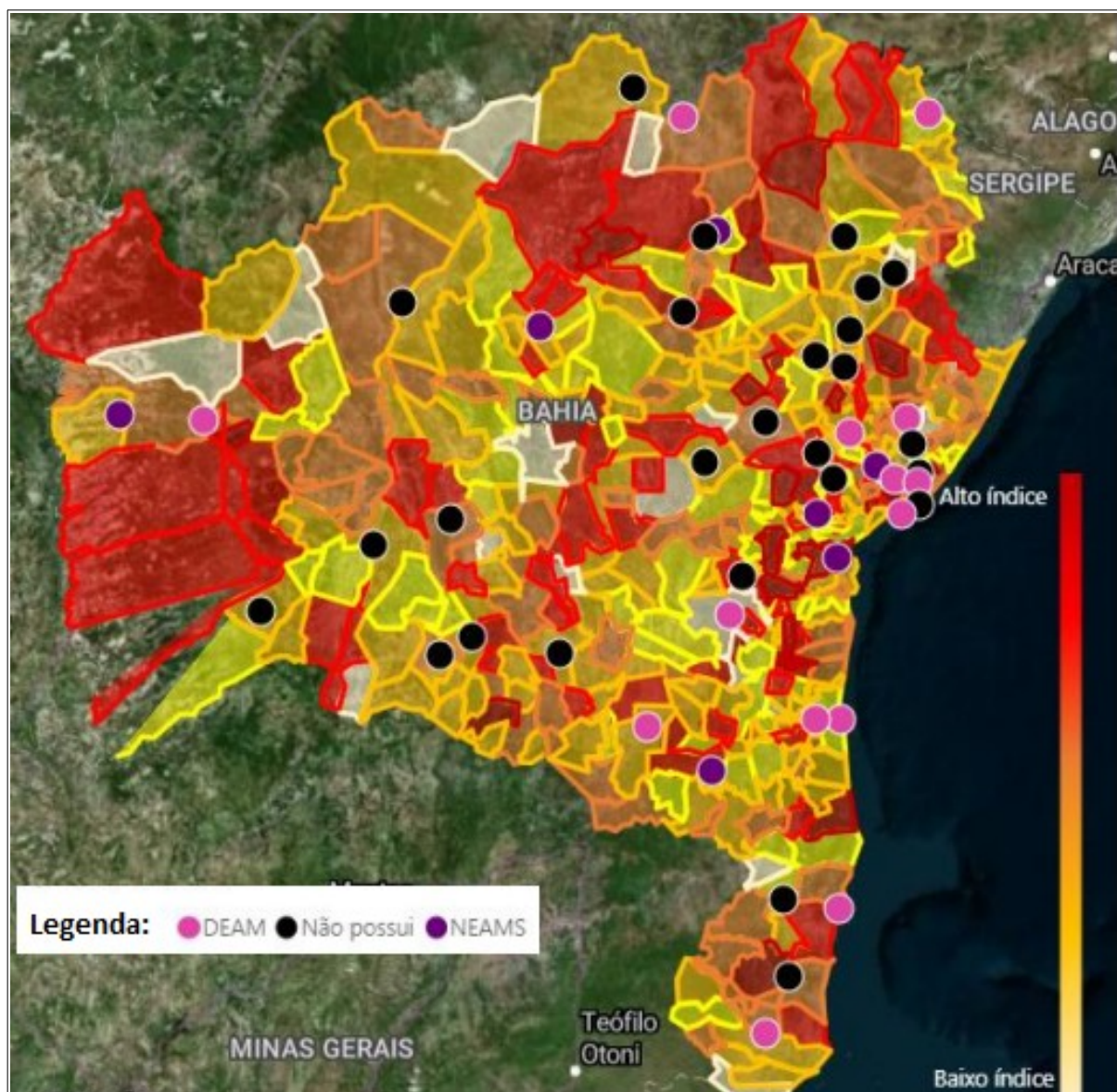
Restou evidenciado que não existe um sistema articulado da Rede de Enfrentamento, e, apesar de estar previsto no PPA uma ação para desenvolvimento de sistema interativo de informações padronizadas sobre a violência contra a mulher, tal ação não foi executada. A insuficiência de recursos tecnológicos prejudica a identificação e acompanhamento dos casos de violência contra a mulher, resultando em uma resposta fragmentada e desarticulada e comprometendo a eficácia das ações e a garantia da proteção adequada às vítimas.

2.5.11.1.9 Baixa Capilaridade da Rede de Atendimento

De acordo com a CE/1989 é responsabilidade do Estado a criação e manutenção de Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes. A Auditoria constatou que dos 47 municípios do estado que possuem mais de 50 mil habitantes, apenas 14 (29,78%) possuem Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e em 7 municípios foram instituídos Núcleos Especiais de Atendimento à Mulher (NEAM).

O mapa de colorimetria foi utilizado para representar visualmente a distribuição geográfica dos índices de lesão corporal contra mulheres no estado. As colorações variaram de acordo com a magnitude dos índices, sendo que os tons mais intensos de vermelho indicaram índices mais elevados. Os 47 municípios com população superior a 50 mil habitantes foram demarcados no mapa, e foram incluídos indicadores visuais para identificar a presença ou ausência de DEAMs e NEAMs em cada localidade:

FIGURA 19 – Índice de Lesão Corporal (2019 a 2022) x Cidades acima de 50 mil habitantes



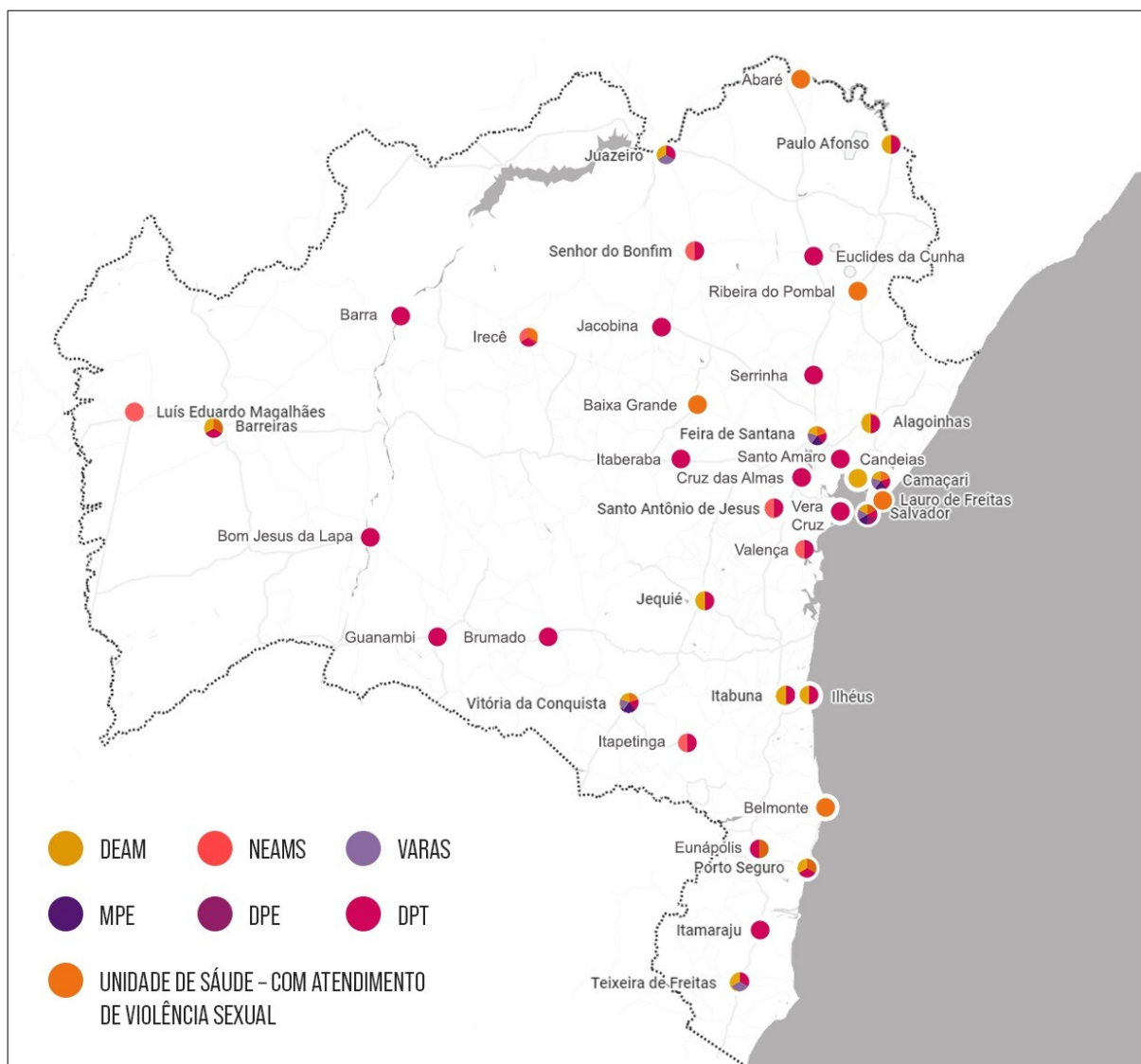
Fonte: Elaborada pela Auditoria com base no Ofício nº 00059813364/2022 – SSP/GAB/SIAP.

Além disso, restou evidenciado:

- Equipamentos do Departamento de Polícia Técnica não especializados, em desacordo com a Lei Maria da Penha e insuficiência de unidades de saúde para atendimento à violência sexual;
- Insuficiência de Varas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, Defensorias de Defesa da Mulher e Promotorias de Justiça e alta concentração desses equipamentos no município de Salvador;

A figura a seguir ilustra a distribuição dessa Rede no âmbito do estado:

FIGURA 20 – Rede de Atendimento às mulheres vítimas de violência na Bahia



Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Ofício nº 00059813364/2022 – SSP/GAB/SIAP, Ofício nº 04/SGA/MPBA, Ofício nº 077/2023 – APG - DPE/BA, Ofício GASEC nº 49/2023 – SESAB e Resposta do TJ/BA à Solicitação PBEN nº 03/2022.

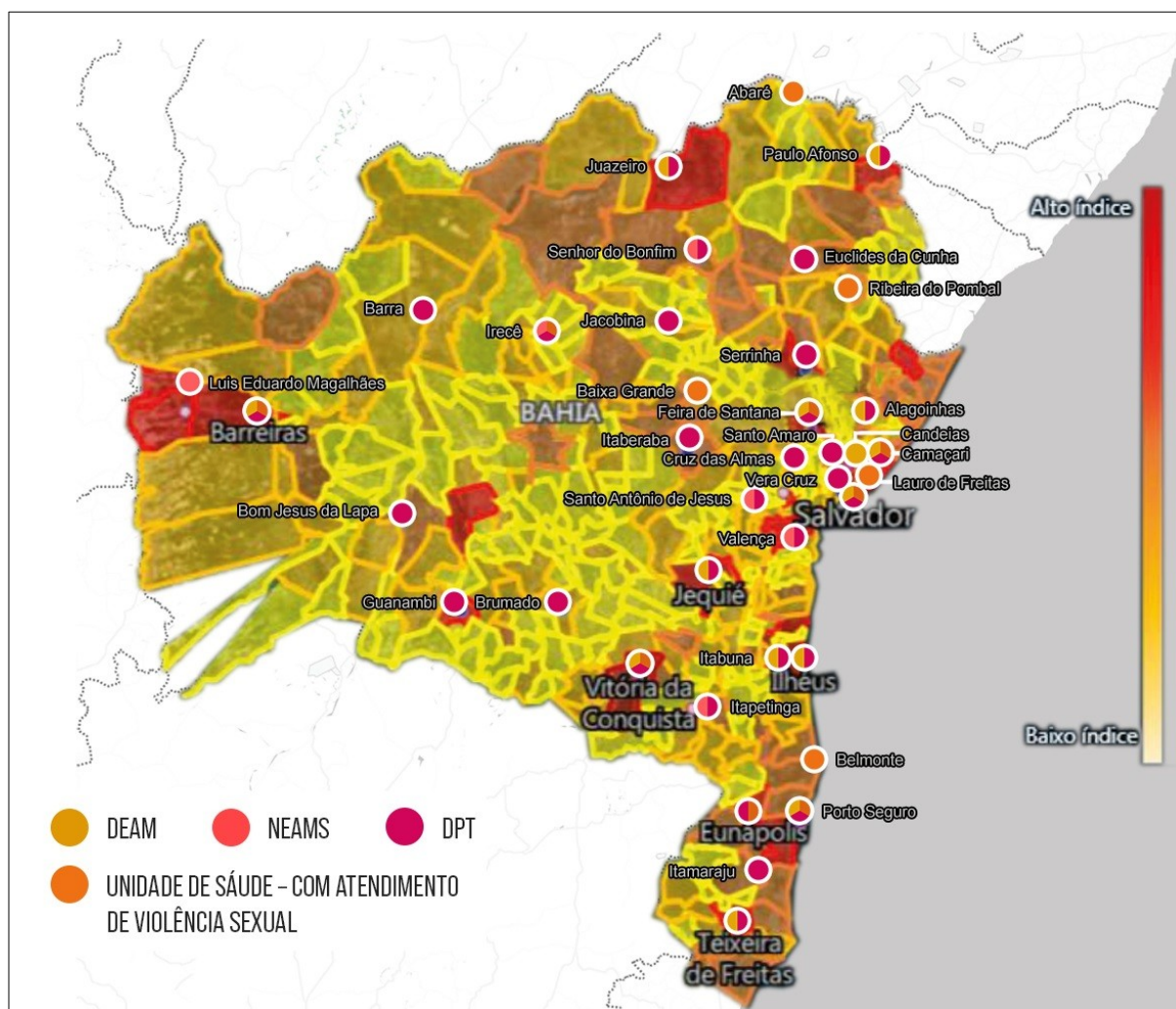
Conforme ilustrado na figura anterior, os equipamentos disponíveis concentram-se predominantemente nos grandes centros urbanos. Enquanto isso, dois territórios de identidade (Bacia do Rio corrente e Bacia do Paramirim), que juntos abarcam 18 municípios, (sendo um deles Macaúbas, com mais de 50 mil habitantes), não apresentam nenhum equipamento da Rede.

Foi identificada, ainda, a existência de apenas três Casas - Abrigo (Feira de Santana, Itabuna e Juazeiro), sendo que a capital, que tem a maior população e índices

de violência, não possui esse equipamento. Verificou-se, ademais, que em apenas 24 municípios do estado há guarnições da Ronda Maria da Penha (RMP)²³⁰. Numa análise comparativa entre os 20 municípios com o maior número de Medidas Protetivas de Urgência concedidas no estado, em 2022²³¹, foi observado que oito deles (representando 40% do total) não detinham a presença dessas Guarnições.

A Auditoria realizou um levantamento da capilaridade das unidades de atendimento do estado em relação às ocorrências de estupro de vulnerável do sexo feminino, entre 2019 e 2022:

FIGURA 21 – Estupro de Vulnerável (2019 a 2022) x Rede de Atendimento



Fontes: Elaborada pela Auditoria – Power BI com base nos seguintes ofícios: Ofício nº 00059813364/2022 – SSP/GAB/SIAP e Ofício GASEC nº 49/2023 – SESAB.

²³⁰ De acordo com o Termo de Cooperação Técnica, firmado em 08/03/2015, entre a SSP, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA, renovado em 22/10/2021, Rondas Maria da Penha – RMP são Rondas ostensivas/protetivas especializadas com o objetivo de promover o enfrentamento e a prevenção à violência doméstica e familiar praticada contra as mulheres no estado da Bahia.

²³¹ Conforme planilha encaminhada pela Coordenadoria da Mulher – TJ/BA, por meio de Ofício s/nº, em 30/06/2023.

Não obstante existir pelo menos um dos equipamentos na maioria das áreas com maior índice de estupro de vulneráveis, observa-se que duas áreas críticas estão descobertas: as dos municípios de Rio Real e Macaúbas. Ademais, existe uma grande área com índices moderados sem cobertura da Rede de Atendimento especializada.

2.5.11.1.10 Fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos

A Auditoria constatou ausência de informações qualitativas que fragilizam os controles quanto à evidenciação do cumprimento e eficácia de mecanismos constituídos para identificação, bem como da continuidade do fluxo de atendimento nos equipamentos pertinentes, nas situações a seguir:

- Fragilidade na evidenciação e na plena implementação da Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003 (Comunicação à autoridade policial dos casos de violência contra a mulher, de risco à comunidade ou à vítima, atendidos em serviços de saúde públicos e privados); e
- Ausência de informações sistematizadas de violência contra a mulher identificadas por força da Lei Estadual nº 14.278, de 12/08/2020 (Casos de violência contra a mulher identificados em condomínios residenciais do estado) e dos respectivos canais disponibilizados para denúncia, disque 180 e disque 100.

2.5.11.1.11 Deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência

Foi constatada ausência de dados gerenciais sistematizados de acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência que permitam avaliar a eficácia e efetividade das ações de enfrentamento desenvolvidas.

2.5.11.1.12 Aspectos relacionados à avaliação

De acordo com o Relatório das Nações Unidas²³², publicado em 2019, uma em cada cinco mulheres e meninas no mundo havia sofrido violência física e/ou sexual nos últimos 12 meses. Em novembro de 2021, um novo informe da ONU²³³ revelou os impactos da pandemia da COVID-19 nas condições de vida das mulheres no mundo. Segundo a ONU, a incerteza econômica, o fechamento de escolas ou a sobrecarga mental do trabalho doméstico criaram um ambiente propício ao conflito intrafamiliar, evidenciado na investigação realizada pela agência ONU Mulheres, baseada nos depoimentos de 16.154 mulheres em 13 países, quando 45% dessas mulheres decla-

²³² ONU MULHERES. **O Progresso das Mulheres no Mundo 2019-2020**: Famílias em um mundo de mudança. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>.

²³³ ONU MULHERES. **Midiendo la pandemia de sombra**: La violencia contra las mujeres durante el COVID-19. Disponível em: <https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic-SP.pdf>.

raram terem sido vítima de violência desde o início da pandemia, enquanto que uma a cada quatro disseram que os conflitos domésticos se tornaram mais frequentes durante o período e que se sentiam mais inseguras.

Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022²³⁴, no que se refere aos números relacionados à violência contra as mulheres no Brasil, restou evidenciado que apesar de entre 2020 e 2021 ter sido observada uma queda de 1,7% na taxa de feminicídio, outras formas de violência contra mulheres e meninas cresceram: houve um aumento de 3,3% na taxa de registros de ameaça, e crescimento 0,6% na taxa de lesões corporais dolosas em contexto de violência doméstica no período de 2020 a 2021. Os registros de crimes de assédio sexual e importunação sexual cresceram 6,6% e 17,8%, respectivamente. Ainda segundo os dados do Anuário, no que se refere ao estado da Bahia, verifica-se que em 2021, com base em informações fornecidas pela SSP, em comparação com as demais 26 unidades da federação, a Bahia ocupa o 4º lugar no ranking de feminicídio (88 casos); 7º em violência sexual/estupro (2.818 casos) e o 7º em ocorrências de lesão corporal dolosa/violência doméstica (9.899 casos).

No bojo dos modelos lógicos dos oito Programas de governo do PPA 2020-2023 e respectivos componentes que se relacionam ao enfrentamento à violência contra a mulher, informados pelos diversos atores da Rede de Enfrentamento que integraram a auditoria operacional (SPM, SSP, SESAB, SJDHDS²³⁵, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), foram identificados apenas três Indicadores de desempenho aptos a refletir atuações nesta temática, sendo dois do Programa 311 – Política para Mulheres/SPM e um do Programa 324 - Defesa da Sociedade e Promoção da Cidadania/ Ministério Público do Estado. Da análise do Relatório de Execução do PPA, Ano IV, verifica-se que dos dois Indicadores do Programa 311, relacionados ao enfrentamento à violência contra as mulheres, um apresentou evolução negativa no exercício de 2023, contrária ao sentido da polaridade, qual seja: Indicador “Variação percentual do número de mulheres em situação de violência, encaminhadas para os serviços públicos”.

De acordo com o Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, o Programa 311 – Políticas para Mulheres foi avaliado pela metodologia com Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP) classificado como Bom, em relação a aspectos atinentes a Indicadores, Metas, execução Orçamentário-financeira e Física, ainda que 63,64% das Metas estipuladas para este Programa tenham sido classificadas como indeterminadas, por inconformidade do Valor de Alcance estipulado para o quadriênio, não integrando, assim, o ISDP. Ademais, a ausência de dados gerenciais sistematizados, pontuada nos aspectos relacionados à implementação, configura-se prejuízo ao processo de avaliação da política pública em questão.

²³⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/10-anuario-2022-feminicidios-caem-mas-outras-formas-de-violencia-contra-meninas-e-mulheres-crescem-em-2021.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022.

²³⁵ Atual SEADES.

No que se refere aos Programas do Poder Executivo sob exame na Auditoria Operacional Coordenada realizada em 2022/2023, verificou-se que a correlação realizada pela Administração com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (Igualdade de Gênero - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas) se deu apenas com os Compromissos dos Programas 311 (Políticas para Mulheres) e 314 (Segurança Pública e Defesa Social) do PPA 2020-2023. Assim, além de não terem sido feitas correlações com as Metas, Iniciativas e Indicadores do PPA, também não foram feitas correlações, especialmente com a Meta 5.2 (Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos), do ODS 5, comprometendo a transparência das ações governamentais que sensibilizarão este Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.

2.5.11.1.13 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Elaborar política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) e demais dispositivos normativos sobre a matéria;
Elaborar os Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III); e
Realizar regularmente as Conferências Estaduais de Políticas para as mulheres, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III).
Recomendações ao Governo do Estado
Aperfeiçoar nos próximos PPAs os modelos teóricos dos Programas, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher;
Criar centros de educação e de reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V);

Compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais;

Estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas;

Diligenciar a plena execução das Ações Orçamentárias e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos;

Identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da Rede de Enfrentamento, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência;

Criar sistema integrado de informações necessárias à Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher no estado da Bahia, com diretrizes claras e procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede;

Criar e manter Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, em cumprimento ao art. 281, da CE/1989;

Realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de implantação de equipamentos especializados no estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática;

Elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência;

Sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, e do Protocolo do Feminicídio da Bahia;

Sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo estado para identificação de mulheres em situação de violência;

Elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela Rede de Atendimento a violência contra a mulher; e

Elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher.

2.5.12 Considerações finais sobre o Resultado do Desempenho do Governo

Tendo em vista o quanto exposto no presente capítulo, além das deliberações específicas que foram propostas para cada política, a Auditoria sugere o seguinte.

2.5.12.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva

Deficiências na formulação (elaboração e/ou regulamentação), implementação (mecanismos de governança e gestão) e avaliação de diversas políticas públicas.



2.6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL

2.6.1 Execução Orçamentária

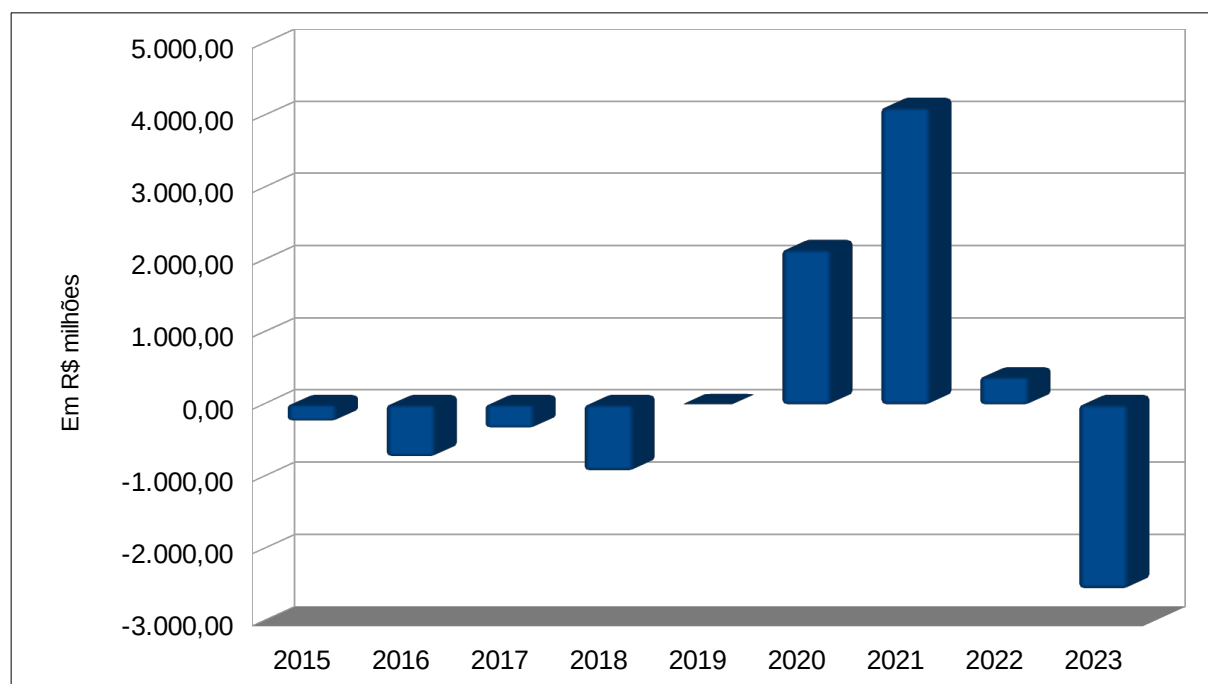
2.6.1.1 Modificações Orçamentárias²³⁶

As DCCes de 2023 (p. 137-140) informam que a receita realizada foi no total de R\$71,5 bilhões (excluindo-se operações intra e as deduções) e a despesa executada no valor de R\$74,0 bilhões (excluindo-se as operações intra e as deduções), o que ocasionou um resultado deficitário da execução orçamentária no valor de R\$2,5 bilhões.

Apesar de nos últimos três anos ter ocorrido superávit orçamentário, justificou-se nas DCCes que o déficit de 2023 foi coberto por recursos financeiros de exercícios anteriores (superávit financeiro), mediante a abertura de créditos adicionais.

Conforme demonstrado no gráfico a seguir, verifica-se que o último déficit orçamentário registrado nas Contas do Estado da Bahia ocorreu no exercício de 2018, no montante de R\$914,3 milhões:

GRÁFICO 50 – Resultado Orçamentário, 2015 a 2023



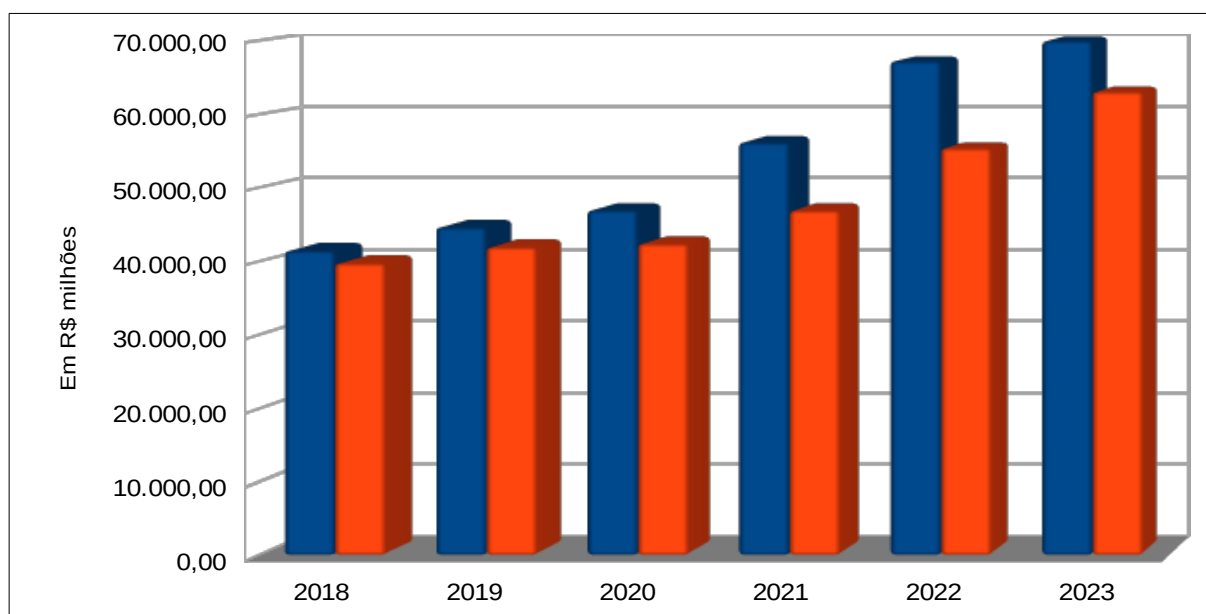
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados das DCCes.

²³⁶ Elaborado pela 7ª CCE.

Nas DCCEs de 2023, afirma-se que o orçamento corrente fechou com superávit de R\$6,9 bilhões, enquanto o de capital fechou com déficit de R\$9,5 bilhões, devido à política do Estado ter mantido um “altíssimo grau de investimentos”. Essa situação, segundo as próprias DCCEs de 2023, “configura o que se conhece por capitalização do orçamento, em que as despesas de capital são financiadas por receitas correntes”.

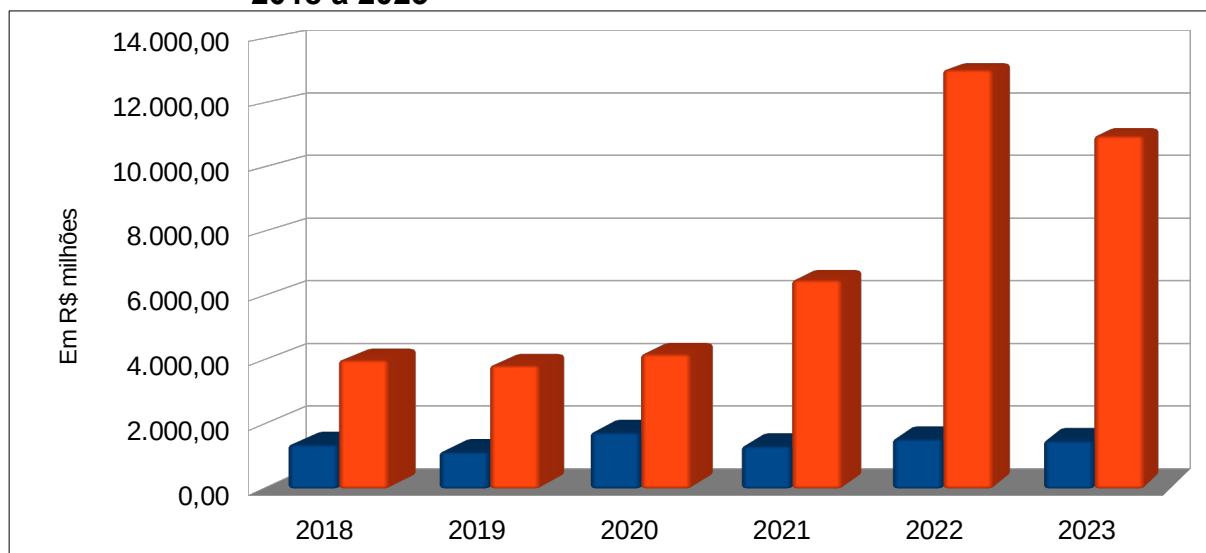
Conforme se observa no gráfico a seguir, pelo menos, desde 2018, a realização da receita corrente tem atendido as despesas correntes, apesar de em 2023 tal receita ter crescido 4,11%, enquanto a despesa aumentou 13,92%, ambas em relação a 2022.

GRÁFICO 51 – Receita corrente realizada X Despesa corrente empenhada, 2018 a 2023



Fontes: Elaborado pela Auditoria com dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs) 6º bimestre.

De forma diferente, as receitas de capital não foram suficientes para financiarem a totalidade das despesas de capital, pelo menos, desde 2018, conforme gráfico seguinte:

GRÁFICO 52 – Receita de capital realizada X Despesa de capital empenhada, 2018 a 2023

Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados dos RREOs 6º bimestre.

Consta das DCCs de 2023, que a realização das receitas de capital representou apenas 37,78% do previsto, devido ao forte impacto negativo no item Operações de Crédito (realização de 25,62%) e Transferência de Capital (realização de 47,80%).

Entretanto, verifica-se no gráfico anterior que, desde 2018, a receita de capital vem se mantendo numa média anual de realização no montante de R\$1,4 bilhão, ou seja, o resultado obtido no exercício de 2023 está no mesmo patamar dos últimos seis anos.

A previsão de receita traduz-se na estimativa de arrecadação para cada uma das espécies de receitas públicas e é fundamental para o planejamento governamental. É o primeiro passo na construção da LOA, na fixação das despesas e na determinação das necessidades de financiamento do Estado.

Portanto, a estimativa de receita deve se basear em necessária análise criteriosa e transparente, considerando as normas técnicas e legais, as variações econômicas, dentre outras, a fim de atender as exigências da LRF, em especial, os requisitos dispostos no art. 12:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.” (grifo da Auditoria)

Instada a se manifestar, a SEFAZ respondeu nos seguintes termos:

[...] o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) tem sua elaboração sob responsabilidade da Secretaria do Planejamento – SEPLAN.

Para algumas receitas, principalmente as tributárias, a SEPLAN solicita à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, estimativas para compor a previsão do Orçamento Anual.

O PLOA é enviado pela SEPLAN ao Gabinete do Governador e posteriormente encaminhado à Assembleia Legislativa da Bahia – ALBA. Após a aprovação na ALBA, a LOA é finalmente sancionada pelo Excelentíssimo Governador.

Portanto, apesar de consultada no processo de elaboração do PLOA, a Previsão da Receita e Fixação da Despesa estabelecidas na LOA superam a alçada desta SEFAZ.

No exercício de 2023, a receita de capital estimada na LOA foi de R\$1,9 bilhão, tendo sido realizada o montante de R\$1,5 bilhão, ficando 21,95% abaixo do previsto.

Tal comportamento se repetiu, pelo menos, nos últimos seis exercícios, ou seja, desde 2018 constata-se que as receitas de capital estão superestimadas na LOA.

A imprecisão do orçamento coloca em dúvida o seu real equilíbrio. O excesso de previsão, em que durante a execução, as receitas realizadas ficam aquém das orçadas, causam um déficit que precisa ser coberto.

Acerca das constatações da Auditoria, a SEFAZ apresentou as seguintes justificativas:

[...] afirmamos que a execução orçamentária dos últimos anos tem ocorrido de forma a manter o equilíbrio fiscal.

Tal constatação é transparente tanto nas Avaliações do Cumprimento das Metas Fiscais, apresentadas quadrimestralmente em Audiências Públicas

na ALBA quanto nos relatórios bimestrais, trimestrais e anuais publicados pela SEFAZ em seu site e no SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.

Nestes dois momentos é possível verificar que os superávits financeiros de exercícios anteriores são suficientes para financiar novas despesas, em consonância com preceitos legais. Desta forma, quando eventual déficit orçamentário ocorre, é suportado por recursos de exercícios anteriores, apurados como superávits.

Ademais, o Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, publicado ao final de cada exercício, indica o saldo financeiro disponível para utilização no ano seguinte.

Quanto a preocupação de que “as receitas (de capital) realizadas ficam aquém das orçadas” esclarecemos que estas receitas têm sua principal rubrica decorrentes de operações de crédito aprovadas pela ALBA. No entanto, nem sempre a conclusão destas operações se dá no prazo estabelecido, devido à trâmites legais e burocráticos que não dependem apenas desta Secretaria ou mesmo do Estado da Bahia.

Por último, quanto a constatação de que “as receitas de capital não foram suficientes para financiarem a totalidade das despesas de capital”, lembramos que a “Regra de Ouro” estabelece que os ingressos financeiros oriundos de operações de crédito não devem ser superiores aos dispêndios de capital.

Tal regra existe para evitar que os Entes financiem despesas correntes com receitas de capital. O estado da Bahia, de forma salutar, atende à tal regra utilizando o superávit corrente para financiar despesas de capital, notadamente investimentos.

Diante das alegações da SEFAZ, cumpre ressaltar que, nos exercícios analisados, a participação das operações de crédito no cômputo da receita de capital total realizada, não ultrapassou o índice de 64,5%, tendo o maior percentual ocorrido em 2019. Ademais, conforme relatado no item 2.6.3.6.1 desta Seção Analítica, a alteração das metas fiscais do exercício de 2023 ocorreu em dezembro, no último mês da execução, sem o devido fundamento, conforme exigência legal.

Enquanto a receita de capital realizada tem se mantido numa média anual de R\$1,4 bilhão, as despesas de capital, no período de 2018 a 2020, já atingiam uma média anual de R\$4,0 bilhões. Em 2021, cresceram 54,90% e em 2022, ultrapassaram 100,00% em relação ao exercício anterior. Em 2023, apesar do recuo de 15,78% em relação a 2022, totalizaram o montante de R\$11,0 bilhões.

No caso do estado da Bahia, parte das receitas correntes têm financiado as despesas de capital, aquelas destinadas a adquirir ou construir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de bens ou serviços, a exemplo de investimentos e amortização da dívida.

Por outro lado, quando se adota essa estratégia, o governo pode estar diminuindo sua margem de ampliação dos serviços prestados à população, caso haja demanda não satisfeita por falta de recursos orçamentários para bancar as despesas correntes necessárias.

Há de se ressaltar, na análise do contexto do Estado da Bahia, o resultado dos exames apresentados no item 2.5 da Seção Analítica, que apontou, dentre outros, a redução de orçamento disponível para ações prioritárias, bem como a sua baixa execução financeira.

Ademais, quanto aos pagamentos a título de DEA, verificou-se que, até março de 2024, as despesas correntes que deixaram de ser executadas em 2023, sob alegação de falta de orçamento, consumiram R\$1,1 bilhão dos recursos orçamentários previstos para o exercício de 2024.

2.6.1.1.2 Discrepância acentuada entre o valor orçado inicialmente na LOA e o valor liquidado

A Lei Estadual nº 14.531, de 30/12/2022 (LOA/2023), no art. 4º, fixou a despesa total, no mesmo valor da receita, para o exercício em R\$63,1 bilhões.

Conforme DCCes de 2023, o orçamento inicial aprovado para o exercício foi incrementado em R\$22,5 bilhões. O montante, autorizado mediante a publicação dos decretos suplementares pelo Chefe do Poder Executivo, atendeu ao permitido no art. 6º da LOA/2023.

A Auditoria não constatou a existência de créditos especiais e extraordinários no exercício de 2023.

Dos créditos orçamentários alterados, R\$15,9 bilhões foram destinados às despesas correntes e R\$6,7 bilhões às despesas de capital.

Comparando com as dotações inicialmente autorizadas na LOA, as despesas correntes tiveram uma variação de 28,9% e as despesas de capital foram incrementadas em 81,7%.

Quanto à origem de recursos financeiros que sustentaram essas modificações orçamentárias, R\$12,6 bilhões, equivalentes a 56% da ampliação da despesa autorizada, foram lastreados pelo excesso de arrecadação de fontes diversas (exceto convênios).

Cerca de R\$7,9 bilhões das alterações foram suportadas pelos saldos financeiros de exercícios anteriores, isto é, superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2022, que totalizou R\$9,7 bilhões.

Por sua vez, R\$1,6 bilhão tiveram por fonte as operações de crédito.

Na categoria de despesas correntes, destacam-se o grupo “Outras Despesas Correntes” que variou 37,8%, com acréscimo de R\$9,1 bilhões e o grupo “Pessoal e Encargos” que somou R\$6,1 bilhões, com acréscimo de 20,37%.

Já na categoria de despesas de capital, destaca-se o grupo “Investimentos” que somou R\$6,3 bilhões, com ampliação de 122,7% em relação ao crédito inicial.

A AGE, em seu Relatório nº 02/2024²³⁷, realizou análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA para 2023, constatando, dentre outros, a existência de ações com índice de liquidação não planejada inicialmente no orçamento, superior a 70%. Além disso, valores orçados inicialmente discrepantes em mais de 80% do valor liquidado para mais da metade das ações analisadas.

Dentre as conclusões, a AGE afirmou que:

[...] o planejamento das ações é, de forma geral, baixamente correlacionado ao que se é executado realmente ao longo do ano, na medida em que, para uma ação típica e central **em termos de desvio de planejamento, é esperada uma discrepância de 81,12% entre o orçado inicialmente e o liquidado**. Dessa forma, mais da metade das ações possui divergência entre orçado inicialmente e o liquidado superior a 80%.

Ou seja, **os valores planejados para cada ação, anualmente contidos na LOA, desdobramento do PPA, guardam, de forma geral, baixa pertinência com o valor liquidado, revelando deficiência de elaboração do planejamento, e tornando o monitoramento do alcance do valor pouco significativo, visto a distância naturalmente esperada entre esses valores**. (grifo da Auditoria)

Corroborando a análise da AGE, a Auditoria do TCE/BA selecionou algumas ações que sofreram alterações orçamentárias significativas pelo Governo do Estado da Bahia, no exercício de 2023, a fim de verificar as fontes de financiamento dos valores suplementados, bem como os fatos supervenientes que não foram ou não podiam ter sido considerados quando da elaboração da LOA, que motivaram as modificações realizadas.

Da análise, destacam-se as seguintes ações orçamentárias:

²³⁷ Análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA, da realização dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, bem como da compatibilidade entre esses instrumentos.

1) Aquisição de Imóvel Público – 7981

Essa ação não foi contemplada na LOA/2023, mas ao final do exercício teve despesas de capital liquidadas, classificadas como “investimentos”, no montante de R\$118,7 milhões.

Utilizando-se de superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300), tal valor referiu-se ao pagamento de depósito judicial (credor Justiça Federal de Primeiro Grau na Bahia), em razão de ação judicial movida pelo Estado da Bahia, contra o Mosteiro Nossa Senhora da Graça, integrante do Mosteiro de São Bento, a Real Sociedade Espanhola de Beneficência e Caixa Econômica Federal, tendo como objeto a desapropriação do imóvel “Hospital Espanhol”.

Conforme justificativa apresentada pela SEPLAN, a alteração orçamentária destinou-se a atender despesas com a aquisição de um imóvel para implantação de unidade de prestação de serviços, utilizada pela SESAB.

2) Recuperação de Acesso Rodoviário²³⁸ – 7911

Na LOA/2023 previu-se realizar despesas nessa ação no montante de R\$60,88 milhões, custeadas com recursos da fonte 146²³⁹.

Entretanto, ao longo do exercício, embora não tenha sido definida como uma iniciativa prioritária, conforme Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2023, houve alterações orçamentárias de mais de 1.000%, em relação ao valor orçado inicialmente, tendo sido liquidado, ao final do exercício, despesas de capital, classificadas como “investimentos”, no valor de R\$610,9 milhões.

A maior parte dessas modificações foi custeada com superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300) e, aproximadamente, 30% deu-se com recursos de operação de crédito (fonte 121), celebrado com o Banco do Brasil, que foram negociados e incluídos no orçamento durante o exercício.

Ressalte-se que, mediante Decreto Financeiro Estadual nº 103, de 23/11/2023, houve suplementação orçamentária no valor de R\$170,9 milhões²⁴⁰, cuja fonte de financiamento foi registrada como “expectativa de receita decorrente de operação de crédito celebrado com o Banco do Brasil, Lei 14.632 de 22 de novembro de 2023”.

A referida Lei autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito interno junto ao mencionado banco, com a garantia da União, no montante de até R\$1,6 bi-

²³⁸ Objetivo: recuperar acessos rodoviários, visando facilitar o escoamento da produção agrícola e assegurar os fluxos normais de transporte, melhorando a integração dos municípios, distritos e povoados aos eixos rodoviários mais próximos.

²³⁹ Recursos vinculados ao Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT).

²⁴⁰ Processo de Modificação Orçamentária (PMO) nº 17134, para atender despesas com recuperação dos acessos em Feira de Santana, Monte Santo, Muquém do São Francisco, Formosa do Rio Preto, Riachão das Neves, Mutãs, São Felipe, Itabuna, Iraquara, Lapão, Casa Nova, Mundo Novo, Campo Formoso, Oliveira dos Brejinhos e Juazeiro.

lhão, destinados à viabilização de investimentos previstos no PPA e nos Orçamentos anuais do Estado, nas áreas de infraestrutura viária, infraestrutura hídrica, mobilidade urbana, e fortalecimento de fundo garantidor.

Em resposta ao questionamento acerca do incremento significativo no orçamento inicial da ação 7911, a SEPLAN alegou que:

É sabido que a cota disponibilizada na elaboração da LOA é sempre insuficiente para atendimento as demandas sociais. Consequentemente, se faz necessário o ajuste orçamentário durante a execução para que as ações sejam realizadas. A malha rodoviária estadual é bastante extensa e a finalidade desta PAOE é atender a maior quantidade de localidades possíveis. **Muitas obras foram iniciadas em 2022 e tiveram sua execução ao longo de 2023**, bem como, no referido ano (2023) outras tantas obras foram iniciadas e executadas para que a população baiana tivesse acesso aos grandes corredores de transporte. (grifo da Auditoria)

Em 2023, essa ação repetiu o mesmo comportamento de 2022. Houve uma variação de mais de 2.000% em relação ao valor previsto na LOA. Entretanto, no exercício anterior, a ampliação da alocação de recursos suplementares, decorreu, na maioria, do excesso de arrecadação de recursos do tesouro (fonte 100), 65,2%, seguido do superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300), 28,7%.

3) Gestão de Área Industrial²⁴¹ – 4160

Na LOA, previu-se realizar despesas nessa ação no montante de R\$700,0 mil. Entretanto, embora não tenha sido definida como uma iniciativa prioritária, conforme Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2023, sofreu alterações orçamentárias totalizando mais de R\$200,0 milhões.

Ao final do exercício, liquidou-se despesas de capital no montante de R\$221,8 milhões, cujos pagamentos ao credor Ford Motor Company Brasil LTDA. foram destinados à indenização da reversão do imóvel que foi alienado à referida empresa, localizado no Distrito Industrial de Camaçari.

De acordo com os esclarecimentos da SEPLAN, as suplementações ocorridas na ação foram, na quase totalidade, financiadas pela fonte 300 (recursos livres do tesouro), cuja utilização do superávit financeiro no valor de R\$221,8 milhões²⁴² foi autorizada mediante Decreto Financeiro Estadual nº 87, de 03/10/2023, conforme verificado pela Auditoria.

²⁴¹ Objetivo: possibilitar a gestão das áreas dos núcleos, distritos, polos, parques e clusters industriais, mediante a realização de ações de conservação, tais como iluminação, paisagismo e sinalização das vias, e ações de avaliação e identificação dos imóveis, dentre outras, nas áreas industriais do Estado.

²⁴² Processo de Modificação Orçamentária (PMO) nº 14621.

4) Encargos da Dívida Pública Flutuante Fundada Interna – 8012

Essa ação, criada para atender despesas com encargos da dívida do Estado com credores internos, teve um orçamento inicial previsto na LOA/2023 de R\$1,1 bilhão. Verificou-se que, no decorrer do exercício, houve um incremento de 38,78% para realizar despesas de capital (amortização e refinanciamento da dívida) e de 31,49% para executar despesas correntes (juros e encargos).

A SEPLAN justificou que as suplementações que ocorreram na ação foram para ajustar a programação orçamentária ao nível do déficit da dívida fundada interna apurado ao longo do exercício, visando honrar o seu pagamento. Então, do montante acrescido de R\$465,7 milhões, cerca de 50,2% foram financiados pelo superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300), seguido, 37,0% de recursos de operação de crédito.

Mediante Decreto Financeiro Estadual nº 60, de 24/07/2023, houve suplementação orçamentária no valor de R\$172,5 milhões²⁴³, cujo fato gerador foi registrado como “incorporação da Operação de Crédito Proinfra III, por expectativa de receita, nos termos da Lei nº 14.308 de 18/03/2021”, com o objetivo de amortizar a parcela final da operação de crédito contratada junto ao Banco do Brasil (BB/PROINFRA II).

A referida Lei autorizou o Poder Executivo a contratar, em nome do Estado da Bahia, junto ao Banco do Brasil S.A, com a garantia da União, operação de crédito interno no montante de até R\$1,5 bilhão, destinados a viabilizar investimentos previstos no Orçamento do Estado nas áreas de infraestrutura de transportes, mobilidade urbana, infraestrutura urbana, fortalecimento de fundo garantidor e gestão governamental.

Conforme DCCes 2023, os desembolsos referentes ao serviço da dívida no exercício de 2023 alcançaram o montante empenhado de R\$3,1 bilhões, o que representa um acréscimo de R\$870,0 milhões, ou seja, 39,1%, relativamente ao valor de R\$2,2 bilhões despendido no exercício anterior.

Ademais, de acordo com a tabela 4.5.2.3 das DCCes de 2023 (p. 113), a destinação de recursos do Orçamento para o pagamento da dívida pública interna e externa vem crescendo, pelo menos desde 2020.

5) Apoio a Evento de Interesse Turístico para a Divulgação do Destino Bahia²⁴⁴ – 5893

Na LOA/2023, previu-se um orçamento de R\$25,4 milhões nessa ação, para realizar despesas correntes na sua totalidade. Entretanto, embora não tenha sido definida como uma iniciativa prioritária, conforme Anexo de Metas e Prioridades da LDO/

²⁴³ Processo de modificação orçamentária (PMO) nº 9261.

²⁴⁴ Objetivo: apoiar evento de interesse turístico nacional e internacional, inclusive financeiramente, para a divulgação do destino Bahia, visando ampliar o fluxo turístico.

2023, sofreu alterações orçamentárias de cerca de R\$200,0 milhões em 2023, e ao final do exercício, liquidou-se despesas correntes no montante de R\$199,1 milhões.

Acerca do mencionado incremento do orçamento, a SEPLAN assim se manifestou:

As suplementações abarcam a programação de duas unidades orçamentárias, a APG da Setur e a Sufotur, por se tratar-se de uma ação classificada como abrangente (aquela que se repete em mais de uma unidade orçamentária, mantendo no entanto a sua identidade programática).

No início do exercício de 2023 a Sufotur foi afetada por duas reformas administrativas e, na ocasião, teve a sua programação ampliada, o que justifica o aporte de novas dotações ao longo do exercício.

A ação na APG/Setur sofreu redução de R\$ 352.568,00 na Fonte 100. Já na Sufotur, a mesma fonte registrou um acréscimo de R\$ 80.456.033,00. Também na Sufotur registramos acréscimos na Fonte 166, no valor de R\$ 3.992.526; na Fonte 366, no valor de R\$ 100 mil e na Fonte 300 no valor de R\$91.756.448.

Ressalte-se que, no item 2.5.7.1.2.1 dessa Seção Analítica, a Auditoria do TCE/BA registra que a SUFOTUR foi criada em 2023, como órgão em regime da administração direta. E apesar de não ter sido publicado até então, o regimento interno dessa superintendência, que define, dentre outros, as atividades da organização, suas competências e responsabilidades legais, a SUFOTUR concentrou 72,55% dos pagamentos realizados no âmbito do turismo.

Diante do exposto, verifica-se que apesar dos apontamentos deste TCE nos últimos exercícios, relativos à deficiência no planejamento, quando da elaboração da proposta orçamentária enviada à ALBA, não se verificou alteração da realidade no exercício de 2023.

Tais aspectos evidenciam a carência de métodos eficazes na elaboração do Orçamento, envolvendo a sua concepção, bem como o monitoramento do planejado e do executado. A abertura de créditos adicionais, que legalmente deveria ocorrer em razão de fatos supervenientes que não foram e nem podiam ter sido considerados quando da elaboração da lei orçamentária, não tem sido observado, tendo em vista a quantidade elevada de alterações na peça orçamentária durante a sua execução.

Corroborando este entendimento, a AGE no seu Relatório nº 02/2024, ao ressaltar, dentre outros, a existência de ações com execução superior ao planejado, com variações de mais de cinco vezes entre o valor liquidado e o valor orçado inicialmente, afirma que os valores planejados para cada ação, em 2023, contidos na LOA, guardam, de forma geral, baixa pertinência com o valor liquidado, revelando deficiência de elaboração do planejamento, e tornando o monitoramento do alcance do valor pouco significativo, visto a distância naturalmente esperada entre esses valores.

2.6.1.1.3 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Cumprir com o quanto disposto no art. 105, XI, e no art. 160, § 6º, III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à ALBA (item 2.6.1.1) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021) .

2.6.1.2 Receita Pública²⁴⁵

A receita pública representa a totalidade dos recursos arrecadados pelo estado, sendo gerida pelo Poder Executivo por meio da SEFAZ, que tem como finalidade formular, coordenar e executar as funções de administração tributária, exceto quanto às taxas cartorárias, arrecadadas e geridas pelo Poder Judiciário, mas escrituradas como receitas tributárias por essa secretaria.

Com base nas informações apresentadas nas DCCes de 2023 (p. 69), a receita orçamentária total realizada do Estado atingiu o montante líquido de R\$75,3 bilhões. Em comparação com o realizado no exercício de 2022, houve aumento real de 0,38% nas receitas auferidas pelo estado, em 2023, uma vez que, em valores atualizados pelo IPCA, o montante líquido realizado naquele exercício foi de R\$75,0 bilhões (inflação de 4,62%).

2.6.1.2.1 Realização de apenas 37,77% das Receitas de Capital previstas

De modo semelhante ao observado durante o acompanhamento auditorial da receita pública referente aos últimos quatro exercícios, houve frustração na realização das receitas de capital, uma vez que, em 2023, houve realização de apenas 37,77% em relação à previsão atualizada, pois projetou-se o montante de R\$4,0 bilhões, mas foi efetivamente realizado o valor total de R\$1,5 bilhão.

Constatou-se a realização de apenas 25,63%% das Operações de Crédito e de 47,81% das Transferências de Capital, até o fim do exercício de 2023.

No âmbito dos trabalhos de acompanhamento da LRF do segundo quadrimestre de 2023, quando a Auditoria observou significativa frustração nas receitas de capital, a Gerência da Dívida Pública (GEPUB)/SEFAZ endereçou à Diretoria do Tesouro (DEPAT)/SEFAZ o seguinte esclarecimento²⁴⁶:

²⁴⁵ Elaborado pela 3ª CCE.

²⁴⁶ Por meio do Processo SEI 013.1335.2023.0058873-39.

A fim de esclarecer a SOLICITAÇÃO do TCE nº FACP/01/2023, informamos que esta gerência não trabalha previsões de Receita de Operações de Crédito. Essas informações são solicitadas por nós anualmente a SEPLAN que nos informam o Cronograma de Desembolso de Operações de Crédito em Fase de Desembolso (já contratadas e com saldos ainda a Desembolsar) e as Operações de Créditos ainda não Contratadas para fazermos as previsões de pagamentos da Dívida Pública e estes valores servem de base para o processo de elaboração da LDO e LOA (além de outras legislações ou informações caso necessário).

Por sua vez, a Coordenação Geral de Planejamento, Acompanhamento e Controle Financeiro (COPAF)/SEFAZ assim se posicionou:

Em atendimento ao solicitado na Solicitação nº FACP/01/2023 a qual se refere à Ordem de Serviço nº 0149/2023 da Auditoria de Acompanhamento da LRF referente ao 2º quadrimestre de 2023, temos os seguintes esclarecimentos com relação ao questionamento em relação ao nível de realização das receitas de capital, que a auditoria considera ter um baixo percentual de realização, considerando haver uma deficiência na previsão de receita constante no Orçamento do Estado [...]

[...]

Com relação ao reiterado apontamento do TCE, é necessário manter a argumentação já exposta em respostas anteriores, para buscar sensibilizar a auditoria sobre a peculiaridade deste tipo de receita. Neste sentido vamos reafirmar as considerações expostas no ofício GAB/CG nº 089/2020, em resposta à Solicitação Nº ORV/03/2022, porque tais considerações explicam o funcionamento de previsão e arrecadação destas receitas [...].

[...]

O rito para o ingresso de tais recursos gera grandes variações entre o valor previsto e o arrecadado, sendo normal e regular haver frustrações relevantes de tais receitas, sem representar nenhum risco para o equilíbrio das contas estaduais, considerando que só há a execução de despesa quando a receita for arrecadada.

O TCE recomenda a utilização de procedimentos mais eficazes para a previsão destas receitas, sugerindo que deveria haver uma previsão menor. Assim, diante do que foi demonstrado, é importante que a auditoria compreenda que tal redução representaria para o Estado uma renúncia da captação destes importantes recursos, pois a sua inclusão na previsão orçamentária é condição para a celebração das operações de crédito e dos convênios de transferências de capital. Neste sentido, mesmo não havendo garantia que tal receita será realizada no exercício, a previsão no orçamento representa uma etapa deste processo de captação (grifo da Auditoria).

A resposta da SEFAZ, embora repise, em muitos termos, esclarecimentos anteriormente apresentados, traz explicação técnica nova, que, no entender desta Equipe Técnica, possui o condão de justificar a baixa realização de receitas de capital, especialmente as de operações de crédito e as de transferência de capital.

Com efeito, de acordo especialmente com o excerto grifado pela Auditoria, a situação que vem sendo relatada não expõe o estado a riscos fiscais, uma vez que o não ingresso desse tipo de receita impossibilita a execução de despesa fixada.

2.6.1.2.2 Receita Tributária

Principal fonte de recursos do Estado, a Receita Tributária Líquida foi de R\$37,4 bilhões. Essa receita representou 50,68% do total da Receita Corrente Retificada, R\$73,8 bilhões, e 49,67% da receita retificada total arrecadada no exercício de 2023, R\$75,3 bilhões.

A composição da Receita Tributária, no exercício de 2023, está demonstrada na tabela a seguir:

TABELA 26 – Receita tributária arrecadada em 2023

Título	Em R\$ milhões	
	Valor	%
Receita de Impostos	40.719,0	94,92
Receita de Taxas	2.179,9	5,08
Total bruto	42.898,9	100,00
(-)Retificadora da Receita Tributária	(5.515,3)	(12,86)
Total líquido	37.383,6	87,14

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/1964, p. 691-734 das DCCEs de 2023.

A receita obtida com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) foi o destaque entre as decorrentes dos impostos de competência da esfera estadual, já que totalizou R\$34,5 bilhões, representando 84,72% da receita total com impostos.

Deduzindo-se o valor relativo à conta retificadora, no montante de R\$5,2 bilhões, a arrecadação líquida do ICMS (R\$29,3 bilhões), no exercício de 2023, foi superior em 3,73%, em termos nominais, à do exercício de 2022, que alcançou o montante de R\$28,2 bilhões. Entretanto, corrigindo-se o montante arrecadado no exercício 2022 pelo IPCA (inflação de 4,62%), obtém-se o valor de R\$29,5 bilhões, o que corresponde a uma queda de 0,85%.

Os esclarecimentos para essa retração constam das DCCE's 2023, p. 24, conforme excerto a seguir:

No ano de 2023, as mudanças, principalmente, nas cargas tributárias do óleo diesel e da gasolina, foram os responsáveis pela queda do desempenho de arrecadação do ICMS para esses produtos, o que influenciou, naturalmente, no total da arrecadação, dada a relevante participação deste seg-



mento no ICMS total. Tais mudanças se deram em função de alterações na legislação do ICMS, pelas Leis Complementares 192/22 e 194/22, para os combustíveis. [...]

2.6.1.2.4 Receita Corrente Líquida (RCL)

O § 3º do art. 2º da LRF estabelece que a RCL deve ser apurada somando-se as receitas recolhidas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

Conforme demonstrado na tabela a seguir, o valor publicado da RCL, referente ao exercício de 2023, foi de R\$57,2 bilhões. Para o cálculo dos limites de endividamento e de despesa de pessoal, os valores da RCL foram de R\$57,1 bilhões e R\$57,1 bilhões, respectivamente.

TABELA 27 – RCL – exercício 2023

Em R\$ milhões	
Discriminação	Valor Publicado
Receita Corrente	78.582,6
(-) Transferências Constitucionais e Legais	(9.876,2)
(-) Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	(2.412,2)
(-) Compensação Financeira entre Regimes Previd.	(420,7)
(-) Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários	(17,9)
(-) Dedução de Receita para Formação do Fundeb	(8.626,2)
(=) RCL	57.229,4
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF)	(102,9)
(=) RCL ajustada para cálculo dos limites de endividamento	57.126,5
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF) e ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (CF, art. 198, §11)	(21,9)
(=) RCL ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal	57.104,6

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em demonstrativos publicados nos sites institucionais da SEFAZ e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponíveis em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/financas-publicas/relatorios-bimestrais> e https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf, respectivamente. Acesso em: 25 mar. 2024.

No exercício de 2023, a RCL foi superior em 3,40%, em termos nominais, à do exercício de 2022, que alcançou o montante de R\$55,3 bilhões. Entretanto, considerando-se que no período, com base no IPCA, ocorreu inflação de 4,62%, constata-se uma queda de 1,16%.

Com base nos registros contábeis, não foram observadas diferenças significativas entre os valores que compõem a RCL publicada pela SEFAZ e os apurados pelo TCE/BA.

2.6.1.2.5 Renúncia de Receita

De acordo com o § 1º do art. 14 da LRF, renúncia de receita “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições”.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) encaminhou documentos que demonstram que o Estado da Bahia firmou 142 protocolos de intenções em 2023, tendo como compromisso do Estado a concessão de incentivos fiscais. A previsão de investimentos, por parte das empresas beneficiárias, totalizou R\$22,3 bilhões e a geração estimada de 32.955 empregos, conforme detalhamento apresentado na tabela seguinte:

TABELA 28 – Protocolos de Intenções firmados em 2023

Quadrimestre	Número de Protocolos	Investimentos previstos (em R\$ milhões)	Novos empregos a serem gerados
1º	18	1.333,9	8.132
2º	65	14.790,7	10.358
3º	59	6.208,2	14.465
Total	142	22.332,8	32.955

Fontes: Despachos da Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos - SDE/GAB/SUDEM – Processo nº 015.1532.2023.0002338-50, de 29/06/2023, Processo nº 015.1532.2023.0003823-41, de 16/10/2023, Processo nº 015.1532.2024.0000545-14, de 26/01/2024.

2.6.1.2.5.1 Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada no exercício de 2023

A previsão de renúncia de receita constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2023 foi de R\$6.257.411 mil. O comparativo entre a renúncia de receita prevista e a realizada em 2023 é apresentado a seguir:

TABELA 29 – Renúncia de Receita estimada na LDO/2023 e realizada no exercício de 2023

Em R\$ mil						
Setores / Programas Beneficiários	Previsto na LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	Total Anual (E)=(B)+(C)+(D)	% Realizado (F)=(E)/(A)
DESENVOLVE	3.991.529	913.043	916.535	992.576	2.822.154	70,70
PROIND	296.509	325.067	367.746	449.053	1.141.866	385,10
Crédito Presumido (Proba-hia)	1.007.618	303.597	322.323	384.058	1.009.978	100,23

Setores / Programas Beneficiários	Previsto na LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	Total Anual (E)=(B)+(C)+(D)	% Realizado (F)=(E)/(A)
Informática – Indústria e Comércio	811.772	284.978	309.437	372.497	966.912	119,11
Querosene de Aviação – Art. 268 inc XVIII do RICMS-BA (7)	40.652	33.247	40.208	57.645	131.100	322,49
PROALBA	79.043	12.446	15.123	21.338	48.907	61,87
FAZBAHIA	5.646	5.662	6.027	7.028	18.717	331,51
Setor de Óticas – Art. 268 inc XLVI do RICMS-BA	12.674	5.973	4.420	5.583	15.976	126,05
Polpas e Sucos de Frutas – Art. 269 inc XIII do RICMS-BA	11.968	4.397	4.995	4.018	13.410	112,05
Total	6.257.411	1.888.410	1.986.814	2.293.796	6.169.020	98,59

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base na LDO/2023 e no demonstrativo encaminhado pela Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais (DIREF), em fevereiro/2024, mediante correspondência eletrônica.

Embora os setores Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia (PROIND), FAZBAHIA e Querosene de Aviação tenham apresentado percentual de realização de renúncia de receita, em 2023, bem superior à previsão anual, a renúncia de receita total realizada no período alcançou 98,59% do total previsto na LDO.

A esse respeito, por meio de nota constante do demonstrativo encaminhado pela DIREF, a SEFAZ apresenta os seguintes esclarecimentos:

Quatro das principais empresas aéreas que operam na Bahia fizeram jus à redução de carga tributária nas aquisições de QAV [...] Com o aumento no número de voos e também do preço do QAV por força das altas cotações do petróleo, a renúncia atingiu um alto patamar no período, e, no ano, certamente será bem superior aos valores projetados na Lei Orçamentária.

O Estado da Bahia, seguindo previsão da Lei Complementar n.º 160/2017, copiou a legislação do Estado de Pernambuco que concede incentivos fiscais para o setor industrial daquele estado. Este novo programa de incentivos, denominado PROIND, que inicialmente era restrito a empresas de transformação plástica e produção de produtos de limpeza e de higiene pessoal, posteriormente, passou a permitir o ingresso de empresas dos mais variados ramos industriais, que podem, inclusive, migrar do programa Desenvolve. Com isso, várias empresas, que fizeram novos investimentos, passaram a migrar de um programa para outro, o que incrementou consideravelmente a renúncia do programa. Em termos de valores globais de renúncia, este fato não traz prejuízo, pois as empresas estão migrando do programa Desenvolve, com incentivos similares, sendo que, estavam na base de cálculo da estimativa de renúncia do programa em que estavam inseridas inicialmente.

Cabe ressaltar que o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), em 2023, foi responsável por 45,75% do total de renúncias realizadas pelo estado. O referido Programa, que foi instituído pela Lei Estadual nº 7.980, de 12/12/2001, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 8.205, de 03/04/2002, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no estado.

A DIREF/SEFAZ informou que a migração de grandes empresas para o PROIND tem ocasionado redução gradativa da renúncia do Programa DESENVOLVE. Como este fato não era previsível no momento da elaboração da LDO/LOA, a renúncia anual apurada no DESENVOLVE foi menor que a estimativa inicial.

2.6.1.2.5.2 Acompanhamento de empresas beneficiárias de incentivos fiscais em 2023

A Auditoria analisou relatórios referentes às empresas beneficiárias de renúncia de receitas, relativamente ao exercício de 2023, bem como os protocolos de intenções e as evidências de acompanhamento realizado pela SDE²⁴⁷.

Neste contexto, foram selecionadas 15 empresas com maior volume de renúncia de receitas no exercício sob exame, representativas de 25,05% do total de renúncias realizadas no exercício, todas no âmbito do Programa DESENVOLVE.

Da análise dos relatórios de acompanhamento disponibilizados pela SDE relativamente a essas empresas, constataram-se os seguintes percentuais de cumprimento das metas dos principais indicadores avaliados:

TABELA 30 – Percentual de cumprimento de metas dos principais indicadores

Indicador	% Realizado
Investimentos Estimados	93,33%
Empregos Criados/mantidos	46,67%
Produção	60,00%
Faturamento	80,00%

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do SEI 015.1532.2024.0001182-61.

Do exposto, conclui-se que, de modo geral, as empresas integrantes da amostra analisada cumpriram as obrigações pactuadas, embora, especificamente em relação ao indicador criação/manutenção de empregos, a meta só foi alcançada por menos da metade das empresas analisadas.

²⁴⁷ SEI 015.1532.2024.0001182-61.

Vale ressaltar que a Auditoria vem observando melhora no exercício do papel fiscalizador por parte da SDE, tanto na qualidade das informações prestadas, como também na apresentação da documentação suporte dessas informações.

2.6.1.2.5.3 Monitoramento da recomendação d1

O Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, no item 2.6.2 da Seção Analítica, recomendou que fosse assegurada a continuidade dos esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado. Tal procedimento visa evitar a alteração de metas de resultados fiscais previstas na LDO, que deve considerar a previsão por setores específicos, e não apenas o montante total renunciado.

A Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas Relativas às Contas Governamentais, instituída pelo Decreto Estadual nº 12.474, de 24/11/2010, elaborou, em dezembro/2023, Plano de Ação para atendimento aos pontos constantes do Relatório de Auditoria das Contas de Governo 2022.

Foi apresentada a seguinte contextualização:

A previsão de renúncia de receita da LDO é elaborada nos meses de abril/maio do ano anterior ao exercício a que a lei se refere. Muitas vezes, no período decorrido entre a previsão e a efetiva ocorrência das renúncias previstas, ocorrem mudanças no cenário econômico e legal que acabam por afetar os resultados. Exemplos claros destes efeitos foram a convalidação dos incentivos fiscais, que estimulou a utilização de incentivos antes questionados por outros estados, a exemplo daqueles concedidos aos setores de informática e eletroeletrônicos, e a pandemia COVID 19, que trouxe efeitos diferenciados aos diversos setores econômicos e imprevisíveis à época da elaboração das estimativas.

Além disso, informou-se que foi realizada a seguinte ação:

1. Ajuste nos procedimentos de previsão de renúncia de receita
Status: (27/10/2023): A renúncia apurada nos primeiros quadrimestres do exercício de 2023 para os diversos programas de incentivos está bem mais próxima das estimativas realizadas em 2022 para a lei orçamentária. Estão colaborando para a obtenção destes resultados a maior estabilidade econômica e jurídica do período.

Por fim, foi apresentada como pendente de realização a seguinte ação:

1. Construção de “painéis digitais” para acompanhamento dos incentivos fiscais, utilizando informações da Escrituração Fiscal Digital das empresas incentivadas, arrecadação, cadastro e outras fontes. que permitirão um melhor acompanhamento da renúncia de receita e, certamente, auxiliarão na elaboração de estimativas futuramente.

Assim, uma vez que esta ação tem prazo para conclusão em junho/2024, a Auditoria considera a ação **em implementação**, sendo necessário o acompanhamento das medidas adotadas ou a adotar pelo estado em futuros trabalhos auditoriais.

2.6.1.2.5.3.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Continuar os esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**).

2.6.1.3 Pessoal e Encargos Sociais²⁴⁸

A despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2023, o montante de R\$28,7 bilhões, conforme o Sistema FIPLAN Gerencial, o qual, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R\$1,8 bilhão, referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelo Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV), Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM), perfaz o total de R\$27,0 bilhões.

2.6.1.3.1 Gastos com o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)

Os recursos orçamentários empenhados pelo Poder Executivo, no exercício de 2023 (R\$1,4 bilhão), para pagamentos dos contratados sob o REDA corresponderam a 4,71% do gasto total com pessoal e encargos sociais do referido poder no período.

Durante o exercício de 2023, encontravam-se vigentes 43.100 contratos sob o REDA nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 31 – Quantitativo de Contratos REDA

Item	2023
Secretaria da Educação	30.268
Secretaria da Saúde do Estado da Bahia	7.908
Secretaria da Administração do Estado da Bahia	1.118
Universidade do Estado da Bahia	503

²⁴⁸ Elaborado pela 6ª CCE.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Item	2023
Departamento Estadual de Trânsito	460
Fundação da Criança e do Adolescente	384
Fundação de Hematologia da Bahia	272
Universidade Estadual de Feira de Santana	245
Agência Estadual de Defesa Agropecuária	240
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte	240
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia	157
Secretaria de Cultura	148
Universidade do Sudoeste da Bahia	117
Procuradoria Geral do Estado da Bahia	114
Secretaria da Fazenda	104
Outros	822
Total	43.100

Fonte: Sistema Mirante.

Pode-se observar que houve, no ano, um acréscimo de 3.785 contratos em relação a 2022 (39.315), representando um aumento de 9,63%, proveniente, sobretudo, da adição de contratos referentes a servidores lotados na SESAB.

2.6.1.3.2 Despesas Relacionadas com Seguridade Social

No exercício de 2023, excluídas as despesas intraorçamentárias²⁴⁹, os gastos realizados no âmbito da seguridade social importaram em R\$13,5 bilhões, representando 19,20% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo, na forma apresentada na tabela a seguir:

TABELA 32 – Despesas com a seguridade social dos servidores

Item	Em R\$ milhões				
	2023 (a)	%	2022 (b)	%	% (a)/(b)
FUNPREV	8.329,9	61,9	7.685,6	62,3	8,4
Encargos com Inativo Civil do Estado	7.398,3	55,0	6.806,8	55,1	8,7
Encargos com Benefício Previdenciário para Dependentes do Servidor Público	931,6	6,9	878,8	7,1	6,0
FUNSERV	2.022,3	15,0	1.817,1	14,7	11,3
Prestação de Assistência à Saúde dos Beneficiários do PLANSEV	1.978,4	14,7	1.752,3	14,2	12,9
Outras Despesas	43,9	0,3	64,8	0,5	-32,3
BAPREV	27,5	0,2	20,1	0,2	36,8
FPSM	3.078,6	22,9	2.820,7	22,9	9,1
Total	13.458,3	100,0	12.343,5	100,0	9,0

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

²⁴⁹ Relativas à transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV no montante de R\$937,5 milhões, em cumprimento de decisão monocrática, oriunda do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, impetrado pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), cujos fatos foram devidamente registrados nas DCCes de 2023, p. 215.

Ressalta-se a criação, em 2020, do FPSM por meio da Lei Estadual nº 14.265, de 22/05/2020, que alterou a Lei Estadual nº 10.955, de 21/12/2007, em observância ao disposto na Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12/11/2019, e na Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019. A finalidade do referido Fundo é promover o gerenciamento dos benefícios dos policiais militares e bombeiros militares aposentados e seus respectivos pensionistas, fato que acarretou a redução dos valores das despesas atribuídas ao FUNPREV, uma vez que essas passaram a ser custeadas pelo FPSM.

Dessa forma, a Superintendência de Previdência (SUPREV) passou a administrar e operacionalizar, tanto o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (RPPS/BA), quanto o Sistema de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (SPSM), conforme destacado nas DCCEs de 2023 (p. 209).

Conforme registrado nas DCCEs de 2023 (p. 94; 215), com a publicação da Lei Estadual nº 14.651, de 03/01/2024, a qual altera a Lei Estadual nº 10.955/2007, houve modificação deste marco temporal de admissão no BAPREV, da sua instituição em janeiro de 2008, para o início do plano de previdência complementar do Estado, o qual foi implementado para os servidores admitidos a partir de 29/07/2016. Sendo assim, os servidores que foram admitidos entre o período de janeiro de 2008 à 28/07/2016 passarão do BAPREV para o FUNPREV.

As principais finalidades da Lei Estadual nº 14.651/2024 foram (p. 215):

- 1) alterar o marco inicial do BAPREV e a atual segregação de massas do RPPS/BA, equiparando a data de criação do BAPREV à data de efetivação do Regime de Previdência Complementar (RPC) instituído no Estado da Bahia, qual seja, a aprovação do regulamento do Plano de benefícios PrevBahia PB Civil pela PREVIC;
- 2) autorizar que o Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realize aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e, conseqüentemente, alcance o seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, contados da publicação da Lei Estadual nº 14.651/2024, através de lei específica;
- 3) autorizar o Poder Executivo, mediante Decreto, realizar a transferência de segurados do deficitário fundo FUNPREV para o BAPREV (financeiramente superavitário), observadas as regras gerais acerca da matéria, editadas pela União, bem como as seguintes condições:
 - Constatação, mediante as últimas 3 (três) avaliações atuariais, da existência de superávit atuarial do BAPREV e de déficit financeiro no FUNPREV;
 - O atendimento da seguinte ordem de preferência:
 - a) inativos com maior idade;
 - b) pensionistas com maior idade.

2.6.1.4 Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos²⁵⁰

O governo, através da função distributiva do orçamento, deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Atendendo ao art. 3º, III, da CF/1988, que define como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais.

É função do orçamento público “reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios de população e renda per capita”, conforme disposto no art. 159, § 7º da CE/1989.

O PIB per capita equivale à razão entre o PIB real e a população. Este indicador mostra quanto, em média, cada cidadão detém em termos de produção ou renda de um Estado, Região ou País. Nesse sentido, pode ser considerado um indicador de bem-estar e qualidade de vida da população. A missão de governo é, portanto, de assegurar as condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade.

O Estado da Bahia possui uma lei que estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial. Com relação ao planejamento territorial, a Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014, define Território de Identidade como “a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais [...] formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos [...]”.

Considerando os critérios de população e renda per capita, estabelecidos na CE/1989, foi realizada análise da distribuição dos investimentos e da forma como tais despesas foram executadas nos 27 Territórios de Identidade que compõem o Estado da Bahia, conforme tabela a seguir. A relação de municípios que compõem cada território encontra-se como Anexo do PPA Bahia 2020-2023.

TABELA 33 – Investimento Regionalizado – Concentração da População x Orçamento x Investimento per capita

Nome da Região	PIB per capita	População	Concentração (A)	Valor Atual em R\$ milhões ⁽¹⁾	AV %	Empenhado em R\$ milhões (B)	Exec. Orçament.	Investim. per capita em R\$ (B/A)
Metropolitano de Salvador	138.926,69	3.984.479	26,59%	3.831,54	30,77%	2.868,81	74,87%	720,00
Bacia do Rio Grande	29.387,06	469.479	3,13%	323,85	2,60%	223,86	69,12%	476,83
Portal do Sertão	24.569,37	961.917	6,42%	665,60	5,35%	474,61	71,31%	493,40
Litoral Sul	13.926,26	732.015	4,88%	656,24	5,27%	416,20	63,42%	568,57
Sudoeste Baiano	12.223,65	698.324	4,66%	567,11	4,55%	416,73	73,48%	596,76

²⁵⁰ Elaborado pela 7ª CCE.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Nome da Região	PIB per capita	População	Concentração (A)	Valor Atual em R\$ milhões ⁽¹⁾	AV %	Empenhado em R\$ milhões (B)	Exec. Orçament.	Investim. per capita em R\$ (B/A)
Litoral Norte e Agreste Baiano	10.930,15	598.801	4,00%	572,45	4,60%	359,44	62,79%	600,26
Sertão do São Francisco	10.431,93	538.535	3,59%	335,30	2,69%	257,89	76,92%	478,88
Extremo Sul	9.698,31	458.167	3,06%	346,80	2,79%	281,01	81,03%	613,34
Costa do Descobrimento	9.150,09	387.910	2,59%	112,68	0,90%	88,33	78,40%	227,72
Recôncavo	8.193,08	548.993	3,66%	189,58	1,52%	165,07	87,08%	300,69
Sertão Produtivo	7.893,89	487.511	3,25%	431,81	3,47%	387,65	89,77%	795,16
Bacia do Rio Corrente	7.215,85	205.549	1,37%	200,72	1,61%	167,69	83,54%	815,80
Baixo Sul	6.738,73	387.895	2,59%	170,64	1,37%	150,68	88,30%	388,46
Sisal	6.720,39	609.115	4,06%	383,71	3,08%	268,69	70,02%	441,12
Médio Rio de Contas	6.448,96	354.991	2,37%	184,66	1,48%	160,77	87,06%	452,88
Chapada Diamantina	6.113,40	382.442	2,55%	571,98	4,59%	464,07	81,13%	1213,43
Irecê	5.128,06	425.198	2,84%	370,94	2,98%	228,69	61,65%	537,85
Piemonte Norte do Itapicuru	5.116,78	276.396	1,84%	263,21	2,11%	212,32	80,66%	768,18
Semiárido Nordeste II	5.044,54	428.787	2,86%	395,06	3,17%	296,37	75,02%	691,18
Velho Chico	4.821,11	396.075	2,64%	505,11	4,06%	413,26	81,82%	1043,40
Itaparica	4.744,59	183.575	1,23%	134,19	1,08%	122,12	91,00%	665,24
Vale do Jiquiriçá	4.191,14	312.446	2,09%	356,31	2,86%	298,58	83,80%	955,63
Médio Sudoeste da Bahia	3.727,63	254.050	1,70%	200,81	1,61%	160,91	80,13%	633,37
Piemonte do Paraguaçu	3.434,87	274.241	1,83%	127,47	1,02%	114,94	90,17%	419,14
Piemonte da Diamantina	3.371,37	210.192	1,40%	121,18	0,97%	117,28	96,78%	557,95
Bacia do Jacuípe	3.094,30	267.930	1,79%	275,82	2,22%	219,06	79,42%	817,60
Bacia do Paramirim	1.375,66	150.271	1,00%	157,41	1,26%	150,63	95,69%	1002,38
Total	13.059,92⁽²⁾	14.985.284	100,00%	12.452,20	100,00%	9.485,68	76,18%	633,00⁽³⁾

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN e de dados da SEI.

Nota: ⁽¹⁾ Foram considerados apenas os orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, excluído o Orçamento de Investimento, visto que a execução orçamentária deste último não é realizada no Sistema FIPLAN.

⁽²⁾ Média do PIB per capita.

⁽³⁾ Média do investimento per capita.

Da tabela anterior, é possível observar que apenas 4 territórios possuem PIB per capita superior à média de R\$13.059,92. Observa-se também que existe uma diferença expressiva entre o território com maior PIB per capita (Metropolitano de Salvador), de R\$138.926,69, e o território com menor PIB per capita (Bacia do Paramirim), de apenas R\$1.375,66. Tal discrepância, em que um território possui PIB per capita mais de 100 vezes superior a outro indica que a distribuição dos investimentos ainda não surtiram o efeito desejado, conforme preceitua o art. 159, § 7º da CE/1989. Ademais, o Estado carece de mecanismos para mensurar o impacto das políticas públicas para redução das desigualdades inter-regionais, conforme apresentado no item a seguir:

2.6.1.4.1 Ausência de mecanismo para avaliação do impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais

Durante a elaboração da Seção Analítica das Contas de Governo de 2021, a Equipe de Auditoria sugeriu a emissão de recomendação para que o governo avaliasse o impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais, reiterando recomendação constante do Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2020. Desta forma, consta no Parecer Prévio de 2021 a seguinte recomendação: “Demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios”.

O Plano de Ação para atendimento às recomendações das Contas de Governo de 2021 apresentou, como solução para demonstrar a redução da desigualdade entre os territórios de identidade, a elaboração de uma matriz insumo-produto pela SEI, conforme trecho extraído do Plano:

A matriz-insumo produto é um instrumento capaz de apontar as reais necessidades de complementariedade de cadeias assim como prever ganhos ou perda de arrecadação a partir da vinda ou saída de investimentos empresariais. Deste modo, a matriz permitirá identificar como cada investimento atraído impactou a economia dos territórios, e, conseqüentemente, avaliar o resultado das ações públicas realizadas no território, não só referentes aos empreendimentos atraídos, mas também captar os impactos diretos e indiretos das obras de grande porte, construção de hospitais e de políticas de incentivo econômico.

No referido Plano de Ação, havia algumas iniciativas em andamento e outras a serem realizadas que visavam contribuir com informações mais detalhadas dos investimentos empresariais e políticas públicas. Essas informações serviriam para atender ao objetivo de evidenciar desigualdades econômicas regionais no Estado da Bahia e, por sua vez, subsidiariam a proposição de políticas públicas mais específicas, de acordo com as necessidades e características próprias de cada território. O quadro a seguir apresenta as cinco ações apresentadas, assim como seus respectivos prazos de conclusão:

QUADRO 26 – Ações previstas no Plano de Ação de 2021

Ação	Prazo
1. Disponibilizar os dados das notas fiscais eletrônicas para construção da matriz de insumo-produto por Território de identidade.	01/12/23
2. Elaborar a matriz de insumo-produto por Território de Identidade para análises de impactos regionais.	Jan/2023 a Dez/2023

Ação	Prazo
3. Elaborar capítulo específico no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 (Ano IV) sobre os impactos do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável - Bahia Produtiva, em articulação com a unidade executora da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), selecionado como referência para estudar a contribuição de uma política para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios.	Jun/2023 a Mar/2024
4. Elaborar pesquisas e estudos para subsidiar a avaliação de políticas públicas.	Jun/2022 a Dez/2024
5. Elaborar relatório de avaliação de políticas públicas com base nas pesquisas e estudos desenvolvidos pela SEI.	Jan/2024 a Jan/2025

Fonte: Plano de Ação de 2021 (TCE/001622/2023).

Entendendo a importância do produto resultante dessas ações para a redução das desigualdades inter-regionais, a Equipe de Auditoria enviou solicitação de esclarecimentos à SEPLAN, indicada como responsável, solicitando a situação atual de implementação das supracitadas ações.

Em resposta, a SEPLAN informou que as ações 1 e 2 tiveram sua execução afetada por diversas dificuldades operacionais, como:

Erros na especificação das variáveis que comprometeram base de dados em construção; dificuldades orçamentárias e, também, as modificações institucionais - estruturais e na área de pessoal - decorrentes da nova gestão governamental iniciada em janeiro/2023. Desta forma, não foi possível, até o momento, a concretização destas proposições pela SEI e SEFAZ.

Nesse ínterim, a SEPLAN obteve informação de que a SEINFRA, recentemente, elaborou uma matriz-insumo-produto inter-regional baseada na metodologia “Matriz Leontief” instrumento que poderá somar para o fim pretendido com a recomendação c8 citada. Acerca do assunto, a SEPLAN já agendou para o início de março/2024, uma reunião para conhecimento da citada matriz.

Em relação à ação 3, a Auditoria confirmou que foi elaborado apêndice ao Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano IV – 2023, denominado “Avaliação de Impacto do Projeto Bahia Produtiva”, sendo possível considerar a referida ação – como foi idealizada, de elaborar uma avaliação dos impactos do projeto – como realizada.

Entretanto, embora a avaliação afirme que houve “aumento da receita e na maior integração ao mercado dos beneficiados”, nada foi apresentado quanto aos possíveis efeitos na redução das desigualdades inter-regionais. Ademais, afirmou-se que seria necessária nova pesquisa para fornecer resultados conclusivos do projeto.

Sobre as ações 4 e 5, a SEPLAN informou que há no PPA 2024-2027 iniciativa visando “ampliar a capacidade de avaliação das políticas públicas”, cujo produto é a

implementação de uma Sistemática de Avaliação de Políticas Públicas. Ainda de acordo a secretaria:

Trata-se da estruturação de um processo sistêmico no âmbito da Sepege, com lastro no §16 do art. 37 c/c § 16 do 165 da CF/88, que terá o condão de organizar os esforços da Administração Estadual voltados ao conhecimento das políticas públicas e seus efeitos, inclusive quanto à redução das desigualdades inter-regionais, o que se constitui num desafio de fôlego tal a sua amplitude e complexidade. No plano quadrienal em vigor tem-se por meta realizar seis avaliações de políticas públicas, as quais contarão com pesquisas e estudos específicos contratados ou pactuados com SEI.

Em face do exposto, será necessário revisar as ações e prazos, inicialmente, propostos nos **Itens 4 e 5** (grifo do original).

Analisando a resposta da SEPLAN e as informações contidas na avaliação do projeto Bahia Produtiva, a Equipe de Auditoria conclui que nenhuma das ações planejadas possui um resultado concreto que pudesse evidenciar o impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais. Portanto, a Equipe Técnica sugere a reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021.

2.6.1.4.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendação ao Governo do Estado

Demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020 e 2021**).

2.6.1.5 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental²⁵¹

A publicidade institucional tem por objetivo a prestação de contas do planejamento e das ações tomadas pela Administração Pública, referentes à divulgação de campanhas, programas e notícias sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Para atender a essa demanda, foi alocada na LOA/2023 uma dotação inicial de R\$184,2 milhões²⁵², da qual foi liquidada a importância de R\$220,0 milhões, conforme detalhamento na tabela seguinte:

²⁵¹ Elaborado pela 6ª CCE.

²⁵² Esse valor não inclui o previsto no Orçamento de Investimento das empresas estatais, apenas o previsto nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

TABELA 34 – Despesas com promoção e divulgação da ação governamental por credor

Em R\$ milhões	
Credor	Valor
CCA Comunicação e Propaganda Ltda.	62,0
Leiaute Comunicação e Propaganda Ltda.	55,4
Objectiva Comunicação Ltda.	32,8
Morya Comunicação e Propaganda Ltda.	29,9
Outros	39,9
Total	220,0

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial e do Sistema Mirante.

Ademais, foram executados os valores de R\$15,8 milhões como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e R\$13,5 milhões pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos. Dessa forma, a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação das ações do Estado da Bahia totalizou R\$249,3 milhões, montante 15,84% superior aos gastos do exercício anterior.

A tabela a seguir demonstra, de forma resumida, o comportamento dos gastos com propaganda e publicidade nos últimos quatro anos.

TABELA 35 – Evolução da despesa com propaganda e publicidade

Em R\$ milhões				
Exercício	Valor	Variação Nominal (%)	Atualização (IGP-M)	Variação Atualizada (%)
2023	249,3	15,84	-	-
2022	215,2	-4,65	209,29	-9,9
2021	225,7	34,2	232,44	13,8
2020	168,2	5,6	204,20	-15,2

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos relatórios de exames das Contas de Governo do TCE/BA.

2.6.1.6 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)²⁵³

De acordo com as informações extraídas do Sistema FIPLAN Gerencial, o Poder Executivo empenhou no elemento de despesa “92 – Despesas de Exercícios Anteriores” o montante de R\$1,1 bilhão (DCCes de 2023, p. 150), indicando um crescimento de 3,9% em relação ao exercício de 2022. Nesta rubrica, foram empenhados, em 2023, considerando todos os Poderes, R\$1,5 bilhão.

Em comparação ao exercício anterior, as secretarias que historicamente apresentam maior volume de despesas empenhadas por DEA tiveram aumento nesse elemento de despesa em 2023, exceto a SETUR, conforme demonstrado na tabela a seguir:

²⁵³ Elaborado pela 7ª CCE.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

TABELA 36 – Variação das despesas empenhadas como DEA – 2022 x 2023

Em R\$

Secretaria	2022	2023	Variação	Variação (%)
SESAB	377.341.925	456.106.349	78.764.424	20,87%
SAEB	173.247.204	222.827.698	49.580.495	28,62%
SEC	120.140.429	136.270.138	16.129.710	13,43%
SETUR	27.960.357	19.627.986	-8.332.370	-29,80%
SEAP	48.518.331	49.311.246	792.916	1,63%

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em dados do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.1.6.1 Irregularidades no Processamento de DEA em 2023

A Auditoria selecionou para análise uma amostra de processos de despesas executadas como DEA em cinco secretarias estaduais, em montante equivalente a 19,79% das despesas executadas pelo Poder Executivo no exercício, conforme tabela a seguir.

TABELA 37 – Composição da amostra de Auditoria, empenhos realizados através de DEA – 2023

Em R\$

Unidade	Nº de Processos	Total da Amostra (A)	Total por Secretaria (B)	% (A/B)
SESAB	10	97.470.025	456.106.349	21,37%
SEC	08	20.385.786	136.270.138	19,02%
SAEB	10	61.260.164	222.827.698	27,49%
SEAP	10	32.005.334	49.311.246	64,90%
SETUR	08	2.924.344	19.627.986	14,90%
Total da amostra	46	214.045.653	815.204.185	26,26%
Total do Poder Executivo		1.081.801.649		19,79%

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Sistema FIPLAN Gerencial e Sistema Mirante.

- **SESAB**

Amostra dos processos selecionados para exame pela Auditoria:

TABELA 38 – Relação de processos, pagos em 2023 como DEA pela SESAB, examinados pela Auditoria

Em R\$

Equipamento / Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Valor
Hospital da Criança	Novembro e Dezembro/2022	Operacionalização de hospitais	1960100832300002025	10.283.693
			1960100832300002122	10.256.766
Hospital Metropolitano	Outubro e Novembro/2022		1960100832300002106	8.939.477
			1960100832300002084	8.894.800
Hospital do Oeste	Dezembro/2022		1960100832300002041	9.718.509
Hospital Espanhol	Dezembro/2022		1960100832300029608	7.114.797



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Equipamento / Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Valor
Maternidade J. M. Magalhães Neto	Abril 2020 a Outubro/2022	Reajuste contratual de contrato de gestão	1960100832300028245	14.239.555
Fundação José Silveira	Novembro e Dezembro /2022	Prestação de serviços de saúde (Terceirização)	1960100832300016001 1960100832300002726	10.866.192 8.381.391
Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde	Dezembro/2022	Prestação de serviços médicos especializados (Terceirização)	1960100832300012144	8.774.845

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em processos de pagamento.

Constatações da Auditoria no exame dos processos de pagamento:

- 100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento, portanto as despesas são previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência;
- os processos de “contratações de serviços médicos especializados”, para a rede administrada diretamente pela SESAB, são relativos a profissionais da área de saúde contratados via terceirização para trabalharem na rede de saúde gerida de forma direta pelo Estado, situação tratada como irregular nos relatórios das Contas de Governo dos últimos exercícios.

Da análise dos processos de pagamento, verificou-se que as despesas eram conhecidas no exercício de competência, podendo ser empenhadas e contabilizadas, pelo menos de forma estimativa. Portanto, não há justificativa para terem sido executadas, na sua integralidade, no exercício seguinte, pela rubrica de DEA.

• SAEB

Na SAEB, 100,0% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício a que compete cada despesa.

Dentre os processos que constaram na amostra, a maioria é referente às despesas de contas médicas do PLANSEV, competência dezembro/2022. De acordo com o que consta no processo analisado (foi enviado um único processo compilado de várias despesas), as referidas despesas não foram empenhadas no exercício de 2022 “em razão da ausência de saldo orçamentário suficiente”.

Nos demais processos, as despesas estão relacionadas ao Programa Primeiro Emprego. Tratam-se de despesas com competência nos meses de setembro e outubro de 2022 e de reajustamentos contratuais que visaram o reequilíbrio econômico-financeiro.

Dessa forma, a análise dos processos que compuseram a amostra da Auditoria resultou no entendimento de que as despesas já eram conhecidas no exercício de competência e não foram executadas tempestivamente por falta de orçamento ou por deficiências de gestão que resultaram em inadimplência. Logo, os requisitos para execução de despesas, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, não foram observados. Importante salientar que esse mesmo apontamento foi feito pela Auditoria nas Contas de Governo do exercício de 2022.

- **SEC**

Amostra dos processos selecionados para exame pela Auditoria:

TABELA 39 – Relação de processos pagos em 2023 como DEA pela SEC examinados pela Auditoria

Em R\$

Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Valor
CRETA Comércio e Serviços Ltda	Novembro e Dezembro/2022	Serviços administrativos (copa, cozinha e limpeza)	1110100012300010567	3.742.348
			1110100012300012411	2.729.910
			1110100012300017790	1.549.674
MAP Serviços de Segurança EIRELI	Dezembro/2022	Serviços de segurança e vigilância patrimonial	1110100012300009836	1.788.544
			1110100012300008953	2.100.339
			1110100012300009062	2.881.454
			1110100012300009488	1.334.291
Rampa Serviços e Transportes Ltda	Agosto a Novembro/2022	Serviços de transporte escolar indígena	1110100682300000021	4.259.221

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em processos de pagamento.

Conclusão do exame da Auditoria: 100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento, portanto, as despesas são previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência. Saliente-se que todos processos selecionados se referem a despesas realizadas sem respaldo contratual.

- **SEAP**

Na SEAP, 100,0% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício de competência.

Os processos de pagamento (por indenização) tratam de despesas relacionadas à operacionalização de conjuntos penais e reajustamentos dos contratos (já expirados) que se referem a gestão de presídios estaduais.

TABELA 40 – Relação de processos pagos em 2023 como DEA pela SEAP examinados pela Auditoria

					Em R\$
Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Conjunto Penal	Valor
Socializa Empr. Serviços de Manutenção LTDA	Fevereiro/2017 a Maio/2022	Reajustamento de contrato	3510100032300012138	Salvador	8.806.384
	Janeiro/2018 a Março/2022		3510100032300012121	Barreiras	3.920.176
	Janeiro/2018 a Março/2022		3510100032300012111	Vitória da Conquista	3.437.006
	Dezembro/2022 ⁽¹⁾	Operacionalização de conjuntos penais	3510100032300001063	Lauro de Freitas	1.647.936
			3510100032300001081	Salvador	2.127.206
			3510100032300001047	Itabuna	3.474.191
			3510100032300001357	Barreiras	1.705.373
			3510100032300001101	Vitória da Conquista	2.226.878
Reviver Adm. Prisional Privada Ltda.	Dezembro/2022 ⁽¹⁾		3510100032300005972	Eunápolis	1.392.794
			3510100032300001128	Juazeiro	3.267.383

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em processos de pagamento.

Nota: ⁽¹⁾ Despesas realizadas sem respaldo contratual.

Como apontado repetidamente em Contas de Governo de outros exercícios, a SEAP faz uso irregular do elemento de despesa 92 para executar despesas correntes conhecidas e recorrentes para todos os exercícios, como no exemplo das despesas com operacionalização de unidades prisionais. Dessa forma, não há como transpor a ilegalidade do tratamento dado a esse tipo de despesa, uma vez que ficam ocultas no exercício de competência para serem pagas em exercícios posteriores como se desconhecidas fossem.

• SETUR

Na SETUR, 100% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no exercício de competência, registra-se que 2 dos 10 processos solicitados tiveram as liquidações estornadas, sendo 8 o número de processos de pagamento avaliados.

Chama a atenção nos processos analisados a emissão de notas de empenho com valores irrisórios, quando comparados aos valores que efetivamente foram executados em cada despesa, podendo-se inferir que são fictícios desde a sua concepção. Constam em cinco dos processos da amostra essas notas de empenho, que são canceladas poucos dias após a emissão. Assim como em todos os outros processos analisados, em todas as secretarias que compuseram a amostra da Auditoria, não há a realização de empenho prévio, sendo as referidas despesas



ocultadas do orçamento público, até que surgem em exercícios posteriores como DEA, sem atendimento aos requisitos legais.

TABELA 41 – Diferença entre alguns valores dos empenhos fictícios e os efetivamente liquidados – SETUR

Em R\$

Valor fictício (A)	Valor liquidado (B)	Número da liquidação	Objeto da despesa	Diferença (B-A)
50	420.000	3280200012300004183	Cota de patrocínio do projeto “Na pegada”.	419.950
50	300.000	3280200012300004051	Cota de patrocínio do projeto “Pegue leve BA”.	299.950
50	490.000	3280200012300004043	Cota de patrocínio do projeto “Literatur”	489.950
50	340.000	3280200012300009029	Cota de patrocínio do projeto “Bora de bike”.	339.950
50	280.000	2380200012300005066	Cota de patrocínio do projeto “Turismo inteligente”.	279.950
250	1.830.000	-	-	1.829.750

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base na análise dos processos de pagamento da amostra.

Importante salientar que essa prática de realizar empenhos com valores fictícios, de montantes irrisórios, já foi objeto de apontamento pela Auditoria²⁵⁴.

A seguir está apresentado uma tabela resumo das despesas executadas como DEA na SETUR.

TABELA 42 – DEA com cotas de patrocínio e obras – SETUR

Em R\$

Liquidação	Credor	Competência	Objeto da despesa	Valor
2380200012300005066	Brilho Estrelar Produções Artísticas LTDA.	Dezembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Turismo inteligente”.	280.000
3280200012300004051	Mais Ações Integradas EIRELI	Novembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Pegue leve BA”.	300.000

²⁵⁴ Processos TCE/004059/2020, TCE/004581/2021 e TCE/012872/2022.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Liquidação	Credor	Competência	Objeto da despesa	Valor
3280200012300009029	JPA Promoções Marketing e Representações EIRELI	Novembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Bora de bike”.	340.000
3280200012300004183	Mais Ações Integradas EIRELI	Dezembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Na pegada”.	420.000
3280200012300011678	Gustavo Andrade Santos de Oliveira – ME	Março / 2019	Cota de patrocínio do projeto “Carnaustrelia 2ª edição”.	280.000
3280200012300004043	Mais Ações Integradas EIRELI	Outubro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Literatur”	490.000
3210100022300000901	Murilo Santana Oliveira Construtora EIRELI	Dezembro / 2022	Reforma de praças no município de Santa Brígida.	407.384
3210100022300001320	PJ Construções e Teraplanagem LTDA.	Jul a nov / 2022	Requalificação e ampliação da Marina da Penha	406.960

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na análise dos processos de pagamento da amostra.

• Conclusão da análise da Auditoria

Ao fim da análise dos processos que compuseram a amostra, foi observado que a totalidade das despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – Despesas de exercícios anteriores não atendiam aos requisitos legais. Todas deveriam e tinham condição de serem empenhadas previamente, conforme estabelece o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e executadas no exercício de competência ou inscritas em restos a pagar, se fosse necessário.

QUADRO 27 – Empenhos por DEA em 2023 de despesas já conhecidas nos exercícios de competência

Unidade	Despesas Conhecidas em 2023
SESAB	100,0%
SAEB	100,0%
SEC	100,0%
SEAP	100,0%
SETUR	100,0%

Fonte: Análise da amostra de Auditoria.

Embora não tenham sido realizadas análises nos processos de pagamento das despesas empenhadas por meio de DEA em 2024, a Auditoria verificou que até março de 2024, o total de empenhos já é de R\$1,6 bilhão. Esse montante representa um

aumento de 50,3% em relação ao exercício de 2023. Vale ressaltar que o Estado apresentou déficit orçamentário de R\$2.546,0 em 2023, o que enseja o entendimento de que ainda mais despesas foram ocultadas no exercício, para serem executadas como DEA em 2024, conforme aponta o crescimento expressivo de despesas nesse elemento de despesa.

Em respostas às solicitações de esclarecimentos enviadas às secretarias, foram apresentadas argumentações que tem se repetido ao longo dos últimos exercícios. Desde falta de orçamento para execução das despesas até a essencialidade do serviço público prestado, fato é que as alegações não tem a capacidade de mudar a realidade apontada pela Auditoria no tocante a burla à lei orçamentária e ao ordenamento jurídico vigente.

A Auditoria tem apontado, recorrentemente, a gravidade da situação que envolve as despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – DEA. Novamente, no exercício de 2023, após a análise dos processos de pagamento que compuseram a amostra da Auditoria, ficou evidenciado o uso irregular do referido elemento de despesa, sendo as despesas ocultadas nos seus respectivos exercícios de competência, para então serem apresentadas como sendo passíveis de reconhecimento somente a posteriori.

2.6.1.6.2 Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários

A Auditoria comparou os valores de despesas executadas por meio de DEA em 2023, com os respectivos saldos orçamentários das secretarias em 2022. Ficou constatado que as DEA foram maiores do que os referidos saldos. Na tabela seguir, estão indicados os montantes que foram extrapolados do orçamento do exercício de 2022.

TABELA 43 – Despesas executadas por DEA irregulares em 2023 x Saldos orçamentários do exercício de 2022

Em R\$

Descrição	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Saldo Orç. 2022	DEA 2023	Diferença
	A	B	-	-	C = (B-A)	D	D – C
SESAB	8.661.806.892	8.486.621.585	8.258.607.084	8.170.917.724	175.185.307	456.106.349	-280.921.042
SAEB	13.790.262.598	13.585.666.855	13.504.580.494	13.389.264.323	204.595.743	222.827.698	-18.231.955
SETUR	292.809.352	286.320.220	283.240.337	281.780.843	6.489.131	19.627.986	-13.138.855
GABGOV	42.716.333	40.855.343	39.929.819	39.485.711	1.860.990	3.646.239	-1.785.249
SEAP	662.307.283	614.229.230	605.693.849	599.234.082	48.078.053	49.311.246	-1.233.193

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Sistema FIPLAN Gerencial.

Essa situação revela as distorções provocadas por essas irregularidades nos demonstrativos financeiros do Estado, tendo em vista a contratação de despesas em volume significativamente maior ao aprovado pelo Poder Legislativo, se considerado que a totalidade dessas despesas deveria ser contabilizada ainda no exercício de 2022.

2.6.1.6.3 Monitoramento da ressalva e recomendações d5 e d6

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foram apresentadas como recomendações:

d5. adotar as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização desse tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

d6. adotar medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

Foi apresentado pelo Governo do Estado da Bahia o “Plano de Ação para Atendimento às Recomendações e Ressalvas do Tribunal de Contas do Estado Contas de Governo 2022”. Nele, a AGE indicou o que seriam “as ações corretivas e preventivas de ressalvas relativas às contas governamentais”.

No tocante às recomendações d5 e d6, foi informado que a Administração tem realizado esforços para reduzir as despesas executadas por meio de DEA. Não foram apontadas, no entanto, medidas objetivas para o saneamento do problema apontado pelo TCE/BA. Vale ressaltar que o tema é objeto de ressalvas e recomendações há muitos anos, nas Contas de Governo dos últimos exercícios.

Diante da ausência de apontamentos de ações, a Auditoria considera que as recomendações **não foram implementadas**.

2.6.1.6.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalvas
Execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1,1 bilhão executados como DEA em 2023, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões. Constatou-se que 100% da amostra de DEA não respeitou os requisitos estabelecidos no referido comando legal. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2022 e alerta nos exercícios de 2020, 2021 e 2022; e Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989 e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalva no exercício de 2018 e alerta e ressalva no exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Realizar os registros contábeis relacionados às despesas públicas: a) de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; b) em conformidade com o MCASP 9ª edição (item 4.4.2, p. 110); c) observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e d) de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13.
Alertas do art. 59, § 1º, V, da LRF
Distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária; e Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.1.7 Restos a Pagar (RPs)²⁵⁵

São considerados RPs as despesas empenhadas, mas não pagas até 31/12, estando a sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente. O conceito de RPs está relacionado com os estágios da despesa pública, sendo eles o empenho, a liquidação e o pagamento.

²⁵⁵ Elaborado pela 7ª CCE.

Quando o pagamento não é realizado no próprio exercício, é feita à inscrição em RPs. Na inscrição, os RPs são classificados em RPs processados (RPPs) e RPs não processados (RPNPs). A inscrição em RPs é o que permite que a despesa continue a ser realizada no exercício seguinte.

Foram extraídos relatórios de execução de restos a pagar do Sistema FIPLAN Gerencial, contendo os valores de inscrição, pagamentos e cancelamentos de RPs (processados e não processados) no período de 2023.

De acordo com os relatórios, foram inscritos R\$2,3 bilhões em RPs, sendo R\$1,4 bilhão não processados e R\$859,8 milhões processados. Esses valores indicam um crescimento de 19,0% nas inscrições totais de restos a pagar em 2023, em relação ao exercício anterior.

Nas DDCEs de 2023 (p. 152), consta que no exercício foram pagos R\$1,0 bilhão de RPNPs. Considerando que também foram pagos R\$542,5 milhões em RPPs, o total de pagamentos equivaleu a 81,1% dos RPs inscritos em 2022. Desses, foram cancelados 18,7% e restaram como saldo a pagar apenas 0,3%, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 44 – Inscrições, pagamentos e cancelamentos de RPs – 2017 a 2023

Em R\$								
Exercício		Inscritos ⁽¹⁾	Pagos		Cancelados		Saldo	
		A	B	(B/A)	C	(C/A)	D= (A-B-C)	D/A
2017	RPNP	308.867.852	250.607.743		55.516.852			
	RPP	194.725.910	192.235.518		244.454			
	Total	503.593.762	442.843.261	87,9%	55.761.305	11,1%	4.989.197	1,0%
2018	RPNP	542.618.878	496.435.407		45.176.706			
	RPP	306.868.698	277.891.433		14.839.073			
	Total	849.487.576	774.326.840	91,2%	60.015.779	7,1%	15.144.958	1,8%
2019	RPNP	585.725.899	523.619.718		60.628.791			
	RPP	342.181.261	321.923.063		6.356.070			
	Total	927.907.160	845.542.781	91,1%	66.984.861	7,2%	15.379.518	1,7%
2020	RPNP	568.086.199	479.554.397		88.008.634			
	RPP	426.257.004	385.151.343		35.801.148			
	Total	994.343.204	864.705.741	87,0%	123.809.783	12,5%	5.827.680	0,6%
2021	RPNP	713.819.638	509.881.743		201.520.689			
	RPP	420.941.618	413.686.573		2.438.436			
	Total	1.134.761.256	923.568.316	81,4%	203.959.126	18,0%	7.233.814	0,6%

Exercício		Inscritos ⁽¹⁾	Pagos		Cancelados		Saldo	
2022								
	RPNP	1.428.380.100	1.076.438.222		350.431.750			
	RPP	394.756.302	382.669.295		5.983.951			
	Total	1.823.136.402	1.459.107.517	80,0%	356.415.701	19,5%	7.613.183	0,4%
2023								
	RPNP	1.371.145.668	1.020.206.175		350.633.597			
	RPP	556.522.404	542.476.037		9.341.305			
	Total	1.927.668.072	1.562.682.212	81,1%	359.974.902	18,7%	5.010.958	0,3%

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em dados extraídos do Sistema FIPLAN Gerencial.

Nota: ⁽¹⁾ Os Restos a pagar inscritos são referentes as inscrições realizadas no exercício anterior. Existem inscrições relativas a exercícios mais antigos, mas os valores não são materiais.

2.6.1.7.1 Subavaliação dos RPs causada pelo uso irregular de DEA

O uso irregular do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores tem como consequência uma subavaliação na conta de RPs.

A subavaliação ocorre pelo não empenho e liquidação de despesas que tem como competência o exercício vigente, distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário.

Na totalidade dos processos de pagamento de despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, ficou evidenciado que as referidas despesas deveriam ser executadas no exercício de competência. Caso fossem realizados os devidos empenhos prévios, sendo respeitado o que está definido no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, essas despesas deveriam ser inscritas na conta de RPs, de acordo com o saldo orçamentário da dotação específica do exercício de competência.

Após a análise da amostra da Auditoria, o montante de despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em RPs foi de pelo menos R\$214,0 milhões (100% da amostra). Se considerado o total de despesas empenhadas por meio do elemento de despesa 92, esse valor poderia chegar a R\$1,1 bilhão. A tabela a seguir apresenta os valores para cada secretaria da amostra.

TABELA 45 – Subavaliação dos RPs em 2022 nos processos da amostra da Auditoria

Secretaria	Em R\$ milhões	
	Valor	
SESAB	97,5	
SAEB	61,3	
SEAP	32,0	
SEC	20,4	
SETUR	2,9	
Total	214,0	

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

De acordo com a LRF, no seu art. 53, V, o Estado tem o dever de apresentar o RREO (a ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre), que deve acompanhar demonstrativos relativos aos RPs, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar. Ainda, no que se refere à exigência do Relatório de Gestão Fiscal, no art. 55, III:

Art. 55. O relatório conterá [...]

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- [...]
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

Ainda em referência a LRF, na Seção VI – Da Fiscalização da Gestão Fiscal, o art. 59 atribui ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, a fiscalização do cumprimento da referida legislação, destacando mais uma vez a importância dos RPs. Assim está disposto:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

[...]

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar.

Importante salientar que, no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, o TCE/BA expediu alerta ao Poder Executivo, referente ao art. 59, § 1º, da LRF: “4) subavaliação de RPs, no valor de R\$211,7 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.6 da Seção Analítica)”.

Os RPs devem ser contabilizadas corretamente, de modo que permita ao cidadão o acompanhamento dos compromissos assumidos pela Administração e também a situação da dívida pública.

2.6.1.7.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões , causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Inscriver em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
Subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de R\$214,0 milhões , representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.1.8 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares²⁵⁶

As emendas ao orçamento são um instrumento, previsto tanto na CF/1988 quanto na CE/1989, por meio do qual os parlamentares participam da alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual, desde que sejam compatíveis com o PPA e com a LDO.

De acordo com o § 9º, art. 160 da CE/1989, as emendas individuais de parlamentares são aprovadas no limite de 0,33% da RCL, realizada no exercício anterior. Cabe destacar que houve alteração no texto desse artigo, através da Emenda Constitucional Estadual nº 30, de 29/05/2023, no entanto o novo percentual de 1,00% só valerá a partir de 2024.

Considera-se obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente às emendas parlamentares impositivas aprovadas e dispostas no anexo da LOA, de maneira que atenda, de forma igualitária e impessoal, às emendas apresentadas, independentemente da autoria (art. 160, § 10, CE/1989).

Essas, então, são conhecidas como emendas parlamentares individuais de execução obrigatória ou ainda emendas impositivas.

²⁵⁶ Elaborado pela 7ª CCE.

A execução das emendas parlamentares deve ser objeto de manifestação específica no Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo (art. 160, § 13, II, CE/1989).

O art. 51 da Lei Estadual nº 14.490/2022 (LDO/2023) detalha a distribuição dos valores das emendas de forma que cada um dos parlamentares estaduais destine em suas propostas, no mínimo, 50,0% do seu limite para a área de saúde, 25,0% para a área de educação, e, no máximo, 25,0% para execução em qualquer área.

2.6.1.8.1 Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais

Foram destinados na LOA/2023, aproximadamente, R\$150,0 milhões para a elaboração de emendas parlamentares impositivas, valor que representa 0,33% da RCL do exercício de 2021 (R\$45,4 bilhão)²⁵⁷, atendendo ao parâmetro legal estabelecido na CE/1989.

No entanto, verificou-se que, no referido exercício, o valor que fora efetivamente vinculado a emendas individuais foi de R\$147,1 milhões, permanecendo R\$3,0 milhões como provisão para emenda parlamentar, na Unidade Encargos Gerais do Estado, conforme tabela a seguir, que também apresenta a Execução Orçamentária (valor empenhado) e a Execução Financeira (valor pago), por secretaria.

TABELA 46 – Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares

Em R\$ milhões

Secretaria	Orçado Atual (A)	AV (%)	Empenhado (B)	% Empenhado (B/A)	Pago (C)	% Pago (C/A)	Inscritos em RPs em 2024 (D)	% RP (D/A)
SESAB	77,69	51,78%	76,19	98,07%	51,44	66,21%	24,75	31,86%
SEC	38,97	25,97%	26,34	67,60%	26,15	67,11%	0,19	0,49%
SDR	15,55	10,36%	12,73	81,86%	12,73	81,86%	0,00	0,00%
SETRE	5,59	3,72%	0,93	16,73%	0,93	16,73%	0,00	0,00%
SSP	2,54	1,70%	2,28	89,45%	1,51	59,27%	0,77	30,18%
SEAGRI	1,93	1,29%	1,88	97,17%	1,75	90,67%	0,13	6,49%
Demais Secretarias	4,81	3,21%	2,37	49,28%	2,25	46,74%	0,12	2,54%
Total	147,09	98,03%	122,72	83,44%	96,76	65,79%	25,96	17,65%
Encargos Gerais do Estado ⁽¹⁾	2,96	1,97%	0,00	0,00%	0,00	0,00%		
Total ⁽²⁾	150,05	100,00%	122,72	81,79%	96,76	64,49%		

Fonte: Adaptada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Nota: ⁽¹⁾ Provisão final para emenda em 2023. De acordo com a SEPLAN, o valor representa o somatório das cotas que não foram 100% utilizadas, conforme art. 53 da LDO/2023.

⁽²⁾ Correspondendo a 0,33% da RCL de 2021 no valor de R\$45,4 bilhões.

²⁵⁷ O PLOA/2023 foi elaborado durante o exercício de 2022. Portanto, considera-se o valor da RCL de 2021 para aplicação do percentual de 0,33%. O valor da RCL de 2021 está destacado nas DCCes de 2022, p. 902.

Com relação à destinação das emendas individuais propostas pelos deputados, a Auditoria confirmou que houve cumprimento do art. 51 da LDO/2023, uma vez que foram destinados 51,78% para a saúde (limite mínimo de 50%), 25,97% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 22,25% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%), conforme se pode verificar na tabela anterior.

Quanto à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, verifica-se na tabela anterior que foi empenhado 81,79% (R\$122,7 milhões) e pago 64,49% (R\$96,8 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,1 milhões), ou seja, constatou-se baixa execução financeira das emendas individuais aprovadas para o exercício de 2023.

2.6.1.8.2 Execução Desigual e Parcial das Emendas Parlamentares Individuais

No que se refere à obrigatoriedade de execução isonômica das emendas, conforme exige o §10, do art. 160 da CE/1989, a Auditoria verificou que o mandamento constitucional não foi cumprido, tendo em vista que houve variações entre 47,42% e 100% das despesas empenhadas (anexo 2 das DCCEs de 2023, p. 890-891) e entre 14,57% a 96,49% das despesas pagas (calculado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial).

Em relação à obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas, conforme exige o § 10, do art. 160 da CE/1989, cumpre registrar que o §11 do mesmo artigo dispõe que, no caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação das emendas individuais, as seguintes providências deverão ser adotadas:

- (i) até 30 junho, os Poderes publicarão as **justificativas do impedimento**;
- (ii) até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará **projeto de lei de crédito adicional** à Assembleia Legislativa para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado; e,
- (iii) até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão permanente prevista no art. 160, §1º, **o projeto será considerado rejeitado**. (grifo da Auditoria)

Ao tratar da matéria, o art. 56 da LDO/2023 estabeleceu que, nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o § 11 do art. 160 da CE/1989, as emendas não seriam de execução obrigatória enquanto perdurasse o impedimento, a contar da notificação do impedimento ao autor da emenda. Além disso, traz no § 2º o seguinte mandamento:

§2º Os impedimentos de que trata este artigo serão identificados pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução da emenda e, com as devidas justificativas, imediatamente comunicados oficialmente à SEPLAN, à Secretaria de Relações Institucionais - SERIN e ao autor da emenda para possíveis adequações técnicas.



Analisando a execução das secretarias com os quatro maiores orçamentos para emendas, a Equipe de Auditoria selecionou²⁵⁸ a SEC e a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) para apresentarem os motivos da execução parcial e quais providências foram adotadas para remanejamento dos recursos, caso existissem impedimentos técnicos ou legais insuperáveis.

Em resposta, a SEC apresentou os impedimentos técnicos previstos no art. 56, § 1º, IV e V, da LDO/2023. Além disso, verificou-se que as providências previstas no art. 56, § 2º, da LDO/2023 foram adotadas pela secretaria. Contudo, a SEC nada informou sobre a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023.

Até o fechamento desta Seção Analítica, a SETRE não havia respondido à Equipe de Auditoria.

Vale ressaltar que a execução parcial das emendas implica a não aplicação de recursos obrigatórios, que deveriam ser empregados em investimentos prioritários para beneficiar a sociedade.

Tendo por base as análises feitas, a Auditoria conclui que as secretarias continuam descumprindo os mandamentos da CE/1989 e da LDO/2023, no que se refere a execução das emendas parlamentares impositivas. Isso porque, apesar de a SEC apresentar os impedimentos para justificar a baixa execução, não fez a publicação na imprensa oficial do Estado, até a data de 30/06/2023, conforme estabelecido na LDO/2023 (art. 56, § 4º, I). Essa publicação é necessária para possibilitar o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável.

Registre-se que o TCE/BA faz recomendações direcionadas para a correção das irregularidades relacionadas com a não execução de emendas impositivas desde o ano de 2017.

2.6.1.8.3 Monitoramento das recomendações c3 e e1

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado:

c3. elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de prestar informações e auxiliar no procedimento de execução, fornecendo as diretrizes para operacionalização e orientações técnicas, nos termos estabelecidos na CE/1989, nas LOAs e nas LDOs (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica);

²⁵⁸ O critério de seleção foi a baixa execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares pelas duas secretarias.

No Plano de Ação são apresentadas três “ações a realizar”, cujo responsável indicado é a Secretaria de Relações Institucionais (SERIN). Considerando que o prazo final de todas as ações é dezembro de 2024, a Auditoria classifica a recomendação como **a monitorar**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

e1. executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989, e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica).

Quanto a essa recomendação, no Plano de Ação é apresentada apenas a seguinte ação contínua:

1. Articulação com os parlamentares e suas assessorias, tendo em vista apoio no diálogo junto aos órgãos e secretarias competentes, que apontam óbices e entraves à execução, acerca de procedimentos administrativos a serem adotados por eles, no intuito de procederem os ajustes necessários com maior celeridade e eficiência tendo em vista o andamento das emendas impositivas.

Conforme apresentado no item 2.6.1.8.2 desta Seção Analítica, as emendas permaneceram com execução desigual e parcial durante o exercício 2023. Ademais, não foram adotadas todas as providências necessárias para remanejamento dos recursos quando da existência de impeditivos insuperáveis. Portanto, a Auditoria considera que essa recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.6.1.8.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 a 2022.

Determinação ao Governo do Estado
Executar as emendas parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no art. 160, § 11 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo.
Recomendação ao Governo do Estado
Elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de detalhar: as obrigações legais e procedimentais que devem ser atendidas para o adequado processamento das emendas, as modalidades de transferência de recursos, as atribuições dos beneficiários, o passo a passo nos órgãos e entidades responsáveis pela execução, o cronograma e prazos nos termos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022).

2.6.1.9 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais²⁵⁹

O art. 7º, I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015 estabelece que a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo deve conter, no mínimo, as informações e os relatórios enumerados nos Anexos I, II, III, IV e V da referida norma.

No Anexo I consta que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis devem incluir detalhes sobre “os repasses por convênios a prefeitura e ONGs, indicando a movimentação no ano, resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.)”.

2.6.1.9.1 Ausência de informações na Prestação de Contas sobre os repasses por convênios e instrumentos congêneres para prefeituras e ONGs

A Auditoria verificou que nas DCCs de 2023 não constam informações sobre os repasses por convênios, com detalhes sobre a movimentação no ano, assim como o resumo por situação.

Conforme visto no item 2.2.1 desta Seção Analítica, na DCCs constam apenas os saldos dos convênios pendentes de prestação de contas de algumas unidades orçamentárias nos exercícios de 2022 e 2023, contrariando o quanto disposto art. 7º, I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

A Auditoria destaca que a ausência de informações relativas aos repasses de recursos estaduais prejudica o exercício do controle social e é ponto recorrente nas Con-

²⁵⁹ Elaborado pela 1ª e 7ª CCEs.



tas do Chefe do Poder Executivo, tendo, inclusive, gerado recomendações, conforme visto a seguir:

2.6.1.9.2 Monitoramento das recomendações c1, c2, d9 e d10

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – constam as seguintes recomendações:

c1. aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, bem como atualizar o conjunto normativo atinentes aos aludidos instrumentos de transferência de recursos (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

c2. implantar plataforma/sistema de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

d9. atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

d10. implantar uma plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

Ao tratar da recomendação c1, o Plano de Ação informa que foram adotadas diversas medidas visando a definição de solução informatizada para implantação de um sistema para gestão e controle dos processos do MROSC, regidos pela Lei Federal nº 13.019, de 31/07/2014.

Sobre as informações apresentadas, a Auditoria destaca que as ações indicadas como realizadas são de períodos anteriores ao exercício de 2023. Inclusive, boa parte das ações já contavam no Plano de Ação das recomendações referentes ao exercício de 2020²⁶⁰, quando o TCE/BA recomendou o seguinte:

c22. implantar, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (Item 2.6.3.8 da Seção Analítica e item 4.6.4.6 da Seção Conclusiva)

²⁶⁰ TCE/001729/2022.

Cumprе ressaltar que, em 31/08/2024, completa 10 anos da publicação da Lei Federal nº 13.019/2014 e o art. 65²⁶¹ da referida norma continua sendo descumprido.

No que se refere às ações em andamento, o Plano de Ação destaca a definição sobre as atribuições da SAEB e SESAB acerca da contratação do sistema e realização de consulta pública para avaliação de eventuais fornecedores, com previsões de execuções para dezembro de 2023 e janeiro de 2024.

Com a atualização do Plano de Ação, em fevereiro de 2024, foi informado que a SAEB “colaborou com as especificações técnicas mínimas do MROSC para inclusão no processo de consulta pública da SESAB. Contudo, a consulta pública foi deserta no que se refere aos requisitos para o MROSC”.

Também consta no Plano de Ação que a SAEB participou de reunião com o Ministério de Gestão e Inovação e que na oportunidade a Diretora do Departamento de Transferências e Parcerias Voluntárias da União sinalizou que o “Transfere.gov” poderá estar disponível para customização dos estados e municípios a partir de 2025.

Por, fim, o Plano Ação destaca o seguinte:

Ademais, em contato com outros entes federados que avançaram na perspectiva de adoção da plataforma eletrônica (Piauí e Distrito Federal), foram realizadas reuniões para conhecer os softwares utilizados por esses Estados. Diante do cenário, a SAEB optou por conduzir sua própria consulta pública, com o intuito de buscar empresas especializadas em licenciamento de software capazes de atender às demandas das parcerias no âmbito do MROSC e instrumentos congêneres.

Quanto às ações em andamento, a Auditoria entende que não são suficientes para sanar as irregularidades identificadas, sobretudo, pela gravidade e recorrência com que o TCE/BA vem pontuando e expedindo recomendações ao Governo do Estado.

Cumprе registrar que a matéria em análise foi ressaltada no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, conforme texto a seguir:

Ressalvas
[...]

3) às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

²⁶¹ Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.



Diante do exposto, esta Auditoria conclui que as recomendações c1, c2, d9 e d10 não foram implementadas.

2.6.1.9.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 a 2022 e ressalva no exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Encaminhar a este TCE, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis.
Recomendações ao Governo do Estado
Atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022); e
Implantar plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022).

2.6.2 Execução Financeira

2.6.2.1 Pagamento de encargos moratórios (multa e juros)²⁶²

O Estado da Bahia tem desembolsado, ao longo dos anos, recursos para pagamento de encargos moratórios, gerando prejuízo aos cofres públicos e, consequente-

²⁶² Elaborado pela 7ª CCE.

mente, afrontando o Princípio da Economicidade. Desde 2015, diversos relatórios de auditoria evidenciaram fragilidades nos procedimentos de controle, conferência, pagamento, programação orçamentária e financeira do Estado, assim como a falta de apuração de responsabilidade aos danos causados ao erário.

Em 2023, o Poder Executivo pagou e contabilizou orçamentariamente no Sistema FIPLAN o montante de encargos moratórios apresentado na tabela a seguir.

TABELA 47 – Total pago de encargos moratórios em 2023, por Secretaria

Secretaria	Em R\$ milhões	
	Total	AV %
SDE	1,45	23,34%
SEC	1,16	18,78%
SSP	0,79	12,77%
SESAB	0,68	11,06%
SETUR	0,43	6,97%
Outras	1,68	27,09%
Total	6,19	100,00%

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema Mirante.

No sistema patrimonial foi contabilizado, em 2023, na conta “3.4.2 Juros e encargos de mora” R\$3,0 milhões, indicando uma divergência de R\$3,2 milhões entre os dois sistemas, considerando apenas o Poder Executivo.

Considerando todos os poderes, o montante de encargos moratórios apresentado nas Variações Patrimoniais Diminutivas, constante das DCCEs de 2023 (p. 135), foi de R\$3,3 milhões.

Portanto, a Auditoria conclui que não há harmonia nos procedimentos de registro contábil dos encargos moratórios.

2.6.2.1.1 Monitoramento das recomendações d2 a d4

d2. instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2022, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação são contextualizadas questões relacionadas ao Sistema RH Bahia, implantação do eSocial e adoção de medidas para redução no “pagamento de multas e juros por atraso no envio das obrigações previdenciárias, provenientes da necessidade de retrocálculos da diferença de meses anteriores”. Ademais, informa que a adoção de tais medidas estaria refletida na redução do pagamento de encargos moratórios de R\$23,1 milhões em 2020 para R\$4,6 milhões em 2022.

Além da contextualização, no Plano de Ação são apresentadas cinco ações classificadas como realizadas, todas relacionadas a despesas com pessoal.

No entanto, cabe destacar que a recomendação trata sobre a instauração de procedimentos administrativos para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios de qualquer natureza, não somente os relacionados a pessoal. Ademais, não foi indicada qualquer ação relacionada às demais providências necessárias, a exemplo de instauração de processos administrativos para ressarcimento do dano causado ao Erário.

A Auditoria considera que o pagamento de encargos moratórios configura dano ao Erário e permanece em montante relevante (pelo menos R\$6,2 milhões em 2023) e superior ao apurado em 2022. Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação foi **parcialmente implementada**, considerando as ações adotadas no âmbito das despesas com pessoal, sendo necessário reiterá-la no presente exercício, para que as ações alcancem todos os tipos de despesa.

d3. ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);

O Plano de Ação indica que, após estudos realizados pela SEFAZ, não seria necessário realizar nenhum ajuste no Sistema FIPLAN, tampouco encaminhar novo ofício circular com orientações, “visto que já existe o Ofício Circular Dicop n.º 37/2021 e o mesmo está vigente”.

Ocorre que, conforme apresentado no item 2.6.2.1 desta Seção Analítica, a Equipe de Auditoria identificou uma divergência de R\$3,2 milhões entre os sistemas orçamentário e patrimonial, considerando apenas o poder Executivo, na contabilização de encargos moratórios na conta “3.4.2 Juros e Encargos de Mora”.

Em resposta da SEFAZ à solicitação de esclarecimentos enviada pela Equipe de Auditoria, verificou-se que parte dos encargos moratórios estão sendo contabilizados em outras contas que não a “3.4.2 Juros e Encargos de Mora”, em desacordo com o previsto no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) – Estendido²⁶³. Ademais, em consultas ao Sistema FIPLAN, foi possível constatar que, quanto às despesas com concessionárias contabilizadas por meio de integração com o sistema GCC, os lançamentos de encargos moratórios não estão sendo adequadamente contabilizados na conta patrimonial “3.4.2 Juros e Encargos de Mora”.

Portanto, a Equipe de Auditoria considera que essa recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

²⁶³ Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-estendido/2023/114?ano_selecionado=2023. Acesso em: 09 abr. 2024.

d4. aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);

A SAEB informa, no Plano de Ação, uma série de ações de aprimoramento dos controles relacionados ao envio de informações previdenciárias ao Governo Federal e para recolhimento dos encargos previdenciários. Tais informações foram complementadas pela SAEB em resposta à solicitação da Equipe de Auditoria.

No entanto, considerando que, durante o exercício 2023 e exercícios seguintes:

1. as informações previdenciárias não estão sendo enviadas, via de regra, por meio das GFIPs, mas sim pelo e-Social; e
2. o recolhimento das contribuições previdenciárias não estão sendo realizadas, via de regra, por meio de GPS, mas sim pela DCTFWEB.

A Equipe de Auditoria conclui que esta recomendação **não é mais aplicável**, sendo necessário aprofundar os procedimentos para apurar os controles existentes, no novo cenário de utilização do eSocial e DCTFWEB.

2.6.2.1.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado

Instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2023, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**); e

Ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022**).

2.6.2.2 Devolução de Recursos Federais²⁶⁴

De acordo com as DCCEs de 2023 (p. 74-76), o Poder Executivo do Estado da Bahia obteve receitas relacionadas com transferências voluntárias (convênios) junto ao governo federal no montante de R\$170,2 milhões; por outro lado, efetuou pagamentos, a título de devolução de recursos recebidos por convênios, no montante de R\$81,0 milhões (Ação “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”). Tal ocorrência foi verificada nas seguintes secretarias:

²⁶⁴ Elaborado pela 7ª CCE.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

TABELA 48 – Devolução de recursos federais por UJ em 2023

Em R\$ milhões	
Descrição	Valor
Assessoria de Planejamento e Gestão (SEDUR)	57,7
Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB)	5,9
Assessoria de Planejamento e Gestão (SIHS)	5,3
Assessoria de Planejamento e Gestão (SEAGRI)	3,4
Outras unidades	8,7
Total	81,0

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Importante frisar que a devolução de saldos remanescentes deve ocorrer na mesma Fonte de Recursos utilizada para o registro da arrecadação, a exemplo das fontes 131/331 e 231/631 (Transferências Voluntárias Federais das Administrações Direta e Indireta, respectivamente), de modo a não gerar distorções ou pendências de conciliação nos saldos apresentados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF – da STN). Entretanto, em 2023, foram identificados pagamentos registrados como devolução de convênios em fontes que não são próprias para a arrecadação deste tipo de recurso, conforme tabela a seguir:

TABELA 49 – Devolução de recursos federais por fonte em 2023

Em R\$ milhões	
Fontes de recursos	Valor
121/321 - Operações de Crédito Internas em Moeda	57,2
131/331 - Transferências Voluntárias Federais - Adm. Direta	12,2
231/631 - Transferências Voluntárias Federais - Adm. Indir.	9,2
100/300 - Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	1,4
Outras fontes	1,0
Total	81,0

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Portanto, o R\$1,4 milhão registrado nas fontes 100/300 em 2023 representa indícios de pagamentos que foram equivocadamente registrados como devolução de saldos de convênios.

Em 2021, a Auditoria²⁶⁵ analisou um pagamento de R\$2,2 milhões realizado pela SEDUR na fonte 100. Em virtude da Resolução TCE/BA nº 111, de 07/12/2022, o processo em questão foi convertido em tomada de contas para “instrumentalizar a apuração, apreciação e julgamento de eventuais irregularidades evidenciadas no presente processo, as quais, **ao que tudo indica nos autos, provocaram, em tese, dano ao erário estadual**” (grifo da Auditoria), ainda em tramitação. Nas Contas de

²⁶⁵ TCE/009274/2021.

Governo de 2022, foram analisados casos que também apresentaram indícios de irregularidades executados na SETRE (R\$2,4 milhões) e na SEC (R\$0,8 milhão).

Importante salientar que, nestes casos, os pagamentos realizados pela Bahia à União interromperam a tramitação dos processos de cobrança e a consequente instauração de tomada de contas, em que seriam apurados o valor do dano causado ao erário federal e seus responsáveis. Como consequência, o Estado absorveu os débitos pelos seus valores históricos, além de juros e correções monetárias, sem que os gestores responsáveis tenham sido identificados ou penalizados.

A jurisprudência do TCU²⁶⁶ é clara no sentido de que a ausência de funcionalidade do objeto conveniado implica imputação de débito do valor total executado **ao gestor conveniente** responsável pelo ajuste, não ao ente federativo. Ademais, o órgão²⁶⁷ já se posicionou no sentido de que a ausência do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e o bem adquirido por conta de recursos de convênio importa na irregularidade das contas do gestor conveniente responsável, com a consequente imputação de débito **ao próprio gestor** e não ao ente federativo.

Cabe reforçar a existência de registros semelhantes realizados ao longo dos últimos cinco anos, totalizando R\$18,7 milhões, que podem se tratar de danos causados ao erário federal e que foram indevidamente pagos pelo Poder Executivo estadual. A tabela a seguir evidencia as unidades que utilizaram as fontes 100/300 para registro de supostas devoluções de saldos remanescentes nos últimos 5 anos:

TABELA 50 – Histórico de devolução de recursos federais por UJ

Descrição	Em R\$ milhões					
	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Assessoria de Planejamento e Gestão (SETRE)	2,0	0,2	0,2	2,4	1,1	5,9
Assessoria de Planejamento e Gestão (SEDUR)	0,1	0,0	2,5	0,0	0,0	2,6
Assessoria de Planejamento e Gestão (SJDHDS)	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	1,5
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB)	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	1,7
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)	0,0	0,0	0,1	1,3	0,0	1,4
Outras unidades	1,5	0,7	0,6	2,5	0,3	5,6
Total	3,6	2,7	3,3	7,7	1,4	18,7

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.2.2.1 Monitoramento das recomendações d7 e d8

d7. emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);

²⁶⁶ Acórdãos TCU nº 2828/2015 (Plenário); 5661/2014, 1731/2015, 1960/2015, 7148/2015, 2812/2017, 9083/2017 e 17219/2021 (Primeira Câmara); e 4312/2014, 3324/2015, 0494/2016, 2303/2017 e 2005/2017 (Segunda Câmara).

²⁶⁷ Acórdãos TCU nº 3441/2012 (Plenário); e 2171/2007, 1189/2008 e 3773/2011 (Primeira Câmara).

d8. implementar um controle interno preventivo no Sistema FIPLAN para vedar a realização de pagamentos na PAOE “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito” em fontes de recursos inadequadas à característica da citada PAOE, visando evitar a realização de pagamentos indevidos pelo erário estadual (item 2.6.3.7.1 da Seção Analítica);

Em relação à recomendação d7, o assunto está sendo tratado em processo específico na Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA), já havendo orientações firmadas quanto à necessidade de oitiva prévia da Procuradoria antes da devolução de recursos oriundos de ajustes celebrados com a União. Resta pendente a decisão quanto à edição de ato normativo que discipline tais situações, o que demandaria a constituição de Grupo de Trabalho Interinstitucional com PGE/BA, SEFAZ e SEPLAN. Dessa forma, a Auditoria entende que a recomendação foi **parcialmente implementada** e deve ser reiterada.

Quanto à recomendação d8, já foram apresentados argumentos técnicos que justificam a não implementação de um controle interno que vede a realização de pagamentos na PAOE 8007, por exemplo, nas fontes de recursos não vinculados (100/300), sendo tais argumentos acatados pela Auditoria.

O Executivo alterou o fluxo dos Processos de Modificação Orçamentária (PMO) para possibilitar o acompanhamento dos processos de devolução de recursos do Estado para a União, efetuando análise junto aos gestores. Foi desenvolvido relatório específico que disponibiliza informações sobre a execução do objeto e a justificativa do conveniente para a realização das restituições. Dessa forma, a Auditoria entende que a recomendação foi **implementada**.

2.6.2.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, IX, e 10 do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e com a PGE/BA (art. 2º, VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos.
Recomendação ao Governo do Estado
Emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, V e VI, do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e a PGE/BA (art. 2º, I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022).

2.6.2.3 Ordem cronológica de pagamentos

O art. 6º da Lei Estadual nº 9.433, de 01/03/2005, determina que os pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços devem obedecer à ordem cronológica das datas de sua exigibilidade, para cada fonte de recursos, segregada por unidade administrativa e categorias de contratos.

Além de obedecer à ordem cronológica de pagamentos, por força do § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005, a Administração deve publicar, nos sites oficiais, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos.

2.6.2.3.1 Ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual

Nas Contas de Governo do exercício de 2022, a Auditoria pontuou a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Ao apreciar as Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, o TCE/BA fez a seguinte recomendação:

b3. adotar medidas para que as distintas unidades da administração pública realizem a publicação, na internet, nos respectivos sites oficiais, da relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, em obediência ao princípio da transparência e em conformidade com o § 1º do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item da Seção 2.6.3.11.1 da Seção Analítica);

2.6.2.3.2 Monitoramento da recomendação b3

No Plano de Ação para atendimento das recomendações das contas de governo do exercício de 2022, consta como ação realizada a instrução do “Processo SEI 013134020190007353-58 com minuta de decreto para regulamentar procedimentos relativos à ordem cronológica de pagamentos, em tramitação e análise técnica e jurídica”.

Como ação a realizar, o Plano de Ação indica a disponibilização de consulta no Portal Transparência Bahia que permita ao cidadão acompanhar a ordem cronológica dos pagamentos realizados por unidade gestora. Cumpre ressaltar que o prazo indicado para conclusão da referida ação foi abril de 2024.



No Plano de Ação atualizado, encaminhado pela AGE em fevereiro de 2024, consta que a rotina eletrônica estaria em fase de homologação e aguardando a edição do decreto que regulamentará a ordem cronológica de pagamentos.

Com a finalidade de verificar se a recomendação b3 foi atendida, a Auditoria encaminhou solicitação de informações para a SAEB, em 09/05/2024, questionando se o decreto com a regulamentação da ordem cronológica de pagamento já foi publicado e se a rotina eletrônica já foi homologada.

Em resposta, a SAEB informou que a Portaria Conjunta PGE-SAEB-SAEFAZ, a qual dispõe sobre as ações e responsabilidades para cumprir a ordem cronológica de pagamentos encontra-se em fase de análise, portanto, o decreto com a regulamentação não foi publicado.

Sobre as informações disponibilizadas pela SAEB, a Auditoria destaca que não foram adotadas medidas concretas para sanar a inconsistência. Assim, a Equipe Técnica conclui que a recomendação b3 **não foi implementada**.

Cumprir registrar que, mesmo após quase 19 anos de vigência da Lei Estadual nº 9.433/2005 e quatro recomendações do TCE/BA, ainda não houve regulamentação do art. 6º do referido comando legal.

O tema foi objeto de análises nas contas de governo dos exercícios de 2017, 2018, 2019, tendo o Plenário do TCE/BA recomendado, nos três anos seguidos, a regulamentação do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Na apreciação das Contas do exercício de 2022, além da recomendação b3, o TCE/BA expediu o seguinte alerta:

• **Expedição de Alertas referentes ao art. 59, parágrafo 1º, da LRF:**

Considerando os fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** emite, por maioria de votos, **ALERTAS** ao Poder Executivo sobre os seguintes aspectos:

[...]

6) a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira (item 2.6.3.11 da Seção Analítica);

Tendo em vista o quanto exposto, a Auditoria reforça que a situação é grave e propõe os encaminhamentos a seguir.

2.6.2.3.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio do exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Disponibilizar, nos sites oficiais do Governo, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, conforme disposto no § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005.
Recomendação ao Governo do Estado
Promover a devida regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista o quanto disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 c/c o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
A ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira.

2.6.3 Execução Fiscal

2.6.3.1 Apuração dos limites de Saúde e Educação²⁶⁸

Em relação ao cumprimento dos limites legais relativos à aplicação de recursos nas áreas de Saúde e Educação, para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), considerando o estabelecido no art. 198, § 2º, II, e art. 212, caput e § 1º da CF/1988, observou-se que a Receita Líquida de Impostos (RLI) do exercício importou R\$46,7 bilhões.

2.6.3.1.1 Limite de gasto com Saúde

Objetivando verificar a adequação das operações empregadas na apuração das despesas computadas no cálculo desse limite constitucional, foram aplicados proce-

²⁶⁸ Elaborado pela 2ª e 5ª CCEs.

dimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos, utilizando-se a base de dados do Sistema FIPLAN; revisão das rubricas e dos saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do Sistema Mirante e análise da coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes. Da análise, não foram identificadas diferenças significativas que comprometessem o valor para cumprimento do mínimo exigido constitucionalmente.

Conforme apurado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Próprias com ASPs, elaborado pela SEFAZ e disponível no site institucional da secretaria²⁶⁹, o Estado da Bahia realizou, no exercício, despesas no montante de R\$7,2 bilhões, atingindo 15,36% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais e legais, atendendo, deste modo, ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas estabelecido constitucionalmente.

2.6.3.1.2 Limite de gasto com Educação

Com o objetivo de verificar a adequação dos valores em relação às despesas computadas na apuração dos limites constitucionais, foram aplicados procedimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos. Para tal, utilizou-se a base de dados do Sistema FIPLAN, bem como foram revisadas as rubricas e saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do Sistema Mirante, considerando a coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes.

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, elaborado pela SEFAZ (DCCEs de 2023, p. 867-870), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$12,0 bilhões, equivalentes a 25,64% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais. A princípio, atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

No entanto, ao examinar a elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucional, conforme estabelecido no art. 212 da CF/1988 e no art. 69 da Lei Federal nº 9.394/1996, observaram-se despesas inelegíveis no montante de R\$129,4 milhões. Essas despesas estão discriminadas na tabela a seguir, representando uma afronta à citada Lei:

TABELA 51 – Despesas Inelegíveis como MDE

Em R\$ milhões	
Ação Orçamentária/Discriminação	Valor liquidado
4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior - Partiu Estágio/Mais Futuro	16,2
3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença	113,2
Total liquidado	129,4

Fonte: Sistema FIPLAN.

²⁶⁹ https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/financas-publicas/relatorios/bimestrais/exec_desp_saude_dez_23.pdf.

A Auditoria solicitou²⁷⁰ à SAF/SEFAZ, assim como ao Gabinete do Secretário da Educação, os esclarecimentos para as situações apontadas.

Com relação à Ação 3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença, houve contestação por parte da SEFAZ e da SEC em relação ao montante inicial de despesas inelegíveis apontadas pela Auditoria. Apenas o valor de R\$113,2 milhões foi considerado como despesas em manutenção e desenvolvimento em ensino, enquanto o restante foi executado com recursos provenientes dos juros e multa do precatório do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e não compôs a base de cálculo do percentual constitucional. Ambas as Secretarias citaram que estão amparadas pelo Parecer exarado pela PGE/BA²⁷¹, cuja manifestação foi favorável ao enquadramento dos gastos referentes ao Programa Bolsa Presença no cômputo do limite mínimo de educação, não podendo ser enquadrado como assistencial.

Quanto à Ação 4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior – Partiu Estágio/Mais Futuro, apenas a SEC se manifestou sobre esse grupo de despesas. Alegou-se que se trata de pagamento de bolsa a estudantes em contraprestação de serviço na administração pública estadual, conforme o Decreto Estadual nº 11.342, de 01/12/2008, e que faz parte do processo de formação do aluno, não se confundindo com auxílio assistencial.

No que diz respeito à Ação 4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior - Partiu Estágio/Mais Futuro, o art. 5º da Lei Estadual nº 13.458, de 10/12/2015, estabelece que se trata de um auxílio financeiro com o objetivo de minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de Graduação das Universidades Públicas Estaduais da Bahia em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Portanto, fica demonstrado seu caráter assistencial e, consequentemente, afronta ao art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

Ademais, no tocante ao processo SEI 011.5508.2021.0016821-66, não obstante o Despacho nº GAB-PGE-080-2021, de 26/08/2021, aprovando o Despacho nº PA-180-2021, de 26/08/2021, que “[...] opinou favoravelmente à alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais”, cabe destacar o Parecer nº PA-NPMA-306-2021, de 24/08/2021, o qual registra que:

Desse modo, diante do exposto, entende-se que os gastos com o Programa Bolsa Presença não podem ser enquadrados como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, não compondo o limite mínimo de aplicação, pelo Estado, em educação, exigido pela Constituição Federal.

Portanto, a Auditoria mantém o entendimento de que os pagamentos decorrentes dos Programas Mais Futuro e Bolsa Presença são benefícios de caráter assistencial,

²⁷⁰ Por intermédio do Ofício Conjunto nº 01/2024, enviado em 12/03/2024, e da Solicitação EOAR nº 01/2024, de 18/03/2024.

²⁷¹ Por meio do processo SEI 011.5508.2021.0016821-66.

destinados aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o objetivo de garantir sua permanência na instituição de ensino. É importante ressaltar que essa posição da Auditoria está alinhada com a Nota Recomendatória ATRICON nº 02/2023, conforme a seguir:

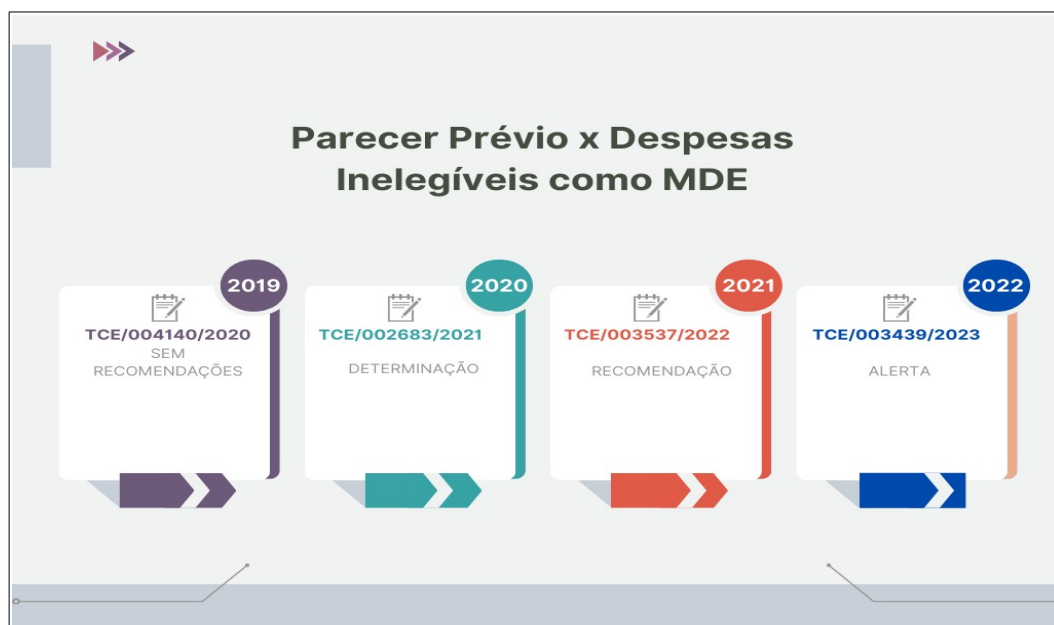
3. Monitorem a efetiva aplicação dos recursos públicos complementares em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos exatos termos dos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394, de 1996), alertando que, fora dessas balizas, os gastos poderão ser considerados em desvio de finalidade. Assim, exemplificativamente, dispêndios com programas de alimentação escolar e assistência médica e **social** não poderão ser apropriados como de MDE. (grifo da Auditoria)

Diante do exposto, observa-se que os esclarecimentos apresentados pela SEFAZ e SEC não sanam as irregularidades apontadas.

A revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, efetuada pela Auditoria, considerando a dedução destas despesas inelegíveis, reduz o índice obtido para 25,36%, portanto, cumprindo o art. 212 da CF/1988.

A seguir, pode-se acompanhar como este Tribunal de Contas vem apreciando o referido tema, conforme linha do tempo:

FIGURA 22 – Encaminhamentos dos Pareceres Prévios relacionados a despesas inelegíveis como MDE

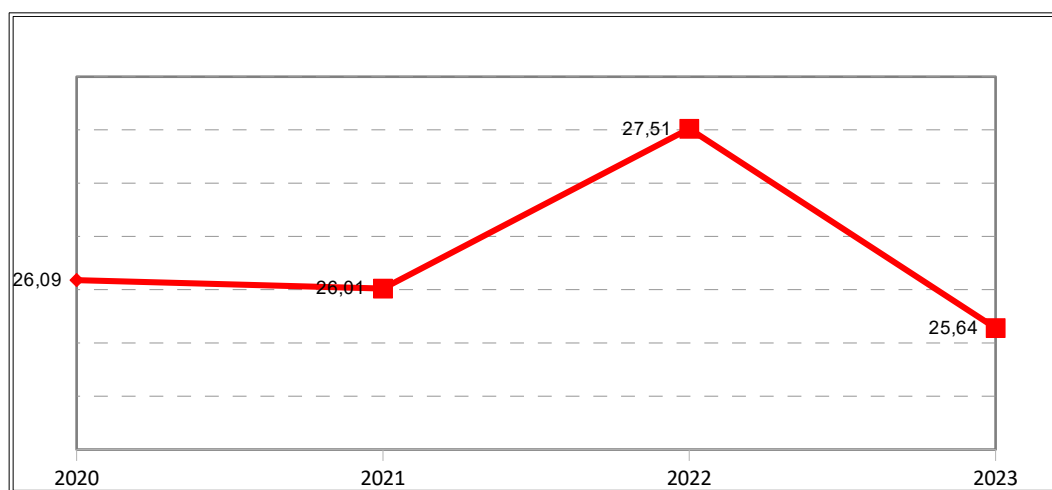


Fonte: Sistema PROINFO.

No acompanhamento da evolução do Índice Constitucional de aplicação em MDE sobre a RLI, ao longo do PPA 2020-2023, observa-se um comportamento de estabilidade nos dois primeiros anos iniciais, com o registro de 26,09% e 26,01% em 2020 e 2021, respectivamente. Ademais, no exercício de 2022, houve a anotação de aumento de 1,5% em relação ao ano anterior.

Entretanto, no exercício auditado, observa-se um decréscimo de 1,87% da RLI aplicado na MDE no exercício de 2023, em relação ao ano de 2022, considerando os Índices publicados pela SEFAZ, como se pode observar através do gráfico a seguir:

GRÁFICO 53 – Evolução do índice constitucional de aplicação em MDE sobre a RLI – 2020 A 2023 (%)



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE.

O decréscimo de despesas com MDE, de 27,51% para 25,64%, no exercício em questão, de acordo com os dados publicados pela SEFAZ, deve-se ao fato de a receita líquida de impostos, se comparada à do exercício de 2022, ter crescido de R\$43,9 bilhões para R\$46,7 bilhões no exercício de 2023, enquanto o valor total das despesas para fins de limite diminuiu de R\$12,1 bilhões para R\$12,0 bilhões no exercício de 2023.

Com relação ao limite mínimo a ser aplicado em despesas com pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, no percentual de 70,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, procedeu-se à confrontação de relatórios extraídos do Sistema Mirante com os valores registrados no RREO. Constatou-se que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo com montante de R\$4,2 bilhões, correspondentes a 83,12% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2023, acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei.

2.6.3.1.2.1 Monitoramento da recomendação d27

Ao apreciar a prestação de contas do exercício de 2022, o Plenário do TCE/BA recomendou o seguinte:

d27. abster-se de contabilizar como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com os programas de natureza assistencial instituídos pelas Leis Estaduais nº 13.458/2015 e nº 14.310/2021, haja vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica).

No Plano de Ação apresentado para atender à recomendação e alerta daquele parecer, foi informado que as ações são indiretamente assistenciais, mas são devidas pela natureza educacional, para que se garanta a aplicação de um princípio que consta em Lei Federal que visa regulamentar o direito à Educação, constitucionalmente previsto, art. 3º, I, da LDB.

Através de exames empreendidos ao longo do exercício de 2023, observa-se a continuidade da ocorrência, inclusive com apontamento de R\$129,4 milhões de despesas inelegíveis, nas ações 4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior - Partiu Estágio/Mais Futuro e 3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença.

Dessa forma, a Auditoria conclui que essa recomendação **não foi implementada** e o alerta não foi atendido.

2.6.3.1.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$129,4 milhões , no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
A inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária.



2.6.3.2 Pessoal e Encargos Sociais²⁷²

Em seu art. 19, a LRF fixa o limite da despesa total com pessoal (ativo e inativo) em 60,00% da RCL para os Estados, estabelecendo, no art. 20, a forma de repartição desse total entre os poderes.

2.6.3.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi destacado que o Poder Executivo encontrava-se abaixo do limite de alerta previsto no art. 59 da LRF.

Na tabela a seguir, são apresentados os valores de cada parcela integrante do cálculo da despesa com pessoal e o respectivo percentual de participação em relação à RCL, para a data de 31/12/2023, tendo sido esses itens publicados pelo Poder Executivo (DCCEs de 2023, p. 102) e apurados pela Auditoria.

TABELA 52 – Relação entre Despesa com Pessoal e RCL – Poder Executivo

Em R\$ milhões

Discriminação	Poder Executivo ⁽¹⁾		
	Publicado (a)	Apurado pela Auditoria (b)	Diferença (a) - (b)
Despesa Bruta com pessoal (I)	27.856,09	28.974,70	-1.118,61
Pessoal Ativo	17.341,57	17.341,57	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	9.923,22	9.923,22	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	591,30	1.709,91	-1.118,61
Despesas Não Computadas (II)	5.219,68	4.458,63	761,05
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	24,54	24,54	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	893,83	893,83	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	103,73	103,73	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.197,58	3.436,53	761,05
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	22.636,41	24.516,07	-1.879,66
Despesa Total com Pessoal ⁽²⁾	22.830,22	24.709,88	-1.879,66
RCL ⁽³⁾	57.104,63	57.104,63	0,00
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	39,98%	43,27%	-3,29%

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Relatório de Gestão Fiscal Publicado e do Sistema FIPLAN Gerencial.

Notas: ⁽¹⁾ Não obstante a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPE, seus gastos com pessoal são registrados junto com os do Poder Executivo, em razão de inexistir, ainda, disposição legal definidora do limite de despesa com pessoal para aquele órgão.

⁽²⁾ Incluso RP não processado – R\$193.814.873,23.

⁽³⁾ RCL ajustada conforme art. 166, § 13, da CF/1988.

²⁷² Elaborado pela 6ª CCE.



Dos dados da tabela anterior, conclui-se que o Poder Executivo obteve o índice de 39,98%, não ultrapassando o limite de alerta das despesas com pessoal.

Em relação à diferença no montante de R\$1,1 bilhão na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização”, ela se refere a despesas com a contratação de serviços médicos e hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela SESAB, que foram indevidamente classificados no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, em vez do elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”.

Diversas auditorias deste TCE, efetuadas em exercícios anteriores na SESAB, apontam que a contratação de serviços médicos/hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela citada Secretaria, vem sendo realizada pela Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS), por intermédio do credenciamento de médicos inscritos como pessoas jurídicas e mediante contratação de instituições privadas, com o objetivo de alocar profissionais de saúde na rede própria de saúde do estado.

Diante de tal situação, encaminhou-se o Ofício Conjunto nº 003/2024, requerendo esclarecimentos acerca das contratações em questão no exercício de 2023. Em resposta²⁷³, a SESAB encaminhou as informações discriminadas na tabela seguinte:

TABELA 53 – Despesas de pessoal mediante terceirização de atividades finalísticas da SESAB

Em R\$ milhões		
Tipo de Contratação	Contratado	Valor
Credenciamento de médicos ⁽¹⁾	Diversas Pessoas Jurídicas	337,26
	Fundação José Silveira	454,45
Contrato de Terceirização ⁽²⁾	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	169,51
	Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS)	135,30
	Consórcio ASCLEPIO	22,09
Total		1.118,61

Fonte: Dados fornecidos pela SAIS/SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 143/2024, datado de 22/02/2024 (protocolo nº TCE/001377/2024).

Notas: ⁽¹⁾ O valor referente aos gastos com serviços médicos por meio de Credenciamento de médicos decorre de diversos contratos com Pessoas Jurídicas. Parte desses contratos encontrava-se com suas vigências expiradas.

⁽²⁾ Os valores concernentes aos gastos com serviços médicos ou multiprofissionais de saúde por meio de contratação de entidades decorreram dos seguintes contratos: FJS (nº 20/2012, 23/2019, 048/2018 e 49/2019); IGH (nº 015/2015, 038/2016, 047/2018, 67/2019, 022/2019, 03/2021 e 04/2021); INTS (nº 034/2016 e 050/2016) e Consórcio ASCLEPIO nº 025/2019. Parte desses contratos encontrava-se com a vigência expirada, e seus serviços foram pagos por meio de indenização.

Saliente-se que as duas modalidades de contratação de serviços médicos, constantes da tabela anterior, não se confundem com a contratação de organizações sociais para a gestão de unidades da administração indireta da Secretaria, pois têm nature-

²⁷³ Por meio do Ofício GASEC nº 143/2024, de 22/02/2024.

za de substituição de postos de trabalho de médicos e outros profissionais de saúde, caracterizando intermediação de mão de obra, empregada em atividades finalísticas das unidades de saúde, inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal da Secretaria.

Embora formalmente os contratos em análise tenham como objeto a prestação de serviços de saúde, materialmente estes contratos se configuram como de mera intermediação de mão de obra, conforme verificado nas visitas às unidades de saúde (tomando-se como amostras as cidades de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Guanambi, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista), locais onde ocorre a execução dos referidos contratos, por ocasião de inspeção realizada pela 2ª CCE deste Tribunal na SESAB²⁷⁴.

Apesar disso, os registros contábeis decorrentes das despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, vêm sendo indevidamente classificados no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica) em vez do elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização).

Tal classificação é incompatível com as orientações estabelecidas no MDF da STN quanto às despesas de pessoal nos moldes exigidos pelo art. 18, § 1º da LRF, o qual estabelece que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Assim, a Auditoria sustenta a irregularidade da classificação realizada pela SESAB, levando em consideração que o apontamento se refere às contratações de entidades para fornecimento de mão de obra, conforme constatado *in loco*, para substituição de servidor, na atividade finalística da secretaria. A contabilização dessas contratações no elemento de despesa 39, ao invés do 34, distorce o cálculo referente ao limite imposto pela LRF e tem sido recorrentemente apontado em relatórios de auditorias anteriores deste TCE, referentes às prestações de contas da SAIS dos exercícios de 2012 e 2013, bem como das contas da UJ SESAB/SAIS relativas aos exercícios de 2015 a 2022.

Em relação à divergência de R\$761,1 milhões nos cálculos efetuados pela Auditoria, ela se refere ao montante considerado indevidamente pelo Poder Executivo como dedução do cômputo da despesa de pessoal, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, cujas despesas foram financiadas com a fonte “260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial)”.

Quanto ao cômputo das despesas pagas mediante a fonte 260, no exame das Contas do exercício de 2018, a decisão do Tribunal Pleno acompanhou o posicionamen-

²⁷⁴ TCE/011641/2019.

to do Ministério Público de Contas, que divergiu do entendimento da Auditoria e da STN, sob os seguintes argumentos, cujos trechos foram destacados no Parecer²⁷⁵:

Como se nota, a **decisão judicial** do TJ/BA, ao permitir que as receitas do BAPREV fossem direcionadas ao pagamento de benefícios de inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, proporcionou a **eliminação da principal característica do plano de segregação de massas que é a incomunicabilidade entre os fundos em repartição e em capitalização quanto aos respectivos beneficiários, recursos e obrigações**.

A partir da publicação da referida decisão monocrática, a divisão do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia - RPPS/BA em BAPREV e FUNPREV, como idealizado pela Lei Estadual nº 10.955/2007, **passou a ter relevância apenas do ponto de vista contábil**, porque, repise-se, os recursos próprios do BAPREV vêm sendo sistematicamente direcionados para pagamento de beneficiários do FUNPREV.

Nesse sentido, **enquanto não for reformada a decisão do TJ/BA**, no plano fático, a divisão entre o BAPREV e o FUNPREV inexistirá, razão por que os recursos próprios de ambos, podendo ser utilizados para pagamentos de quaisquer beneficiários, deverão, como consequência da aludida decisão, ser deduzidos da despesa bruta com pessoal, na forma como constou nos demonstrativos apresentados. (grifo da Auditoria)

Entretanto, a Auditoria manteve seu posicionamento acompanhando o entendimento da STN, a quem compete a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, a qual considera que os recursos oriundos da decisão judicial monocrática de transferências de recursos do BAPREV são caracterizados como cobertura da insuficiência financeira do FUNPREV, portanto, não podem ser deduzidos para câmputo da despesa com pessoal.

A STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 17/2018/GDESP/COREM/SURIN/STN-MF, de 21/12/2018, em atendimento à consulta da Auditoria, se pronunciou nos seguintes termos:

8. Neste sentido, foi realizada consulta por e-mail à Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF, coordenação responsável pela elaboração do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN. [...] **o entendimento expresso no MDF é que para que as despesas com pessoal custeadas com recursos vinculados ao RPPS sejam passíveis de dedução para câmputo da despesa, é necessário que tenha sido instituída alguma forma de equilíbrio financeiro e atuarial conforme regras da Secretaria de Previdência. Caso algumas das medidas de equilíbrio não tenham sido implementadas, o fato de vincular alguns recursos ao RPPS tem o mesmo significado de fazer o aporte financeiro nos casos de déficit**. A diferença nesse caso é que, ao invés do recurso ir para o tesouro do ente e depois ser repassado ao RPPS, o recurso está sendo direcionado diretamente ao RPPS, **mas a essência é a mesma**.

²⁷⁵ Ref. 2219222-1 – p. 129-130.

Esse entendimento vale também para os planos financeiros no caso da segregação das massas. Esse plano será sempre deficitário e independentemente de haver alguma vinculação de recursos para esse plano, esses recursos continuarão a ser tratados como repasse financeiro e as despesas custeadas com eles não poderão ser deduzidas. (grifo da Auditoria)

Ocorre que houve julgamento do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, conforme acórdão publicado em 05/05/2020, onde acordaram os Desembargadores integrantes da Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ/BA), por unanimidade de votos, em REJEITAR as preliminares e no mérito NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, na forma do quanto fundamentado no seguinte voto da Excelentíssima Relatora, Des^a. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel: “Dessa maneira, o VOTO é no sentido de JULGAR PREJUDICADO o agravo interno, REJEITAR as preliminares e, no mérito, NEGAR PROVIMENTO a este recurso de agravo de instrumento”.

Com o julgamento pela improcedência do referido agravo, **inexiste qualquer tipo de respaldo judicial ou legal** que determine/autorize a transferência de recursos do fundo previdenciário para o fundo financeiro.

Releva mencionar que nas Contas de Governo do exercício anterior, a PGE/BA alegou que, apesar do julgamento do Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000, a matéria em questão está atualmente tramitando no STF por meio da Ação Cível Originária (ACO) nº 3023/2017. Acrescentou que foi deferida uma tutela de urgência pelo relator original Ministro Celso de Mello, que decretou a suspensão imediata dos efeitos da ordem de recomposição dos direitos transferidos do BAPREV para o FUNPREV. Além disso, informou que a questão em análise foi regulamentada pela Lei Estadual nº 13.552, de 23/03/2016, que autorizou a utilização do excedente do Fundo Previdenciário (BAPREV) para o Fundo Financeiro (FUNPREV), visando ao pagamento dos benefícios previdenciários e mitigar o déficit previdenciário.

Concluiu que o STF atribuiu repercussão geral à matéria por meio do Recurso Extraordinário (RE) 1007271, que trata da competência legislativa da União em matéria previdenciária. O RE 1007271 também está pendente de julgamento, com a Procuradora-Geral da República manifestando-se pela sua preferência de julgamento. Nesse contexto, a PGE/BA argumentou, à época, que é necessário aguardar o julgamento da ACO 3023/2017, não cabendo emissão de um alerta.

Esta Auditoria reforça posicionamentos anteriores de que as alegações trazidas pela PGE/BA não devem prosperar. O parecer da PGE/BA faz alusão à Tutela de Urgência concedida na ACO nº 3023/2017, em que o STF assim se manifestou:

[...]

que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

o Parecer Técnico nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017 (doc. 10), bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estatais, pela União Federal.

Desse modo, a decisão judicial trata apenas da recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV, realizados em decorrência da Lei Estadual nº 13.552/2016, que autorizou, **excepcionalmente, no exercício de 2016**, a transferência de recursos decorrentes de superávit financeiro do BAPREV para o FUNPREV.

O que a decisão do STF garante é que não sejam devolvidos ao BAPREV os valores transferidos ao FUNPREV em decorrência da referida lei. Tal decisão não deve ser interpretada de modo extensivo, de modo a subsidiar a continuidade de transferência de recursos, até porque a própria Lei Estadual nº 13.552/2016 dispõe que tal transferência seria realizada de **modo excepcional no exercício de 2016 e somente em relação ao superávit financeiro do fundo**.

Portanto, **improcede a manifestação da PGE/BA** no sentido de reconhecer a liberdade de movimentar os recursos presentes nos dois fundos previdenciários, até julgamento definitivo de mérito da ACO, em tramitação no STF. É indubitável que há situações distintas entre o Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000 e a ACO nº 3023/2017, em relação às transferências de recursos entre os fundos.

A Auditoria ratifica que, com a decisão pela improcedência do Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000 pelo Tribunal de Justiça da Bahia, foi cessada a comunicação de valores entre o BAPREV e o FUNPREV.

Em consonância com a conclusão da Auditoria, relevante trazer o posicionamento do Ministério da Previdência Social nos trechos destacados a seguir, retirados do Parecer SEI nº 93/2023/MPS:

DAS TRANSFERÊNCIAS INDEVIDAS DE RECURSOS ENTRE OS FUNDOS

75. Segundo apurado pela Auditoria Direta não presencial de Informações Previdenciárias realizada no RPPS do Estado da Bahia em 2018 e concluída em 2019 (Relatório de Auditoria Direta SEI/ME - 3085270), foram realizadas transferências de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, nos exercícios de 2016 e 2017, no total de R\$ 2.299.302.022,58 (dois bilhões, duzentos e noventa e nove milhões, trezentos e dois mil vinte e dois reais e cinquenta e oito centavos). **Tais transferências teriam sido autorizadas pela Lei Estadual nº 13.552/2016 e por decisão judicial exarada nos autos do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000.**

[...]

80. **A transferência de recursos ocorrida em 2016 foi autorizada pela Lei estadual nº 13.552/2016**, a qual dispôs que a transferência, em caráter excepcional, ficaria limitada ao valor do superávit financeiro calculado na avaliação atuarial realizada em 2016, preservando a margem de segurança de 25% (vinte e cinco por cento) do superávit técnico.

81. **Quanto às transferências de recursos operadas em 2017 e exercícios posteriores, o Estado da Bahia alegou que foi instado a cumprir Decisão Judicial, exarada nos autos do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000**, com o seguinte teor: “determinar/autorizar que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios a quem tem direito, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)”. (grifo da Auditoria)

Prossegue o Ministério da Previdência Social em sua análise por meio do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP):

83 Ocorre que a referida decisão foi revista, em 05/05/2020, pela mesma magistrada que deferiu a medida pleiteada, desembargadora Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel, que entendeu não haver mais necessidade da medida emergencial de comunicação de valores dos fundos de previdência (FUNPREV e BAPREV). O voto da desembargadora foi conver□do em Acórdão, aprovado por unanimidade de votos pelos desembargadores integrantes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, cópia anexa SEI/MGI 38698976.

Desta forma, conclui que a decisão judicial que autorizava a comunicação de recursos entre os fundos **perdeu sua eficácia** a partir da publicação do Acórdão datado de 05/05/2020, lavrada nos Autos do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000.

Ademais, relevante destacar do referido parecer o entendimento do Ministério da Previdência Social acerca da outra ação em trâmite no STF, ratificando posicionamentos anteriores da Auditoria e refutando a principal argumentação da PGE/BA, de que não caberia emissão de alerta por parte da Auditoria para suspensão imediata das transferências entre os fundos até que houvesse o julgamento da ACO. Veja-se o que disse o Ministério de forma clara:

Quanto à Ação Civil Originária nº 3.023, que corre perante o Supremo Tribunal Federal, verifica-se que a tutela provisória concedida **não alcança autorizar a transferência de recursos entre os fundos de previdência realizada posteriormente a seu ajuizamento**, haja vista que buscava ver declarada a inexistência de obrigação do Estado da Bahia de atender à ordem da União para recomposição da reserva constituída pelo Baprev, ou seja, de restituir os valores transferidos do Plano Previdenciário **para o Plano Finan-**

ceiro realizadas até 2017, conforme medida liminar concedida pelo ministro Celso de Mello, em 04/08/2017, nos seguintes termos:

“Sendo assim, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão deduzida na presente sede processual, defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar, até final julgamento da presente demanda, que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude o Parecer Técnico nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017, bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estaduais, pela União Federal, renovando-se, ainda, o Certificado de Regularidade Previdenciária cujo vencimento, no caso, dar-se-á em 21/08/2017” (grifo da Auditoria)

Acrescenta que, de acordo com consulta processual no site institucional do STF, a União apresentou Agravo Regimental em tutela provisória na ACO nº 3.023, que foi apreciado pelo Plenário do Tribunal, Sessão Virtual de 16/06/2023 a 23/06/2023, conforme Acórdão publicado em 26/06/2023. No aludido julgamento, o STF negou provimento ao recurso da União, mantendo a decisão agravada, assim, “enquanto perdurar os efeitos da medida, prevalece o impedimento à inscrição de irregularidade do Estado da Bahia no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV), em razão das transferências de recursos ocorridas até 2017”.

Conclui o Ministério da Previdência que a:

[...] decisão do STF em momento algum autorizou as transferências de recursos que se realizaram posteriormente ao ajuizamento da ACO, mesmo porque não foi objeto do pedido da peça inicial. Disso resulta que as transferências ocorridas após a decisão de 05/05/2020, lavrada nos Autos do Agravo de Instrumento n.º 0024397-55.2016.8.05.0000, **não mais possuem amparo jurídico**. (grifo da Auditoria)

Quando interpretações de decisões judiciais não são decorrentes de uma análise minuciosa de seus impactos financeiros e atuariais, contribuem para o desequilíbrio do RPPS e agravamento de sua sustentabilidade. No caso em tela, o entendimento da PGE/BA permitiu a **transferência indevida** de recursos entre os fundos da ordem de **R\$2,4 bilhões**, compreendendo o período desde a decisão judicial em 05/2020 até 12/2023, em evidente descumprimento de ordem judicial.

Releva salientar que em 2024 houve aprovação da Lei Estadual nº 14.651/2024, com modificações importantes para a previdência estadual, como a alteração do marco inicial do BAPREV para 29/07/2016, equiparando à data de criação da Previdência Complementar na Bahia.

A Lei também dispõe, no seu art. 3º, que o Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realizará aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e al-

cance do seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 anos, contados da data de início de vigência desta Lei, na forma a ser estabelecida em Lei.

O efeito financeiro mais imediato com a aprovação do referido normativo foi a cessação em 2024 das transferências de recursos entre os fundos previdenciários. Quanto à meta de reequilíbrio atuarial do Plano Previdenciário (BAPREV), caberá às auditorias futuras o devido acompanhamento das medidas previstas em lei.

O total dos gastos realizados pelo Estado da Bahia com pessoal de todos os poderes e órgãos está demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 54 – Relação entre despesa com pessoal e RCL – consolidado

Em R\$ milhões

Discriminação	Consolidado		
	Publicado	Apurado pela Auditoria	Diferença
Despesa Bruta com Pessoal	34.475,70	35.594,31	-1.118,61
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	69,94	69,94	0,0
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	969,87	969,87	0,0
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	479,86	479,86	0,0
(-) Inativos com Recursos Vinculados	5.291,89	4.530,84	761,05
(=) Despesa Total de Pessoal	27.664,14	29.543,80	-1.879,66
RCL⁽¹⁾	57.104,63	57.104,63	0,0
Participação da Despesa com Pessoal na RCL (%)	48,44	51,74%	-3,30%

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Sistema FIPLAN Gerencial.

Nota: ⁽¹⁾ RCL ajustada conforme art. 166, § 13, da CF/1988.

Em suma, considerando-se os valores apresentados nas tabelas anteriores, verifica-se que os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes e dos órgãos correspondem a 43,27% e 51,74% da RCL, respectivamente, sendo importante destacar que o Poder Executivo encontra-se abaixo do limite de alerta previsto no art. 59 da LRF, conforme demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 28 – Participação da Despesa com Pessoal na RCL

Em %

Poder/Órgão	Limite Legal (art. 20)	Limite Prudencial (art. 22)	Limite para Alerta (art. 59)	Participação em 2023	
				Publicado	Apurado pela Auditoria
Consolidado	60,00	57,00	54,00	48,44	51,74
Executivo	48,60	46,17	43,74	39,98	43,27

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.3.2.2 Monitoramento da recomendação d28

d28. adotar providências no sentido de promover a imediata suspensão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, ante a ausência de respaldo judicial ou legal que ampare esse tipo de procedimento

Segundo o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação (Fevereiro de 2024), constam como ação realizada a propositura de um Projeto de Lei, com o objetivo de estabelecer o equilíbrio atuarial do BAPREV, mediante uma nova proposta de segregação de massas, que visa equiparar a data de criação do Fundo Previdenciário, à data de criação da Previdência Complementar (RPC), aliado a uma recomposição financeira do Fundo BAPREV, que voltaria a acumular e capitalizar os recursos oriundos das contribuições dos servidores e da contribuição patronal mensal.

Como visto no item anterior, a referida ação foi concretizada com a publicação da Lei Estadual nº 14.651, de 03/01/2024, cujo um dos efeitos foi a suspensão da transferência de recursos entre os fundos. Pelo exposto, a Auditoria conclui que a recomendação d28 foi **implementada**, não obstante a irregularidade ter pendurado ao longo do exercício de 2023.

2.6.3.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão , em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Contabilizar despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, § 1º da LRF.

2.6.3.3 Previdência Oficial do Estado²⁷⁶

2.6.3.3.1 Limite de Gastos com Inativos e Pensionistas

De acordo com a Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, os Estados são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos respectivos regimes próprios decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Conforme apresentado nas DCCEs de 2023 (p. 96), o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R\$6,2 bilhões, visando à cobertura do seu déficit financeiro.

Ademais, conforme demonstrado nas DCCEs de 2023 (p. 97), a relação de 1,56 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a

²⁷⁶ Elaborado pela 6ª CCE.

contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite legal (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998. A contribuição patronal não pode exceder o dobro da contribuição dos segurados.

2.6.3.3.2 Criação ou Majoração de Benefícios Previdenciários

Em seu art. 17, § 1º, a LRF condiciona a criação e/ou a majoração de benefícios previdenciários à elaboração de uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro com a indicação da origem dos recursos para o custeio do acréscimo das despesas.

Quanto à majoração na remuneração dos servidores ativos e, conseqüentemente, nos benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas, em 2023, verificou-se que decorreram dos seguintes atos normativos:

QUADRO 29 – Atos concessivos de majorações na remuneração

Lei Estadual	Data	Ementa
14.563	16/05/2023	Estabelece percentual de revisão geral incidente sobre os vencimentos, subsídios, soldos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, proventos e pensões da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, na forma que indica, e dá outras providências.
14.565	16/05/2023	Altera a estrutura remuneratória dos cargos das carreiras dos Grupos Ocupacionais Artes e Cultura, Comunicação Social, Técnico-Administrativo, Técnico-Específico, Serviços de Apoio Técnico-Administrativo da Procuradoria Geral do Estado – PGE, Obras Públicas e Fiscalização e Regulação, dos cargos das carreiras de Nível de Apoio - NA, do Quadro Especial das Universidades, dos cargos da carreira de Delegado de Polícia Civil, da carreira do Magistério Público das Universidades Estaduais e dos cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas, da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências.
14.571	23/05/2023	Institui a Gratificação por Exercício Cumulativo de Atribuições do Escrivão de Polícia Civil e Investigador de Polícia Civil, na forma que indica.
14.579	02/06/2023	Altera a estrutura de cargos em comissão da Secretaria da Segurança Pública - SSP, e dá outras providências.
14.581	02/06/2023	Estabelece percentual a título de revisão geral anual incidente sobre os vencimentos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, proventos e pensões dos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.
14.582	02/06/2023	Estabelece percentual de revisão geral incidente sobre os vencimentos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, proventos e pensões do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e modifica a composição da Junta Médica Oficial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Lei Estadual	Data	Ementa
14.583	02/06/2023	Dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo, das funções comissionadas símbolos FC-1 a FC-8, das funções gratificadas, dos proventos de aposentadoria e as pensões da Assembleia Legislativa, na forma que indica, e dá outras providências.
14.589	15/08/2023	Estabelece percentual de revisão geral incidente sobre os vencimentos, gratificações e proventos dos servidores, as funções de confiança e os cargos em comissão do Ministério Público do Estado da Bahia, altera os anexos da Lei nº 8.966, de 22 de dezembro de 2003, e dá outras providências.
14.590	15/08/2023	Reajusta os vencimentos e vantagens dos cargos efetivos e dos cargos em comissão, no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia, e dá outras providências.
14.640	15/12/2023	Altera dispositivos das Leis nº 13.192, de 06 de novembro de 2014, nº 13.731, de 05 de julho de 2017, nº 10.547, de 27 de dezembro de 2006, e dá outras providências.
14.645	26/12/2023	Altera o Quadro de Cargos de Carreira e o Quadro Organizacional das Procuradorias e Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, estabelecidos pela Lei nº 14.313, de 03 de maio de 2021, e dá outras providências.

Fontes: Diário Oficial do Estado e site www.legislabahia.ba.gov.br.

As despesas criadas com o reajuste das remunerações e dos benefícios em 2023, por força das Leis Estaduais nºs 14.563, 14.581, 14.582, 14.583, 14.589 e 14.590 enquadram-se na regra do § 6º do art. 17 da LRF, isenta o ente de cumprir as exigências legais no caso de reajustamento de remuneração de pessoal prevista no art. 37, X, da CF/1988, *in verbis*:

A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, **observada a iniciativa privativa em cada caso**, assegurada revisão geral anual, sempre na **mesma data** e sem distinção de índices. (grifo da Auditoria)

Entende-se, dessa forma, perfeitamente aplicável às Leis Estaduais o disposto no art. 37, X, da CF/1988, em razão de conter previsão de reajuste a todos os servidores de um determinado Poder.

O entendimento assente na doutrina é de que a ideia de revisão, contida no dispositivo constitucional acima comentado, representa o ato pelo qual o Poder Público atualiza as remunerações dos servidores públicos, de modo a recuperar as perdas decorrentes da corrosão salarial impostas pelo processo inflacionário. É de Di Pietro (2023, p. 714)²⁷⁷ a lição que se amolda perfeitamente ao que se expõe:

[...] A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, **o que não impede revisões outras, feitas**

²⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios. (grifo da Auditoria)

Já as despesas criadas em 2023 pelas Leis Estaduais nºs 14.565, 14.571 e 14.579, 14.640 e 14.645 que tratam da criação de cargos ou vantagens, ou do aumento de seus valores, não se enquadram na regra do § 6º do art. 17 da LRF, por não se tratar do reajustamento disciplinado pelo art. 37, X, da CF/1988, mas de aumento nos vencimentos/vantagens, com a criação de gratificação ou de cargo para uma determinada categoria de servidor público.

Sendo assim, o ato normativo em análise deve ser acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício 2023 e para os dois subsequentes, bem como da comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais previstas, inclusive com as premissas e a metodologia de cálculos utilizados, nos termos exigidos pela LRF.

Ressalte-se que o art. 17, § 5º da LRF dispõe que a despesa não será executada antes da implementação das medidas referidas anteriormente, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar, tendo como consequência pelo seu descumprimento a nulidade do ato que deu causa ao aumento de despesa com pessoal, nos termos do art. 15 e caput do art. 21 da referida Lei.

Ademais, com vistas a dar transparência aos atos normativos que tratam das majorações na remuneração dos servidores em atividade e nos benefícios da previdência social, recomenda-se não apenas o controle acerca da elaboração, mas também a ampla divulgação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro acompanhadas dos seus respectivos estudos.

2.6.3.4 Endividamento Público²⁷⁸

A LRF enfatiza o dever de se controlar o nível de endividamento dos entes públicos, dispondo, no art. 32, sobre a observância aos limites e às condições fixadas pelo Senado Federal. As Resoluções do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, e nº 43, de 21/12/2001, regulamentaram os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária, bem como os limites e as condições de autorização das operações de crédito interno e externo, inclusive concessão de garantias.

No quadro a seguir, foram resumidas as informações mais relevantes quanto ao cumprimento dos limites inerentes ao endividamento do Estado, relacionados principalmente com a RCL, presentes nas DCCEs de 2023 (p. 114-117).

²⁷⁸ Elaborado pela 3ª CCE.

QUADRO 30 – Resumo das informações sobre os limites de endividamento

Limite	Referencial	Índice		Situação
		Limite legal	Apurado em 2023	
Para a dívida consolidada líquida	RCL	Até 200,00%	36,5%	Cumprido
Para liberações de operações de crédito no ano	Despesas de Capital	Até 100,00%	6,7%	Cumprido
Do montante global das operações de crédito realizadas	RCL	Até 16,00%	1,3%	Cumprido
Para os dispêndios no ano	Média Projetada da RCL	Até 11,50%	2,1%	Cumprido
Para concessão de garantias de valores	RCL	Até 22,00%	0,0%	Cumprido

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2023.

A Auditoria aplicou procedimentos objetivando avaliar a consistência dos valores, saldos e cálculos realizados para a apuração dos índices, com base nos critérios estabelecidos no manual do STN. Foi constatado, no tocante ao limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL) que, conforme comentado no item 2.7.3.7 desta Seção Analítica, as deduções da dívida consolidada, apresentadas no Demonstrativo da DCL (DCCes de 2023, p. 896-897), encontravam-se subavaliadas em R\$76,8 milhões, em virtude de divergências identificadas entre os saldos nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos do Sistema FIPLAN.

Além dos limites apresentados na tabela anterior, regulamentados pelo Senado Federal e apurados pela SEFAZ, a STN apura a Capacidade de Pagamento (CAPAG), tendo o Estado da Bahia obtido classificação de CAPAG “A” no exercício de 2022.

2.6.3.5 Parcerias Público-Privadas (PPPs)²⁷⁹

O art. 28 da Lei Federal nº 11.079, de 30/12/2004, definiu, como limite para realização de despesas com contratos de PPP, o percentual de 5,00% da RCL projetada para os dez exercícios seguintes, sob pena de o Estado ficar impedido de receber, da União, transferências voluntárias ou garantias.

O Demonstrativo das PPPs, constante às p. 105-107 das DCCes de 2023, indica que, em 2023, encontravam-se vigentes oito contratos de PPP, sendo três de concessão patrocinada, do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, do Sistema Viário BA-052 e do Sistema Viário Oeste (incluindo a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica), e outros cinco de concessão administrativa, conforme a seguir detalhado:

²⁷⁹ Elaborado pela 3ª CCE.

TABELA 55 – Resumo dos Contratos de PPP

Em R\$ milhões

Objeto do Contrato	Ano de assinatura	Duração	Despesas em 2023	Concessionária
Ente Federado, exceto estatais Não Dependentes⁽¹⁾			1.379,7	
Hospital do Subúrbio ⁽²⁾	2010	10 anos	279,0	PRODAL Saúde S.A.
Arena Fonte Nova	2010	18 anos	130,0	Fonte Nova Negócios e Participações S.A.
Instituto Couto Maia	2013	25 anos	71,3	Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S.A.
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas	2013	35 anos	651,1	Companhia do Metrô da Bahia
Diagnóstico por Imagem	2015	11,5 anos	154,1	Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A.
Sistema BA-052	2018	20 anos	94,2	Concessionária Estrada do Feijão SPE S.A.
Sistema Viário do Oeste	2020	35 anos	0,0	Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A.
Estatais Não Dependentes			102,5	
Emissário Submarino ⁽³⁾	2006	20 anos	102,5	Concessionária Jaguaribe S/A
Total			1.482,2	

Fonte: Demonstrativo das PPPs – DCCEs de 2023.

Notas: ⁽¹⁾ Consta ainda no Demonstrativo a PPP a contratar "Aeroporto da Costa do Descobrimento".⁽²⁾ Prorrogado por mais 7 anos e 19 dias, a partir de junho/2023.⁽³⁾ Contrato firmado pela EMBASA. Despesas não incluídas para fins de consolidação das DCCEs de 2023.

Da análise dos dados do citado demonstrativo, observa-se que o Estado da Bahia, em 2023, realizou despesas com o pagamento de contraprestações equivalendo a 2,41% da RCL, cumprindo o limite estabelecido para PPPs.

Ficou evidenciado, também, que, com base nas estimativas para as receitas e despesas dessa natureza para os próximos dez anos, não seria ultrapassado o limite de 5,00% indicado na Lei Federal.

2.6.3.6 Resultado Primário

O Resultado Primário é a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras ou fiscais). Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo Estado e o valor obtido indica se os níveis de arrecadação primária são suficientes para suportar os gastos primários. Sendo o resultado superavitário, os recursos são direcionados para o pagamento de serviços da dívida e para a redução de seu estoque. No caso de haver déficit primário, ocorre o crescimento da dívida pública.

No fim do exercício de 2023, conforme publicado à p. 97 das DCCEs de 2023, o Resultado Primário foi deficitário em R\$1,1 bilhão, sendo que a meta fiscal originalmente prevista na LDO/2023 era de superávit, no valor de R\$376,7 milhões, mas foi alterada por meio da Lei Estadual nº 14.643/2023 para um déficit de até R\$2,5 bilhões.

No Balanço Patrimonial publicado nas DCCs de 2022 (p. 187), havia um ativo financeiro no valor de R\$13,1 bilhões para um passivo financeiro de R\$3,4 bilhões, gerando, portanto, um superávit financeiro de R\$9,7 bilhões. Desse montante, até o período sob análise, conforme balanço orçamentário já homologado pelo SICONFI em seu Anexo 01, foi utilizado para a abertura de créditos orçamentários adicionais o montante de R\$7,9 bilhões.

Esses créditos adicionais, portanto, viabilizaram a execução de despesas no exercício de 2023 que tiveram como suporte receitas realizadas em exercícios anteriores. Tal fato, como se esclarecerá adiante, no item 2.6.3.6.1, foi o fator determinante para que o resultado primário fosse deficitário no fim do exercício sob exame.

Nos trabalhos de Auditoria de acompanhamento da LRF do terceiro quadrimestre do exercício de 2023, verificou-se a seguinte inconformidade:

2.6.3.6.1 Ausência de apresentação de fundamentos legais no PL nº 25.130 para a alteração das metas fiscais da LDO para o exercício de 2023

Até o fim do 4º bimestre de 2023, o Resultado Primário atingiu o montante de R\$2,3 bilhões. Já no fim do quinto bimestre, o Resultado Primário, ainda superavitário, foi de R\$320,7 milhões, representando 85,14% da meta fiscal estabelecida para o exercício na LDO/2023.

No dia 01/12/2023, o Poder Executivo encaminhou à ALBA o PL nº 25.130 com o objetivo de alterar as metas fiscais estabelecidas na LDO/2023, dentre as quais a do Resultado Primário Acima da Linha, desta feita, projetando o Resultado Primário, valor corrente, em R\$2.518,0 negativos.

A Lei Estadual nº 14.490/2022 (LDO/2023), em seu art. 2º e parágrafo único, prevê o seguinte:

Art. 2º – As metas fiscais para o exercício de 2023 são as constantes do Anexo II desta Lei, e poderão ser ajustadas se verificadas alterações da conjuntura nacional e estadual, dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas e do comportamento da execução dos Orçamentos de 2022, além de modificações na legislação que venham a afetar esses parâmetros.

Parágrafo único – O ajuste das metas fiscais de que trata o *caput* deste artigo, se necessário, será feito mediante Lei específica. (grifo do original)

Conforme verificou a Equipe Técnica da 3ª CCE, na mensagem de encaminhamento do mencionado PL (MSG. AL. nº 5.405/2023/Mensagem nº 46/2023), **não constam** os fundamentos para a alteração das metas fiscais para o exercício de 2023, especi-

almente se houve alterações na conjuntura nacional ou estadual, modificação dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, mudança no comportamento da execução do orçamento ou, por fim, modificações na legislação que viessem a afetar esses parâmetros.

A esse respeito, mediante o Ofício SAF/SEFAZ nº 02 de 05/03/2024, foram encaminhados os esclarecimentos da Coordenação Geral de Planejamento e Acompanhamento Financeiro (COPAF), constantes do Processo SEI 013.7604.2024.0010067-01, nos seguintes termos:

[...]

Apesar de a realização da receita ter ocorrido em 2023 em patamares superiores ao previsto no anexo de metas fiscais das LDO, houve a necessidade de se promover o ajuste em função da utilização dos saldos acumulados de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2022. Tal explicação inicial é fundamental para demonstrar que não foi o caso da aplicação do art 64 da Lei 14.490, como consta num trecho do Ofício do TCE, pois não houve frustração da realização das receitas primárias do Estado. O trecho da página 260 da 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, o qual trata do art 9º da Lei Complementar 101/200, explica a utilização do contingenciamento:

“O art. 9º determina que, a cada bimestre, caso a realização da receita não se comporte como o esperado, trazendo risco “ao cumprimento das **metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**”, os Poderes e Ministério Público devem promover contenção das despesas públicas segundo os critérios definidos na LDO. Em outras palavras, a receita pública é uma variável sob a qual o Poder Público tem bem menos controle do que a despesa pública, ou seja, seus próprios gastos (em que pese uma parcela bastante relevante das despesas públicas serem de caráter obrigatório e de difícil eliminação ou contenção uma vez criadas); assim, havendo frustração de receitas, não resta ao gestor outra alternativa para cumprir as metas fiscais vigentes senão cortar despesas discricionárias. (grifamos)”

Para contextualizar melhor, a referida 13ª edição do MDF, ao tratar do resultado primário, estabelece o regime de caixa para a despesa, afetando o resultado apenas as despesas pagas, em função da avaliação de geração de caixa, inclusive os pagamentos de despesas inscritas em Restos a Pagar, conforme demonstrado na página 264:

“As receitas primárias são, portanto, receitas orçamentárias apuradas necessariamente pelo regime de caixa. Da mesma forma, são despesas primárias aquelas despesas orçamentárias, apuradas pelo regime de caixa, que diminuem o estoque das disponibilidades de caixa e haveres financeiros sem uma contrapartida em forma de diminuição equivalente no estoque da dívida consolidada.”

Sendo assim, além das despesas pagas com recursos arrecadados no exercício, é necessário também considerar os valores de pagamentos de restos

a pagar, e dos créditos abertos com a com utilização dos superávits financeiros apurados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, que sejam aplicados em pagamento de despesas primárias. Tais situações correspondem a um recurso arrecadado em exercícios anteriores e comprometem a realização da meta de resultado primário, já que no exercício haverá apenas o registro do pagamento da despesa primária.

Tais conceitos demonstram que a análise da saúde fiscal de um ente precisa considerar diversos aspectos. A apuração de um resultado primário negativo necessariamente não representa uma situação de desequilíbrio fiscal. Pode o ente estar numa condição que possibilite aumentar o seu nível de endividamento, com ingresso de receitas financeiras de operações de crédito que elevam a execução de despesas primárias. Ou, como é o caso em questão, o ente pode estar apenas executando o seu estoque de disponibilidade, gerado pela apuração de resultados primários positivos em exercícios anteriores.

[...]

Ainda de acordo com a SEFAZ, o resultado primário favorável em 2022 permitiu que o consumo de disponibilidades de caixa em 2023 ocorresse em valores superiores aos previstos inicialmente, resultando na necessidade de revisão da meta para comportar o incremento de gastos.

De forma conclusiva, a SEFAZ assim se pronunciou:

[...]

Diante de tudo que foi exposto, em relação ao acompanhamento da realização das metas de resultado primário e nominal de 2023, o governo decidiu pela inclusão, na composição das metas de resultados primário e nominal, da projeção de pagamentos de despesas primárias – principalmente de investimentos – financiadas por crédito adicional de superávit financeiros, considerando que representam disponibilidades de recursos de superávit de exercícios anteriores, com aplicação em pagamentos de despesas do exercício.

A Auditoria entende que a resposta apresentada pela SEFAZ é apta a justificar a modificação da meta do resultado primário, que foi realizada mediante lei específica, em observância ao critério constante do art. 2º, parágrafo único, da LDO/2023. Entretanto, o texto do retromencionado projeto de lei não contém a fundamentação exigida no caput desse mesmo artigo, uma vez que, embora razões factuais para a alteração da meta existissem, estas não foram devidamente apresentadas na ocasião do encaminhamento do PL nº 25.130/2023.

2.6.3.6.1.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Apresentar os fundamentos legais exigidos para os próximos encaminhamentos de projetos de lei tendentes a modificar as metas da LDO, de modo que se justifique previamente a alteração proposta.

2.6.3.7 Resultado Nominal²⁸⁰

O resultado nominal apresenta a diferença entre os saldos da Dívida Fiscal Líquida (DFL) relativos a dois períodos. Pela metodologia abaixo da linha, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da DCL em 31 de dezembro do exercício anterior em relação ao apurado no período de referência. Já pela metodologia acima da linha, representa o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário o saldo da conta de juros, ou seja, a diferença entre os juros ativos e juros passivos.

A LRF determina que o Demonstrativo do Resultado Nominal acompanhará o RREO, devendo esse resultado ser apresentado bimestral e anualmente, demonstrando a variação acumulada da DFL ao longo do ano. É apresentado, a seguir, o resultado nominal do exercício de 2023 apurado pela Auditoria:

TABELA 56 – Resultado Nominal do Exercício de 2023

Em R\$ milhões

Em R\$ milhões

Especificação	Saldo				Diferença (C – D)
	SEFAZ	Auditoria	SEFAZ	Auditoria	
	Em 31/12/2022 (A)	Em 31/12/2022 (B)	Em 31/12/2023 (C)	Em 31/12/2023 (D)	
Dívida Consolidada (I)	28.529,8	28.529,8	30.765,77	30.765,77	0,00
Deduções (II)	11.875,6	11.974,4	9.925,31	10.001,43	-76,13
Disponibilidade de Caixa	11.225,4	11.324,2	8.885,59	8.961,71	-76,13
Disponibilidade de Caixa Bruta	12.824,9	12.923,7	11.633,87	11.710,63	-76,76
(-) Restos a Pagar Processados	478,3	478,3	824,87	824,87	0,00
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	1.121,2	1.121,2	1.923,41	1.924,04	-0,64
Demais Haveres Financeiros	650,2	650,2	1.039,72	1.039,72	0,00
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I-II)	16.654,2	16.555,4	20.840,46	20.764,33	76,13
Resultado Nominal (sem RPPS) – Abaixo da Linha	SEFAZ (A–C)		Auditoria (B–D)		Diferença
	(4.186,2)		(4.208,9)		22,7
Resultado Nominal Ajustado (sem RPPS) – Abaixo da Linha ⁽¹⁾	Até o 6º Bimestre 2023				
	SEFAZ		Auditoria		Diferença
	(788,3)		(811,0)		22,7

²⁸⁰ Elaborado pela 3ª CCE.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Resultado Nominal Acima da Linha	
Cálculo do Resultado Nominal Acima da Linha	Até o 6º Bimestre / 2023
Resultado Primário (sem RPPS) – Acima da Linha (IV)	(1.101,7)
Juros Nominais	
Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos (V)	1.500,6
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (VI)	1.619,5
Resultado Nominal (sem RPPS) Acima da Linha (IV)+(V-VI)	(1.220,6)
Meta Fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO	(2.284,6)

Fontes: Demonstrativos do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2023 e da DCL do terceiro quadrimestre de 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Conforme MDF, o ajuste é realizado para tornar as metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha” compatíveis.

O resultado nominal ajustado (sem RPPS) abaixo da linha, apresentado no Demonstrativo do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2023 (R\$788,3 milhões negativos), estava a maior em R\$22,7 milhões em relação ao apurado pela Auditoria (R\$811,0 milhões negativos) em função da divergência identificada na auditoria do terceiro quadrimestre de 2022 (R\$98,8 milhões negativos), da diferença apurada na disponibilidade de caixa bruta (R\$76,8 milhões), comentada no item 2.7.3.7 desta Seção Analítica, bem como de uma diferença de R\$635.409,91 negativos, identificada no montante referente a “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados” publicado no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal.

De acordo com as alterações trazidas pela 13ª edição do MDF, em seu item 03.06.02.02, a partir de 2023, o valor a ser utilizado para a avaliação do cumprimento da meta do resultado nominal deve ser aquele apurado pela metodologia abaixo da linha, excluindo o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Contudo, foi facultado aos órgãos públicos que elaboraram suas LDOs para o exercício de 2023 com base na metodologia anterior (acima da linha), realizar a avaliação do cumprimento das metas fiscais de 2023 calculando os resultados fiscais correspondentes conforme a metodologia acima da linha, objetivando manter a consistência interna na comparação entre os valores previstos e os valores realizados.

Não obstante as divergências apontadas pela Auditoria, o Resultado Nominal (sem RPPS) – Acima da Linha apurado nesse exercício (R\$1.220,6 negativos) apontou para o atingimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2023 (R\$2,3 bilhões negativos).

Ressalte-se que a meta apresentada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2023 para o Resultado Nominal Acima da Linha, que era de R\$34,8 negativos, foi alterada por meio da Lei Estadual nº 14.643/2023 para R\$2.284,6 negativos, sem que fossem apresentados fundamentos legais no PL nº 25.130 para a alteração das metas fiscais da LDO para o exercício de 2023, conforme apontado no item 2.6.3.6.1 desta Seção Analítica.

2.6.3.8 Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF)²⁸¹

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União. Suas regras e condições foram determinadas pela Lei Federal nº 9.496, de 11/09/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001, e pela Lei Complementar Federal nº 178, de 13/01/2021. O Estado da Bahia firmou com a União, em 01/12/1997, o Contrato nº 006/97-STN/COAFI de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas.

Com base na Lei Complementar Federal nº 178, de 13/01/2021, o Estado da Bahia e a União assinaram, em 29/06/2022, o 8º Termo Aditivo ao Contrato nº 006/97-STN/COAFI. Por meio deste aditivo, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado foi convertido em Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o qual, além do objetivo de viabilizar a sustentabilidade fiscal e financeira do Estado em bases permanentes, visa, segundo a referida Lei Complementar, reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União.

Em 24/10/2023, o Estado da Bahia apresentou a 1ª revisão do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal do Estado da Bahia, contendo o diagnóstico sucinto da situação econômico-financeira do Estado, os objetivos e a estratégia do ajuste fiscal proposto pelo Estado, as metas ou compromissos estabelecidos pelo Estado em conformidade com as leis e regulamento vigentes, bem como as metas ou compromissos relativos ao exercício de 2023 e estimativas para os exercícios de 2024 e 2025.

Dentre os documentos elencados na Seção VII do Programa, cujo exercício de referência é 2023, o Relatório sobre o cumprimento dos compromissos tem prazo de entrega definido até 31/05/2024, o qual será verificado em futuros trabalhos auditoriais.

Cabe informar que, em 02/10/2023, a STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 2322/2023/ME, que trata da avaliação definitiva do cumprimento de metas e compromissos do exercício de 2022 do PAF do Estado da Bahia, apontou o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos para este exercício.

²⁸¹ Elaborado pela 3ª CCE.

2.7 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

2.7.1 Auditoria Financeira

No ano de 2023, a 7ª CCE realizou duas auditorias financeiras. A Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia teve como objetivo expressar uma opinião sobre o grau de confiança das informações e saldos dos precatórios apresentados nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022, a partir de exames auditoriais direcionados à aferição da consistência dos seus componentes mais representativos, bem como verificar a existência, ou não, de distorções relevantes, independente se causadas por erro ou fraude (ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, itens 16 e 17).

Já a Auditoria Financeira nas Disponibilidades do Estado da Bahia objetivou opinar sobre o grau de confiança das informações e saldos das disponibilidades apresentados nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022, a partir de exames auditoriais voltados à aferição da fidedignidade dos seus componentes mais representativos e verificar a (in)existência de distorções relevantes, causadas por erro e/ou fraude (ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, itens 16 e 17). A seguir, serão relatados, de forma resumida, os principais resultados desses trabalhos auditoriais.

2.7.1.1 Precatórios do Estado da Bahia

Em 2023, foi realizada Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia. Como resultado dos trabalhos auditoriais, foram identificados os seguintes achados:

- (a) Subavaliação de, pelo menos, R\$927,9 milhões (18,59%) no saldo da conta de precatórios em 31/12/2022;
- (b) Ausência de registros individualizados por beneficiário da despesa orçamentária e financeira com precatórios, contrariando o art. 10 da LRF;
- (c) Inconsistências nos procedimentos de conciliação bancária dos saldos das contas especiais de precatórios; e
- (d) Ausência de registros contábeis relacionados ao ingresso de recursos nas contas especiais de precatórios por parte do TJ/BA, quando dos repasses efetuados pelo ente devedor.

A Auditoria avaliou a repercussão desses achados nos saldos apresentados nas DCCes de 2023, identificando os seguintes principais aspectos.



2.7.1.1.1 Ausência de correção/atualização de parte significativa da dívida com precatórios

Nas DCCes de 2023, consta que os “Precatórios vencidos e não pagos” totalizaram R\$8,5 bilhões (p. 108). Esse montante representa 27,5% do total da dívida consolidada do Estado.

A Auditoria solicitou à SEFAZ que apresentasse a documentação que suportava o registro do passivo com precatórios nas DCCes de 2023. Em ofício encaminhado pela Secretaria, consta planilha com a apresentação dos valores dos precatórios, inclusive com o apontamento dos precatórios que não possuem o valor atualizado. De acordo com o documento, 32,9% do montante total da dívida com precatórios não possui valores atualizados/corrigidos.

Ao TJ/BA, também foi encaminhada solicitação para que apresentasse os precatórios devidos pelo Estado. No documento que foi encaminhado à Auditoria, também consta a informação da desatualização de parte significativa do estoque total da dívida com precatórios.

Depreende-se, portanto, que a informação sobre a dívida com precatórios nas DCCes de 2023 do Estado da Bahia não possui fidedignidade, tendo em vista que cerca de um terço do total do passivo com precatórios está desatualizado. Não obstante os apontamentos trazidos ainda no segundo semestre de 2023, no relatório final da “Auditoria Financeira nos PreCATórios do Estado da Bahia”, no tocante a desatualização dos valores devidos a título de preCATórios pelo Estado, os números apresentados nas DCCes de 2023 continuam distorcidos.

À época da apresentação do relatório do referido trabalho auditorial, foi debatido junto à SEFAZ a necessidade da apresentação dos números reais, atualizados; e que caso não fosse possível, tendo em vista a dificuldade apresentada pelo Tribunal de Justiça para proceder a atualização dos valores dos precatórios, que minimamente fossem apresentadas tais informações em notas explicativas, sob o risco de se apresentar informações distorcidas para os usuários das informações apresentadas nas DCCes, o que foi acatado pela Secretaria.

Importante salientar que a subavaliação do passivo com precatórios foi objeto de ênfase emitida no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022.

Na apreciação da Auditoria Financeira nos PreCATórios do Estado da Bahia²⁸², o Plenário do TCE/BA decidiu pela expedição de determinações e recomendações para que os aludidos valores fossem corrigidos.

²⁸² TCE/009618/2023.

[...]

b.1) evidencie, nas DCCes de 2023, os valores corrigidos do saldo da Conta de Precatórios, referentes à posição de 31/12/2022, nos termos da NBC TSP 23 - itens 46 e 47;

b.2) realize os registros contábeis do estoque de precatórios, periodicamente, com base em documento oficial que contenha a posição atual da dívida, nos termos do item 6.2.3 do MCASP 9ª edição e da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 – representação fidedigna);

[...]

d) [...], **pela expedição de recomendação à SEFAZ**, para que, ao final de cada exercício financeiro, solicite ao TJ/BA informações sobre os processos de precatórios que não foram atualizados e emita nota explicativa às DCCes, contendo a quantidade de processos e o valor total da dívida com precatórios que não estão atualizados; (grifo do original)

Quando comparado com o exercício anterior, o saldo do passivo registrado como precatórios cresceu 69,4%. A tabela 4.5.2.2 das DCCes de 2023 (p. 109) indica que foram pagos R\$884,0 milhões, enquanto foram incorporados R\$4,3 bilhões. Em 2023, então, a razão entre pagamentos e incorporação de novos precatórios foi de quase 1 para 5 vezes respectivamente.

O crescimento da dívida consolidada tem sido fortemente impactado pelo reconhecimento de precatórios. A medida em que o Estado paga consideravelmente menos precatórios do que novas dívidas desse tipo são reconhecidas, a situação tende a se agravar. Registro importante está exposto nas DCCes de 2023.

Um segundo fator de variação do estoque da Dívida Consolidada no exercício de 2023 foi a incorporação de precatórios, que são requisições de pagamento de dívidas apresentadas a um ente público em razão de decisão judicial, num total de aproximadamente R\$ 4.348 milhões, conforme a tabela 4.5.2.2. No último exercício, conforme apresentado no gráfico 4.5.2.5 refere-se à incorporação abatido dos valores amortizados de precatórios no total de R\$ 884 milhões, sendo o valor líquido que se incorporou a dívida consolidada no montante de R\$ 3.463 milhões. **A inscrição de precatórios tem sido um importante fator de expansão da Dívida Consolidada. No exercício de 2023 houve um aumento expressivo da dívida de precatórios, devido principalmente à sua atualização monetária feita pelo Tribunal de Justiça nesse exercício.** (grifo da Auditoria)

Outro esclarecimento importante acerca da quitação dos precatórios por parte do Estado está relacionado às fontes de financiamento para a execução dessas despesas. Em 2023, para o cumprimento do plano de pagamento de precatórios em regime especial, o ente devedor estado da Bahia utilizou R\$557,7 milhões do saldo das contas de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios. Esse montante equivale a 78,2% dos recursos utilizados para essa finalidade. Importante frisar que o ordenamento jurídico que trata sobre precatórios faculta ao ente devedor a utilização dos depósitos judiciais, nos limites estabelecidos na CF/1988. De todo modo, essa sistemática evidencia a troca de um passivo por outro, tendo em vista que o Estado

terá que devolver esses recursos às contas de depósitos judiciais à medida que os processos judiciais vão sendo finalizados.

2.7.1.1.2 Ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios

Em consulta aos Sistemas FIPLAN e Mirante, a Auditoria extraiu relatórios com as despesas executadas no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, filtrando aquelas que se referem a precatórios no exercício de 2023. Após a análise, verificou-se que não há a indicação de nenhuma despesa relacionada a precatórios com a identificação dos beneficiários de forma individualizada.

A situação permanece a mesma que foi apontada como achado no relatório da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia. As despesas continuam sendo lançadas no momento do repasse da parcela mensal do plano anual de pagamentos de precatórios, etapa que não se confunde com a quitação do passivo com precatórios. Todas as despesas, então, identificam como credor o TJ/BA, não sendo possível identificar o real beneficiário do pagamento do precatório.

É importante frisar que a ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios foi motivo de alerta emitido no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022. Também, na apreciação da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia, o plenário do TCE/BA decidiu pela expedição de determinação para que o Estado realize as despesas com precatórios com a devida identificação dos beneficiários, conforme está exposto a seguir:

b3. Proceda aos registros da execução orçamentária e financeira, com a devida individualização do beneficiário, nos termos do art. 10, da LRF.

2.7.1.1.3 Monitoramento da ressalva e recomendação d23

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi expedida como recomendação:

d23. adotar as medidas necessárias para melhorar a comunicação com o TJ/BA, de forma que o fluxo de informações entre os Poderes Executivo e Judiciário, relacionadas com os pagamentos de precatórios, ocorra tempestivamente (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);

A Auditoria solicitou à SEFAZ e ao TJ/BA os documentos que suportavam os registros apresentados nas DCCEs de 2023 relacionados ao passivo com precatórios. As informações que constam nos documentos enviados evidenciaram a melhora no fluxo de informações entre os órgãos, tendo em vista que os registros contábeis puderam ser realizados de forma tempestiva. Dessa forma, portanto, considera-se que a referida recomendação foi **implementada**.



2.7.1.1.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalvas
Ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022; e
Subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Evidenciar nas DCCEs os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
A ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária.

2.7.1.2 Disponibilidades

Conforme as DCCEs de 2023, as disponibilidades consolidadas do Estado podem ser resumidas como segue:

TABELA 57 – Disponibilidades brutas do Estado, por conta contábil, de 2022 e 2023

Em R\$ mil			
Código	Detalhes	31/12/2023	31/12/2022
11111.0201	CONTA ÚNICA - BANCO DO BRASIL S/A	3.319.670	3.456.573
11111.0300	BANCOS - CONTA CONVÊNIOS	341.549	208.834
11111.0400	BANCOS - CONTAS ESPECIAIS	4.062.285	4.937.049
11111.0500	BANCOS - CONTA ARRECADAÇÃO	762.125	1.053.615



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Código	Detalhes	31/12/2023	31/12/2022
11111.5000	APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	2.813.340	3.316.794
11111.9800	(-) SISTEMA DE SUPRIMENTO DE FUNDOS	-990.000	-990.000
11131.0300	DEPÓSITOS JUDICIAIS	1.399.122	842.022
	OUTRAS CONTAS	157	0
Total		11.708.248	12.824.887

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Na Nota Explicativa nº 1²⁸³ ao Balanço Patrimonial, foram apresentadas informações adicionais sobre o funcionamento de determinadas subcontas do grupo de disponibilidades, além de outros aspectos. A referida nota enfatizou quanto à existência de 19 contas bancárias sem cadastro, as quais não possuíam “o correspondente registro de Conta Bancária de Órgão - CBO no sistema Fiplan”, cujo saldo disponível, em 31/12/2023, era no montante de R\$166,1 milhões, sendo apresentadas justificativas para não escrituração destas contas bancárias.

Adicionalmente, foi comentado que, em virtude dos recursos nestas contas bancárias não escrituradas representarem, aproximadamente, 2% do saldo total escriturado em disponibilidades, na data de 31/12/2023, decidiu-se por apresentar tais informações em nota explicativa, utilizando o “critério da materialidade”²⁸⁴.

Porém, tal critério não desobriga a escrituração dos eventos financeiros relacionados ao fluxo de recursos que transitaram por tais contas bancárias no exercício, descumprindo o quanto previsto no art. 50, I da LRF e no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

2.7.1.2.1 Resumo da Auditoria Financeira nas Disponibilidades do Estado referentes ao exercício de 2022

Em 2023, foi finalizada auditoria financeira²⁸⁵ nas disponibilidades do Estado, cujo objetivo foi expressar uma opinião sobre o grau de confiança das informações e dos saldos das disponibilidades apresentados nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022. Para atingir esse objetivo, foram realizados exames direcionados à aferição da consistência dos seus componentes mais representativos, de modo a verificar se existiam distorções relevantes, independentemente se causadas por erro ou fraude (ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, itens 16 e 17).

Na referida auditoria, a Equipe Técnica se absteve de opinar sobre o saldo das disponibilidades em 31/12/2022, baseando-se nas seguintes situações:

²⁸³ DCCs de 2023, p. 166-169.

²⁸⁴ DCCs de 2023, item 3.2, p. 61-62.

²⁸⁵ TCE/009619/2023.

1. Existência de, pelo menos, 321 contas bancárias não escrituradas, das quais 94 com saldo, em 31/12/2022, no montante de R\$44,4 milhões, aliado à incerteza da existência de outras contas não escrituradas com saldo e não identificadas durante a auditoria financeira;
2. Registros contábeis que indicavam como contas destinatárias de recursos, contas não escrituradas do próprio Estado, num montante de R\$40,8 bilhões, aliado à incerteza da existência de outras transações não escrituradas que ocorreram por meio dessas contas e de outras não identificadas pela Auditoria, além do efeito dessas transações sobre o saldo das disponibilidades;
3. A utilização de contas não escrituradas ocorria antes do exercício de 2022 e, portanto, há incerteza sobre os possíveis efeitos das transações ocorridas antes do exercício no saldo das disponibilidades.

No âmbito da auditoria financeira, a Equipe Técnica propôs os seguintes encaminhamentos relacionados às competências regimentais da SEFAZ e SAEB:

1. Determinações à SEFAZ:

- a) Adotar as medidas necessárias para interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF;
- b) Descontinuar a prática de registros por regularização que não refletem os eventos econômicos e financeiros ocorridos, em consonância com o estabelecido na NBC TSP Estrutura Conceitual, em especial quanto à representação fidedigna;
- c) Identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2022, e emitir nota explicativa complementar às DCCes de 2022, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c; e
- d) Enquanto não forem adotadas as medidas necessárias para interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, que os saldos das referidas contas sejam devidamente evidenciados nas DCCes do Estado da Bahia, em atenção ao art. 70, § único da CF/1988.

2. Determinação à SAEB:

- a) Encaminhar para o TCE/BA, no prazo de 30 dias, relatório detalhado com a identificação dos credores do saldo da conta bancária não escriturada (nº 991.640-7), referente ao rejeito da folha de pagamento, tendo em vista que em 31/12/2022 a referida conta possuía saldo de R\$10,1 milhões, nos termos do art. 70, § único da CF/1988.

Cabe informar que a auditoria financeira das disponibilidades²⁸⁶ encontra-se em trâmite neste TCE, ainda pendente de apreciação.

²⁸⁶ Processo TCE/009619/2023.

Ressalte-se que, além desses encaminhamentos, a Equipe Técnica responsável pela elaboração da Seção Analítica referente às Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – propôs outros encaminhamentos, tendo sido recepcionados parcialmente pelo Tribunal Pleno deste TCE no Parecer Prévio de 2022. Os encaminhamentos constantes do parecer foram monitorados no item a seguir.

2.7.1.2.2 Monitoramento das recomendações d19 a d21

d19. revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);

A SEFAZ/SAF informou, no Plano de Ação, como ações realizadas a “Identificação das possibilidades de cadastro das CBOs nas contas e a sua devida contabilização” e o cadastro de três contas que não possuíam Cadastro de Conta Bancária (CBO): “a conta de pagamentos rejeitados da folha da SAEB (CBO n.º 4292)” e “as contas de arrecadação das taxas do Detran – Ba, CBOs n.º 4289 e 4290”.

Além das ações realizadas, foram indicadas também quatro ações a realizar, com respectivos prazos para atendimento. O quadro a seguir apresenta a avaliação da Equipe Técnica para cada uma dessas ações:

QUADRO 31 – Ações a realizar e avaliação da Auditoria para a recomendação d19

Ação a realizar	Prazo	Análise da Auditoria
1. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação do Banco do Brasil no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Abr/24	Em consulta ao Sistema FIPLAN, a Auditoria constatou a existência de 85 contas de autenticação ativas do Banco do Brasil. Dessas, verificou-se que apenas 3 delas possuem CBO. No entanto, a ação permanece no prazo de execução.
2. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação da Caixa Econômica Federal e Bradesco no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Dez/24	Em consulta ao Sistema FIPLAN, a Auditoria identificou 38 contas de autenticação ativas do Bradesco e Caixa Econômica Federal. Dessas, verificou-se que nenhuma delas possuem CBO. No entanto, a ação permanece no prazo de execução.
3. Estabelecer o roteiro para contabilização do fluxo econômico envolvendo as contas de autenticação.	Abr/24 a Dez/24	Ação dentro do prazo de execução.
4. Iniciado estudo com o objetivo de definir alterações e/ou edições de normas e orientações técnicas.	Set/23 a Dez/24	

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Plano de Ação e consultas ao Sistema FIPLAN.



Do quanto exposto, a Auditoria conclui que a recomendação está **em implementação**, considerando que o prazo estabelecido para conclusão das ações ainda não se encerrou.

d20. adotar as medidas administrativas cabíveis no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCEs (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);

A SEFAZ/SAF informou, no Plano de Ação, como ações a realizar, seis ações e respectivos prazos de atendimento. O quadro a seguir apresenta a avaliação da Equipe Técnica para cada uma dessas ações:

QUADRO 32 – Ações a realizar e avaliação da Auditoria para a recomendação d20

Ação a realizar	Prazo	Análise da Auditoria
1. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação do Banco do Brasil no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Abr/24	Vide análise das ações 1 e 2 da recomendação d19.
2. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação da Caixa Econômica Federal e Bradesco no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Dez/24	
3. Estabelecer o roteiro para contabilização do fluxo econômico envolvendo as contas de autenticação.	Abr/24 a Dez/24	Ação dentro do prazo de execução.
4. Inventário do BB: em análise das contas informadas pelo banco.	Set/23 a Dez/23	A SEFAZ informou que: 182 contas são transitórias (contas de autenticação, de adiantamento, de câmbio e de natureza similar) e que o processo de escrituração está em curso. 37 contas identificadas no âmbito da Auditoria Financeira das Disponibilidades já possuem CBO; - o trabalho de saneamento inclui também as contas bancárias vinculadas a entidades extintas; - o trabalho de saneamento inclui também as contas bancárias em demais instituições; e - realizará novo inventário com posição em julho de 2024, com posição de 30/06/2024.
5. Inventário da Caixa: em análise das contas informadas pelo banco	Set/23 a Dez/23	
6. Inventário do Bradesco: contas com bloqueio judicial encaminhadas para avaliação pela PGE junto ao Poder Judiciário (SEI 013.1336.2023.0045275-90)	Set/23 s/ previsão	

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Plano de Ação e consultas ao Sistema FIPLAN.



Do quanto exposto no quadro anterior, a Auditoria conclui que essa recomendação está **em implementação**, considerando que o prazo estabelecido para conclusão das ações ainda não se encerrou, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

d21 adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);

A SEFAZ/SAF apresentou, no Plano de Ação, a seguinte contextualização:

A auditoria do TCE-BA aponta que os lançamentos por regularização das transferências das cotas partes dos Municípios e o aporte ao FUNDEB, indicando como conta de destino a conta de autenticação, não representam de forma fidedigna os atos administrativos correspondentes.

Foram apresentadas as seguintes justificativas:

a) os lançamentos se dão por regularização pelo fato de que a movimentação financeira é realizada pelo Banco do Brasil, instituição centralizadora, observando Lei Complementar Federal n.º 63/90.

b) na regularização, o uso da conta de autenticação como conta de destino decorre de o FIPLAN, incorporando regra do sistema financeiro, não permite que a conta de destino seja igual à conta de origem.

Ademais, apresentou também a seguinte ação, com prazo estabelecido entre março de 2024 e dezembro de 2024: “1. Alterar FIPLAN para permitir, na regularização, conta de destino igual à conta de origem”.

A Auditoria ressalta que a realização de lançamentos por regularização, referentes a movimentações financeiras realizadas pelo Banco do Brasil, não justificam a indicação de informações que não representam o fato administrativo que efetivamente ocorreu.

No caso específico apresentado pela SEFAZ, das cotas partes dos Municípios e o aporte ao FUNDEB, os registros por regularização indicam, de forma não fidedigna:

1. As contas bancárias dos credores indicadas nas ordens de pagamento (NOB ou NEX) eram de titularidade do próprio Estado e não do credor final (municípios);
2. Os recursos não transitaram efetivamente pelas contas de destino indicadas nas ordens de pagamento; e
3. O credor indicado nas ordens de pagamento é o Banco do Brasil, no caso do aporte aos municípios, e a própria Diretoria do Tesouro, no caso do aporte ao FUNDEB, e não os verdadeiros credores (municípios).

A Auditoria ressalta que a ação proposta no Plano de Ação pela SEFAZ, de indicar a conta de destino como sendo a mesma conta de origem, fará com que os registros permaneçam com informações que não são fidedignas ao fato ocorrido, consequentemente não atendendo à recomendação. Assim, recomenda-se que a ação proposta seja revista.

Portanto, a Auditoria conclui que essa recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.7.1.2.3 Análise das disponibilidades de 2023

Além do acompanhamento das recomendações e dos achados auditoriais relacionados com a Auditoria Financeira das Disponibilidades de 2022, foram realizados procedimentos auditoriais dos saldos das disponibilidades apresentadas nas DCCEs de 2023, nas seguintes Secretarias, Órgãos e fundos correlatos²⁸⁷: Casa Civil, DETRAN, Estado da Bahia²⁸⁸, SAEB, SEC, SECULT, SEDUR, SEFAZ e SESAB.

Os exames compreenderam procedimentos, dentre outros, de revisão das conciliações, análise das pendências registradas nas conciliações, inspeção nos extratos bancários, solicitação de confirmações dos saldos em disponibilidades diretamente das instituições bancárias, sendo identificadas inconsistências apresentadas nos tópicos a seguir:

2.7.1.2.3.1 Existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas durante o exercício de 2023 com saldo de R\$129,4 milhões, em 31/12/2023

Com o objetivo de verificar a existência de contas bancárias não escrituradas (sem CBO) que não tenham sido divulgadas nas DCCEs de 2023, a Equipe de Auditoria realizou procedimento de confirmação externa (circularização) junto às instituições financeiras Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco e Banco de Brasília para diversas unidades do Poder Executivo Estadual.

Das informações encaminhadas pelas instituições financeiras e do cotejamento com as contas bancárias cadastradas no Sistema FIPLAN ou evidenciadas nas DCCEs de 2023 como não escrituradas²⁸⁹, a Equipe Técnica identificou a existência de 3.822 contas sem CBO, com saldo no montante de R\$129,4 milhões, conforme tabela a seguir:

²⁸⁷ Foram selecionadas unidades orçamentárias com saldos contábeis, em 31/12/2023, superiores a R\$120,0 milhões.

²⁸⁸ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) 13.937.032/0001-60, cujo nome empresarial constante desse cadastro é "ESTADO DA BAHIA" e nome fantasia é "BA GOV GABINETE DO GOVERNADOR".

²⁸⁹ Nota Explicativa sobre contas sem cadastro de CBO, sendo 12 contas de autenticação com saldo, em 31/12/2023, de R\$13,8 milhões e 7 outras contas com saldo de R\$152,3 milhões (DCCEs de 2023, p. 168-169).

TABELA 58 – Disponibilidades não escrituradas e não evidenciadas nas DCCs de 2023

Em R\$

UO	Saldo	Saldo bloqueado ⁽¹⁾	Quantidade contas
SEC	120.794.935,90	369.749,15	3.695
FESBA	7.101.112,75	230.187,34	43
SEDUR	1.138.287,43	0,00	30
FUNSERV	148.109,27	0,00	2
SESAB	79.301,40	130.285,20	4
ESTADO DA BAHIA	71.647,97	0,00	13
SEFAZ	71.039,71	0,00	16
DETRAN	23.025,88	0,00	3
Outras	2.874,17	13.724,92	16
Total	129.430.334,48	743.946,61	3.822

Fonte: Elaborada com base no cotejamento das informações das instituições financeiras, o cadastro de CBO do Sistema FIPLAN e esclarecimento das unidades.

Notas: ⁽¹⁾ Situação conforme indicado pelas instituições financeiras.

Ressalte-se que, das 3.822 contas sem CBO, 1.570 possuíam saldo superior a R\$1.000,00, em 31/12/2023.

Destaque-se também que, além das 3.822 contas sem CBO, informadas pelos bancos e confirmadas pelas Unidades Orçamentárias (UOs), foram citadas pelos bancos outras 94 contas, vinculadas aos CNPJs da SEFAZ e do Estado da Bahia, e 12 contas, vinculadas ao CNPJ da SAEB. Essas 106 contas não foram incluídas no quadro acima em virtude da Auditoria não ter obtido uma resposta conclusiva das unidades responsáveis até o fechamento desta Seção Analítica.

Sendo a SEC a UO com maior volume de recursos e quantitativo de contas sem CBO, identificadas nesta análise, faz-se oportuno registrar que o gestor, em esclarecimento apresentado à Auditoria, informou, dentre outros aspectos, que algumas contas não possuem CBO “devido a sua natureza transitória” e outras por serem “movimentadas exclusivamente pelas unidades escolares que não operacionalizam o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN”.

Do quanto exposto, a Auditoria conclui que o saldo de disponibilidades, em 31/12/2023, está subavaliado em, pelo menos, R\$129,4 milhões e que existem, pelo menos, 3.822 contas não escrituradas. Ressalte-se que não foram realizados procedimentos auditoriais para apurar o montante de recursos que transitou por tais contas durante o exercício de 2023 e anteriores.

2.7.1.2.3.2 Inconsistências nos saldos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE)

O FUNDESE, fundo público instituído pela Lei Estadual nº 6.445, de 07/12/1992, pertence à estrutura da SEFAZ, porém é administrado pela Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (DESENBAHIA), estatal independente de direito privado, constituída sob a forma de sociedade de economia mista e pertencente à estrutura do Estado da Bahia.

Este Fundo possui contabilidade própria (livros contábeis oficiais) para lançamento das suas transações, as quais são objeto de registro posterior no Sistema FIPLAN, assim como ocorre com os outros fundos públicos.

Da comparação dos saldos, em 31/12/2023, das disponibilidades entre os livros contábeis oficiais, o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários, foram apuradas diversas diferenças, cujo resumo pode ser apresentado como segue:

TABELA 59 – Disponibilidades do FUNDESE, em 31/12/2023 (comparativo extrato x Sistema FIPLAN x livros contábeis oficiais)

Em R\$ 1,00

Banco	C/C	CBO	SalDOS em 31/12/2023			Diferenças (C – B)
			Livros contábeis oficiais (A)	Sistema FIPLAN (B)	Extrato bancário (C)	
Bradesco	15.076	00257	2.196.734	96.253.033	2.196.734	-94.056.299
	15.100	01673	0	697.356.696	0	-697.356.696
Banco do Brasil	8.890	00258	0	0	22.360.982	22.360.982
	8.813	04319	853.572.058	160.000.000	831.211.077	671.211.077
BNB	13.258	01084	229	1.896	229	-1.667
	13.879	Sem CBO	464	0	464	464
CEF	827	02613	0	969	0	-969
Total			855.769.485	953.612.594	855.769.485	-97.843.109

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Sistema FIPLAN, balancete do FUNDESE do sistema contábil próprio e extratos bancários.

Nas análises efetuadas pela Equipe Técnica nos saldos, em 31/12/2023, assim como na movimentação do mês de dezembro de 2023, comparativamente entre: **(i)** os extratos bancários; **(ii)** os lançamentos do Sistema FIPLAN; e **(iii)** registros nos livros oficiais do Fundo, verificou-se:

1. Divergências entre os registros no Sistema FIPLAN e: **(i)** lançamentos dos extratos bancários; e **(ii)** eventos contabilizados nos livros contábeis oficiais;
2. Ausência de conciliação para as diferenças identificadas entre o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários;

3. Contas bancárias (CBOs 00257 e 00258) de titularidade da DESENBAHIA, porém os recursos são de propriedade do FUNDESE; e
4. Conta bancária sem respectivo registro no Sistema FIPLAN (sem CBO).

Em resposta aos questionamentos da Auditoria, os gestores do Fundo apresentaram, em relação às irregularidades constantes dos itens 1 e 2 (divergências entre saldos e ausência de conciliação), Ofício da Presidência da DESENBAHIA nº 084/2021, dirigido à SEFAZ, onde é comentado, dentre outros aspectos, que:

Em virtude da atipicidade dos registros contábeis que **são efetuados no mês seguinte**, os saldos contábeis do FIPLAN são ajustados no final do exercício apenas pelas entradas e saídas de recursos financeiros. (grifo da Auditoria)

Ressalte-se que este assunto vem sendo tratado pela DESENBAHIA e SEFAZ desde 2021, contudo, sem uma solução definitiva.

Com relação à irregularidade apresentada no item 3, referente ao uso de contas bancárias da DESENBAHIA²⁹⁰, ente privado, autônomo e independente, para realização de operações utilizando recursos do Fundo público, foi informado que ocorre porque “os contratos de financiamento com recurso do Fundese são firmados em nome da Desenbahia”, sendo necessário que os “boletos de cobrança sejam emitidos em nome da instituição financeira”. Foi explicado, adicionalmente, que tais contas “movimentam exclusivamente os valores oriundos das operações de crédito do Fundese”, tendo mencionado, também, que estaria amparado nos normativos legais de constituição do Fundo²⁹¹.

Quanto aos argumentos apresentados, a Equipe Técnica conclui que:

- As normas legais citadas disciplinam, dentre outros assuntos, os procedimentos relacionados ao gerenciamento de recursos do Fundo pela Desenbahia, porém não indicam metodologia especial para registro contábil das transações realizadas. Portanto, na ausência dessa indicação, os registros devem seguir o regramento previsto nas NBCs TSP;
- Os recursos destas contas bancárias, em 31/12/2023, por serem de titularidade da DESENBAHIA, deveriam estar refletidos em conta específica de créditos a receber no Ativo Circulante das DCCs de 2023, considerando a essência do evento, qual seja, um direito cabível de prestação de contas. Tal procedimento repercute também nos registros das transações efetuadas por meio destas contas durante o exercício.

²⁹⁰ Agência de fomento, criada sob a forma de entidade de economia mista possuindo CNPJ distinto do FUNDESE.

²⁹¹ Leis Estaduais nºs 6.445/1992, 7.537, de 28/12/1999, 7.599, de 07/02/2000 e o Decreto Estadual nº 7.798/2000.



O entendimento acima apresentado está em linha com as NBCs TSP, mormente em relação às qualidades da informação contábil da Representação Fidedigna e da Compreensibilidade²⁹², sendo reforçado pelo que dispõe o art. 50, I, da LRF.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou²⁹³ a adoção das seguintes providências:

“Por meio do Ofício nº 23/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR, Processo SEI nº 013.1342.2024.0023791-92, foi reiterada a importância e a necessidade do procedimento de conciliação bancária tempestiva pelo Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico. Também orientou o fundo a registrar CBO para a conta corrente nº 13.879.

Por fim, foi solicitado ao FUNDESE esclarecimentos sobre a operacionalização das CBOs 00257 e 00258 de titularidade do DesenBahia, para análise.

De todo o exposto, esta Auditoria ficou impossibilitada de concluir quanto à adequação dos saldos em disponibilidades apresentados na UO 13601 (FUNDESE), cujo montante refletido nas DCCEs de 2023 era de R\$953,6 milhões.

2.7.1.2.3.3 Deficiências no controle das disponibilidades do FESBA

Na análise das disponibilidades do FESBA, foram identificadas deficiências relevantes nos seus controles, conforme apresentado a seguir, tendo a SESAB apresentado os respectivos esclarecimentos²⁹⁴.

- Grande quantidade de pendências de conciliação não regularizadas em diversas contas bancárias: parte significativa dos eventos pontuados nas conciliações eram relacionados a bloqueios e desbloqueios judiciais não contabilizados. A SESAB apresentou a seguinte alegação:

[...] pendências antigas são decorrentes de bloqueios judiciais, **cujo processo de resolução de pendências não depende do FESBA, mas sim de motivação do setor jurídico da SESAB**, após atendidos todos os trâmites e elementos probatórios para ação da Procuradoria Geral do Estado solicitar ao Poder Judiciário o desbloqueio das verbas constringidas (grifo da Auditoria).

- Contas bancárias não escrituradas (sem CBO): com base em informações fornecidas diretamente pelos bancos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), relacionadas especificamente aos CNPJs 05.186.630/0001-52 (FESBA) e 13.937.131/0001-41 (SESAB), foram identificadas quarenta e sete contas nesta situação, cujo saldo total, em 31/12/2023, era de R\$7,2 milhões. Ressalte-se que não foi apurado o montante de recursos que transitou por

²⁹² NBC TSP Estrutura Conceitual, capítulo 3.

²⁹³ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

²⁹⁴ TCE/002590/2024, ref. 3230997.

tais contas bancárias no exercício, por não ser objeto do escopo da auditoria no exame das contas governamentais. A SESAB apresentou a seguinte justificativa:

[...] está em andamento solicitação de cadastramento das subfontes relacionadas aos quatro convênios com universidades privadas, e criação das CBOs, a fim de contabilização dos ingressos, sendo o principal, relativo à compensação financeira dos custos gerados pelo acesso dos estudantes nas unidades hospitalares, identificados nos convênios, como também dos rendimentos de aplicação desses recursos durante todo o período.

- Ausência de conciliação entre o saldo, em 31/12/2023, informado pelo Banco do Brasil (R\$118,2 milhões) e do razão contábil (R\$161,8 milhões) da CBO 03395 (FESBA - custeio), representando uma diferença de R\$43,6 milhões;

Além da incerteza quanto à representação fidedigna do saldo ao final do exercício, a não elaboração regular de conciliações, procedimento de controle basilar de controle financeiro das disponibilidades, previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV do Decreto Estadual nº 18.716, de 21/11/2018, compromete, também, a integridade dos registros contábeis relacionados aos ingressos e saídas dos recursos que transitaram por esta conta bancária no ano e, conseqüentemente, das possíveis receitas e despesas correspondentes.

Nesse sentido, cabe informar que o montante de recursos movimentados em 2023 nesta conta foi da ordem de R\$2,3 bilhões, decorrentes de transferências do Governo Federal²⁹⁵, relacionadas aos repasses do SUS.

Com relação a esse assunto, a SESAB informou que:

[...] a CBO identificada: 3395, diz respeito a conta BB agência 3832-6, nº 7054-8 – FESBA/Custeio SUS, conta aberta pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS [...]

[...] **em razão do enorme fluxo de operações, estas duas contas não estão sendo conciliadas**, porém essa situação já foi objeto de pauta de reunião junto a SEFAZ para efeito de orientação e colaboração técnica para iniciação desse processo (grifo da Auditoria).

Ante aos elementos catalogados no exame, que evidenciam a deficiências dos controles das disponibilidades no FESBA, a área técnica deste TCE não pôde concluir sobre a adequação dos saldos em disponibilidades, apresentados na UO 19601, em 31/12/2023, assim como em relação aos controles sobre o fluxo das disponibilidades na conta bancária (CBO 03395) durante o exercício de 2023.

²⁹⁵ Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_FAF/CGIN_Painel_FAF.html#GUIA_01. Acesso em: 29 abr. 2023.

2.7.1.2.3.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva

Existência de pelo menos **3.822** contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de **R\$129,4 milhões**, não evidenciados nas DCCEs de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações e ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022.**

Determinações ao Governo do Estado

Rever os procedimentos contábeis relativos aos repasses do FUNDESE para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3;

Regularizar as pendências antigas de conciliação bancária e providenciar a conciliação regular da conta bancária relativa à CBO 03395, de acordo com o previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV do Decreto Estadual nº 18.716/2018;

Identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023 e emitir nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c;

Interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF; e

Apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas.

Recomendações ao Governo do Estado

Revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**); e

Adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**).



Cabe registrar que, consoante informações da Superintendência de Administração Tributária (SAT)/SEFAZ²⁹⁷, em 31/12/2023, o saldo líquido de ICMS a ressarcir aos contribuintes no “regime de conta corrente fiscal”, portanto refere-se a um passivo, era de R\$893,0 milhões, assunto este não evidenciado nas DCCEs 2023.

b) Balanço Orçamentário

b.1) Registro de DEA em 2023, no montante de R\$1,5 bilhão, observado, também, em 2024, relacionado a eventos econômicos previsíveis, que deveriam impactar a execução orçamentária do ano da sua efetiva ocorrência, cujos reflexos podem revelar distorções também em saldos de contas do Passivo no BP;

b.2) Ausência de apropriação adequada das despesas relacionadas com pagamento de servidores e encargos de pessoal nos programas finalísticos, sendo parte computada no programa orçamentário denominado “apoio administrativo”;

b.3) Discrepância acentuada entre o montante orçado inicialmente na LOA e o total liquidado, sendo incrementado por R\$22,5 bilhões mediante a publicação dos decretos suplementares pelo Chefe do Poder Executivo, cujas alterações orçamentárias de R\$7,9 bilhões foram realizadas mediante utilização de saldos financeiros de exercícios anteriores. Ademais, verificou-se variações relevantes nas despesas orçadas, sendo as Despesas de Capital incrementadas em 81,7%, as Despesas Correntes com variação de 28,9%, sendo as principais em Outras Despesas Correntes (37,8%) e Pessoal e Encargos (20,37%).

Tais aspectos, assim como outros, objeto de comentários no item 2.6.1.1 desta Seção Analítica, demonstram carência de métodos eficazes na elaboração do Orçamento, envolvendo a sua concepção, bem como o monitoramento do planejado e do executado, comprometendo, por consequência, as análises sobre o BO;

b.4) Renúncia de receita de R\$6,1 bilhões²⁹⁸, apurada em 2023 de forma incompleta, pois refere-se apenas a determinados programas de incentivos tributário do ICMS²⁹⁹, não abrangendo a totalidade das renúncias fiscais indicadas no Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (RICMS), as relacionadas aos demais tributos e contribuições, assim como não incluem outros tipos de renúncia³⁰⁰, como por exemplo, a dispensa de juros sobre os contratos do Programa Habitacional do Servidor Público (PROHABIT).

²⁹⁷ SEI 013.9678.2024.0008418-11.

²⁹⁸ Previsão no Anexo das Metas Fiscais da LDO de R\$6,3 bilhões.

²⁹⁹ DESENVOLVE, PROBAHIA, PROIND, PROAUTO, PROALBA, FAZBAHIA, Comentado no item 2.6.1.2.5.1 desta Seção Analítica.

³⁰⁰ “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (art.14, § 1º, da LRF).

Na prestação de contas não foram apresentados comentários, dados e informações sobre os benefícios à sociedade baiana vinculados diretamente às renúncias concedidas, como a quantidade de empregos gerados, percentual ou montante incrementado na atividade econômica, etc; e

b.5) Ausência de comentários quanto aos impactos na arrecadação do ICMS decorrentes da alteração na alíquota de 18,0% para 19,0%, a partir de março de 2023, aprovada pela Lei Estadual nº 14.527, de 21/12/2022, assim como em relação à perspectiva de aumento na arrecadação face ao novo incremento na alíquota para 20,5%, a partir de 06/02/2024, determinado por força da Lei Estadual nº 14.629, de 08/11/2023.

c) Balanço Financeiro/Fluxo de Caixa

c.1) Efeitos não mensurados decorrentes de disponibilidades existentes ao final do exercício e de transações ocorridas em 2023 por meio de contas bancárias de entes da estrutura do Estado da Bahia não registradas nos livros contábeis.

As inconsistências e observações sumariadas acima e comentadas detalhadamente nesta Seção Analítica comprometeram a análise e interpretação apropriada da gestão econômica e orçamentária do Estado, bem como a situação patrimonial e financeira do exercício findo em 31/12/2023, incluindo as notas explicativas, cujos reflexos, em sua grande parte, não puderam ser quantificados e/ou identificados.

Saliente-se que, para as distorções relevantes³⁰¹ identificadas em contas relacionadas ao BO, BF e DFC, a Equipe de Auditoria sugeriu a imposição de ressalvas, conforme apresentando nos respectivos itens desta Seção Analítica.

2.7.2.2 Monitoramento das recomendações d24, d25 e d26

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado:

d24. aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação foram indicadas as seguintes ações:

AÇÕES REALIZADAS

1. Criação de um grupo de discussão via rede social (Whatsapp) denominado Rede Interfederativa de Planejamento e Orçamento, com mais de 150

³⁰¹ Conforme NBC TA Estrutura Conceitual, item 68, “Distorções, incluindo omissões, são consideradas relevantes se elas, individualmente ou em conjunto, puderem, razoavelmente, influenciar as decisões relevantes dos usuários previstos tomadas com base na informação do objeto”.

participantes das mais diversas áreas governamentais e com representação ampliada para todas as Unidades da Federação

2. Criação do Grupo de trabalho Governança e Gestão Orçamentária, instituído pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (Conseplan).

AÇÃO EM ANDAMENTO

1. Estudar novas possibilidades de aprimoramento na elaboração dos instrumentos de planejamento

Da análise das ponderações e ações indicadas em relação à recomendação formulada, verificou-se ausência de estabelecimento de prazo para a ação em andamento. Ademais, as ações indicam apenas a realização de discussões e estudos preliminares, sem resultados efetivos visando o aprimoramento das leis orçamentárias.

Ante o exposto, a Auditoria conclui que a recomendação se encontra **em implementação**, tendo em vista que existe ação em curso, embora não tenha sido estabelecido prazo para sua implementação.

No que tange à recomendação d25:

d25. aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);

No multicitado Plano de Ação foi ponderado, dentre outros aspectos, que:

O Estado vem atendendo à exigência prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, que não permite, no último ano de mandato, execução de despesa que não tenha disponibilidade de caixa para ser cumprida dentro do exercício: “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

Apesar de a exigência legal fazer referência ao último ano de mandato, o Estado vem mantendo disponibilidade de caixa suficiente para honrar as obrigações contraídas em cada exercício financeiro.

A responsável gestão fiscal requer uma gestão adequada das projeções de receitas para que, ao longo dos exercícios, exista um equilíbrio com relação à execução da despesa, sendo a receita um limitador deste equilíbrio. Assim, ocorrendo excesso de arrecadação, este valor pode servir como fonte de financiamento para crédito adicional no exercício de sua arrecadação, ou, no caso de geração de superávit financeiro, em exercício seguinte.



Adicionalmente, foi indicado como ação em andamento:

Controles regulares têm sido adotados para o acompanhamento e monitoramento da disponibilidade de caixa do Estado, sendo evidenciado este controle nos valores demonstrados no anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal.

Os comentários apresentados, embora revelem a preocupação dos gestores da SEFAZ com o cumprimento da legislação, abordam, de forma genérica, a “sistemática” adotada para monitoramento das disponibilidades. Contudo, a recomendação se relaciona à gestão das disponibilidades e, nesse sentido, não foram indicadas quais as ferramentas utilizadas para identificar os “fatores que contribuíram” no aumento/diminuição do fluxo dos recursos no tempo, como por exemplo, os parâmetros para estimativa das receitas, a política de gestão das dívidas, dos investimentos e das despesas.

Ademais, não foi informado quanto à periodicidade e à formalização das análises técnicas elaboradas, considerando as tendências futuras e a comparação com a performance projetada, ou sobre requisitos relacionados com a sua formalização pelos gestores, juntamente às deliberações, considerando suas respectivas responsabilidades.

Portanto, esta Auditoria considera que a recomendação **não foi implementada**.

Quanto à recomendação d26:

d26. aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.8.2.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação³⁰² foram indicadas ações cujos prazos de conclusão seriam abril e dezembro de 2024, portanto, posteriores aos procedimentos de análise das DCCes de 2023.

O quadro resumo apresentado nas DCCes de 2023 (p. 130-136) indica que foram realizadas exclusões relacionadas aos saldos das contas patrimoniais: Intra OFSS (entre órgãos) e dos investimentos contra lucros acumulados. Porém, verificou-se que não foram consideradas outras rubricas relacionadas a saldos de empresas estatais dependentes como: 22792.03 (Provisão para perdas em investimentos), 23122.01 (Capital Social Subscrito) e 23411.00 (Ajuste de Avaliação Patrimonial), bem como os efeitos na DVP relativos à equivalência patrimonial contabilizada no ano.

³⁰² TCE/001655/2024.

Ante o exposto a Auditoria considerou a recomendação como **em implementação**, tendo em vista os prazos estabelecidos para revisão dos procedimentos de consolidação estabelecidos pela SEFAZ no Plano de Ação e as providências apresentadas nas DCCs de 2023.

2.7.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado

Aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**);

Aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**); e

Aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e de 2022**).

2.7.3 Gestão Patrimonial

2.7.3.1 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)³⁰³

A área técnica deste TCE avaliou as informações sobre o estágio de implementação do PIPCP³⁰⁴ (DCCs de 2023, p. 47-56) e identificou alguns aspectos que requerem aprimoramento consoante resumo demonstrado a seguir:

³⁰³ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁰⁴ A STN, por meio da Portaria nº 548, de 24/09/2015, ao definir o PIPCP, de abrangência nacional, estabeleceu prazos e limites para a implementação plena de certos tipos de eventos contábeis, levando em consideração critérios como a complexidade e a capacidade dos órgãos e instituições das três esferas de poder da administração pública.

QUADRO 34 – Aspectos identificados pela Auditoria na Análise do PIPCP

Item PIPCP	Descrição do Procedimento Contábil Patrimonial	Estágio indicado nas DCCes de 2023	Aspectos identificados pela Auditoria do TCE/BA	Item Seção Analítica
3.1.1	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	Parcialmente Atendido	Não vêm sendo reconhecidos de forma tempestiva, considerando o regime de competência contábil: - os saldos a receber e a restituir, relativos ao conta-corrente tributário dos contribuintes do ICMS; - autos de infração em discussão no Conselho de Fazenda e outras instâncias administrativas.	2.7.3.9
3.2.5	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	Atendido	Falhas nos procedimentos para definição das possíveis perdas com as contingências: Em relação aos litígios ajuizados: (i) incompletude, pois não incluiu aqueles em fases iniciais de instrução e os em trâmite nos tribunais superiores (STF e STJ); e (ii) falta de controle da evolução processual, até a expedição do precatório ou efetivada a quitação.	2.7.3.11
3.2.6	Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	Atendido	Em relação a outras demandas: ausência de levantamento para avaliação jurídica e análise contábil quanto a probabilidade de perda em questões de outras naturezas, como os pedidos de revisão dos contratos de PPP e concessões.	
3.3.7	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	Atendido	Deficiências nos procedimentos de mensuração dos bens como: - falta de registro da depreciação no ano por algumas UOs; - falta de evidenciação nas DCCes das reavaliações e da parcela representativa dos terrenos, segregada das edificações;	2.7.3.5
3.3.8	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	Atendido	- bens imóveis mensurados a valor irrisório; - ausência de definição, para fins de depreciação, do valor residual dos bens; - saldo na conta de “Redução ao valor recuperável” (R\$5,0 milhões), inalterado há mais de 10 anos e sem comentário em nota explicativa.	



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Item PIPCP	Descrição do Procedimento Contábil Patrimonial	Estágio indicado nas DCCes de 2023	Aspectos identificados pela Auditoria do TCE/BA	Item Seção Analítica
3.4.11	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados.	Atendido	Provisão de férias com inconsistências. Não contabilização de provisão para as obrigações relacionadas à licença prêmio.	2.7.3.10
3.4.13	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	Atendido	Pagamento de DEA em montante significativo nos últimos exercícios, evidenciando o não reconhecimento de obrigações pelo regime de competência.	2.6.1.6
3.7.18	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques	Atendido	Deficiências nos procedimentos de revisão e ajuste contábil decorrentes dos inventários.	2.7.3.14

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2022 e PIPCP.

Apesar de alguns itens terem sido considerados como atendidos ou parcialmente atendidos pelo Poder Executivo, conforme definido na citada Portaria, verificou-se que a efetiva implementação ainda carece de aprimoramento nas rotinas administrativas e contábeis para que os objetivos deste Plano sejam alcançados em sua essência.

Cabe lembrar que o Decreto Estadual nº 14.218, de 27/11/2012³⁰⁵, atribuiu à SEFAZ a responsabilidade “por promover a integração de esforços e a discussão das medidas que possibilitem a adaptação da contabilidade pública estadual”, portanto o papel de protagonista na implementação do multicitado Plano.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, comentou³⁰⁶ dentre outros aspectos, que:

[...] esse processo de implantação de uma contabilidade essencialmente patrimonial, que é o objeto da ciência, será um processo gradual, principalmente no que tange a mudança de cultura dos operadores e gestores.

Pontuais ineficiências e ausências, com certeza, serão objeto de análise da Comissão estadual para o PIPCP e será buscada o saneamento nos próximos exercícios.

Portanto, observa-se que as ponderações apresentadas pela DICOP/SEFAZ reconhecem as deficiências indicadas.

³⁰⁵ Dispõe sobre a adequação da Contabilidade Pública Estadual às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

³⁰⁶ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

2.7.3.2 Dívida Ativa

Conforme define o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª edição:

Dívida Ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

O Estado da Bahia utiliza o procedimento de Registro nº 2, definido no item 5.2.1, da Parte III dessa edição, em que é feito o registro contábil apenas no momento da efetiva inscrição dos valores em Dívida Ativa, dispensando-se o uso de contas de controle.

De acordo com as DCCEs de 2023 (p. 165), no final do exercício, o total de crédito inscrito na Dívida Ativa era de R\$27.487,6 milhões. Desse montante, a Dívida Ativa Tributária (DAT) somava R\$26.843,5 milhões, enquanto a Dívida Ativa não Tributária totalizava R\$644,1 milhões.

A Auditoria procedeu ao exame dos lançamentos contábeis das adições e das baixas nos créditos da DAT, tanto no Sistema FIPLAN (razão analítico FIP-630) quanto no SIGAT, sendo que nesse sistema foi verificada a situação dos Processos Administrativos Fiscais (PAFs) em amostra definida pela Auditoria. No fim desses trabalhos, foi constatada a conformidade dos valores registrados na DAT.

2.7.3.2.1 Monitoramento da recomendação d11³⁰⁷

Nas contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2022, foi apontado que, à semelhança do constatado em exercícios pretéritos, as baixas na DAT não estavam sendo suficientes para reduzir o seu estoque, já que as inscrições, somadas aos acréscimos moratórios, superavam o total de baixas no mesmo período.

A esse respeito, a SEFAZ apresentou a seguinte resposta:

A PGE já vem, nos últimos anos, envidando esforços para incrementar a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa em duas frentes principais (que envolvem estratégias distintas).

AÇÕES REALIZADAS

• Créditos de Baixo Valor

1. Recuperação dos créditos de baixo valor (abaixo de R\$ 20 mil, os quais não são objeto de cobrança judicial - art. 1º da Lei Estadual 13.729/2017): tais créditos são objeto de cobrança extrajudicial, correspondendo a quase

³⁰⁷ Envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (item 2.7.2.1 da Seção Analítica).

54% do resultado da recuperação de 2022. Várias medidas de impulsionamento de tal cobrança foram adotadas, tais como a criação de uma Central de Atendimento e Cobrança digital, possibilitando o acionamento e atendimento do contribuinte através de diversos canais, tais como *call center*, site PGE e do SAC Digital, possibilitando a inserção dos serviços nesta plataforma de E-Gov, inclusive com atendimento "ponta a ponta" via WhatsApp (desde o acionamento até a geração de DAE's para pagamento);

AÇÕES EM ANDAMENTO

• Créditos de Maior Valor

Existem os créditos de maior valor, cuja estratégia de cobrança principal é a via judicial. Nesse sentido, algumas iniciativas estão em desenvolvimento que possibilitarão o aumento da eficácia da cobrança por tal via.

1. Implantação do projeto de *Data Science* que possibilitará a segmentação dos devedores e dos créditos, para tomada de decisão de cobrança mais assertiva;

AÇÕES A REALIZAR

1. Há iniciativa de proposição da PROFIS para regulamentação da Transação Tributária no âmbito do Estado da Bahia, tendo sido direcionado o projeto à esfera política, que Tal iniciativa possibilitará o incremento dos resultados, tal como já vivenciados na União Federal e no âmbito do Estado de São Paulo, que implementaram tais medidas e colhem bons resultados a cada ano.

As providências supracitadas estão em consonância com a recomendação proferida por esta Corte de Contas: que o Estado deveria envidar esforços na implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na DAT.

Entretanto, essas ações não se revelam como sendo de solução em curto ou médio espaço de tempo, porquanto se trata de condição estrutural, cuja melhora deve ser atingida com o envolvimento sistemático dos outros poderes e órgãos do estado.

O TCE/BA vinha constatando que as baixas em espécie ocorriam em maior monta quando eram promulgadas leis de remissão e redução de multas e acréscimos moratórios de débitos tributários do ICMS. No exercício sob exame, no entanto, não foi promulgada Lei Estadual que concedesse anistia fiscal de débitos tributários aos contribuintes.

Assim, diante das medidas adotadas e o resultado da análise, a Auditoria considera a ação **em implementação**, sendo necessário o acompanhamento das medidas adotadas ou a adotar pelo estado em futuros trabalhos auditoriais.

2.7.3.2.2 Monitoramento da recomendação d12

d12. assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (item 2.7.2.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação apresentado a SEFAZ indica como ação realizada a informação de que foi “Revisado os cálculos dos Ajustes para Perdas da Dívida Ativa e foi constatado que estão corretos, apenas uma diferença de interpretação por parte da auditoria do TCE”.

Em relação à ação realizada “1. Ajustar a Nota Explicativa na DCCE para melhor explicitar o cálculo”, a Auditoria confirma que houve evolução na apresentação dos cálculos realizados pela SEFAZ, conforme Nota Explicativa nº 8 ao BP (DCCEs de 2023, p. 177-180). Contudo, a metodologia apresentada não é adequada para estimar o valor recuperável da DAT, conforme apresentado a seguir.

Na referida nota é demonstrado quadro contendo saldo da DAT e Ajustes ao Valor Recuperável da DAT, conforme figura abaixo:

FIGURA 23 – DAT e Ajustes ao Valor Recuperável apresentado nas DCCEs de 2023

DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA E AJUSTES AO VALOR RECUPERÁVEL R\$ 1				
DESCRIÇÃO	SALDO EM 31/12/2022	ADIÇÕES	BAIXAS	SALDO EM 31/12/2023
Dívida Ativa Tributária	24.363.496.047,18	3.595.427.629,65	1.115.456.761,18	26.843.466.915,65
(-) Ajustes ao Valor Recup. Dívida Ativa Tributária	-24.334.743.359,50	2.487.212.773,20	0,00	-26.821.956.132,70

Fonte: DCCES de 2023, p. 177.

O MCASP 9ª edição (p. 448) define que “[...] as **perdas esperadas** referentes à dívida ativa devem ser registradas por meio de uma conta redutora do ativo” (grifo da Auditoria). Portanto, do quanto indicado no quadro acima, conclui-se que as perdas esperadas da DAT alcançam R\$26.822,0 milhões (99,92% da DAT). Questionada a respeito, a SAT/SEFAZ assim se pronunciou:

[...] o critério é considerar a média percentual de recebimentos dos 3 últimos anos. O percentual médio mensal entre 2020 e 2022 foi de 0,080134146%, que reflete a realidade no que diz respeito a recuperação da Dívida Ativa. O valor acrescido a título de PPDA no exercício de 2023, seguiu este critério de cálculo para os recebimentos.



Ocorre que o saldo dos Ajustes ao Valor Recuperável da DAT apresentado nas DCCEs de 2023 transmite aos usuários das demonstrações que o Estado estima perder praticamente toda a DAT (99,92%), enquanto prevê receber apenas 0,08%, equivalente a R\$21,5 milhões. Tal provisão não reflete a realidade, uma vez que o próprio Estado informa que recebeu, em média, R\$204,2 milhões nos últimos três exercícios (DCCEs de 2023, p. 179).

Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.7.3.2.2.1 Ausência de reclassificação da DAT para curto prazo

Durante monitoramento da recomendação d12, a Auditoria verificou que toda a DAT está classificada no Ativo Não Circulante, indicando que nenhum valor seria recebido durante o exercício de 2024.

Ocorre que tal informação conflita com a própria metodologia apresentada na Nota Explicativa nº 8, uma vez que se estima receber aproximadamente 0,08% do total da DAT em cada mês do exercício subsequente. O MCASP 9ª edição (p. 442), orienta que:

Caso o ente tenha condições de estimar com razoável certeza o montante de créditos inscritos em dívida ativa com expectativa de recebimento em até 12 meses da data das demonstrações contábeis, esta parcela poderá ser reclassificada para o ativo circulante.

Questionada a esse respeito, a SAT/SEFAZ assim se manifestou:

A expectativa de receita para 2024, calculado com base na média percentual de recebimentos entre 2021 e 2023 (= 0,086802282%). Aplicando-se este percentual ao saldo da Dívida Ativa em 31/12/2023 = 26.843.466.915,65 **podemos estimar que os recebimentos previstos para o exercício de 2024 ficará em torno de R\$ 212.000.000,00**. Vale salientar que este valor é sujeito a uma série de variáveis que podem afetar para mais ou para menos esta estimativa. (grifo da Auditoria)

Em complemento, a SEFAZ/SAF informou que:

Informamos também que, em alinhamento com a DICOP, foi deliberado que será encaminhada comunicação interna para a área responsável pela gestão da dívida ativa com o objetivo de **orientar a reclassificação dos valores que haja expectativa de recebimento até o final do exercício seguinte para as contas de curto prazo** no momento da elaboração das demonstrações contábeis. (grifo da Auditoria)

Cabe informar também que a subconta de Parcelamento Administrativos Créditos Tributários (código 121110102) apresentou saldo, em 31/12/2023, de R\$716,2 milhões, o que indica a existência de DAT negociada com os contribuintes, possuindo razoável previsibilidade quanto ao seu recebimento.

2.7.3.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Elaborar nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e na NBC TSP 11, itens 29 e 127, contendo uma estimativa adequada dos Ajustes ao Valor Recuperável da Dívida Ativa e reclassificação do montante que se estima receber no exercício seguinte às demonstrações para o curto prazo.
Recomendações ao Governo do Estado
Envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022); e Assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022).

2.7.3.3 Outros Valores a Receber (Não Circulante)³⁰⁸

Os Créditos e Valores a Receber de saldos relevantes, na rubrica empréstimos a Servidores – PROHABIT, podem ser demonstrados, por UO, da seguinte forma:

TABELA 60 – Composição do Saldo de Demais Créditos – Empréstimos a Servidores – PROHABIT dos exercícios 2023 e 2022

Em R\$ milhões

Contas - UO	UO	Saldo contábil em	
		2023	2022
Demais Créditos – Empréstimos a Servidores – PROHABIT		1.777,1	1.556,2
DEPAT	98101	1.531,5	1.408,2
FUNDESE	13601	246,6	148,0

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

³⁰⁸ Elaborado pela 7ª CCE.

Na Nota Explicativa ao BP nº 10 (DCCEs de 2023, p. 182-183), em relação ao saldo na UO 98101, foram apresentados detalhes sobre a natureza dos créditos, contudo não foram explicitados dados financeiros sobre a inadimplência, assim como não foi reclassificado para o Ativo Circulante o montante previsto dos recebimentos em até 12 meses.

Com relação ao saldo relativo a UO 13601, foi comentado pela administração da DESENBAHIA, entidade responsável pela gestão do FUNDESE, em resposta a solicitação de esclarecimentos desta Auditoria, que desconhecia a origem dos registros componentes do saldo nesta conta, tendo apresentado correspondência cujo destinatário era a SEFAZ³⁰⁹, que afirmava:

O Prohabit não faz parte dos programas de financiamento do FUNDESE e, por esta razão, não realizamos lançamentos na conta contábil 1.2.1.2.1.98.24.01. De modo que não reconhecemos esses lançamentos. Rememoramos que solicitamos a DICOP/SEFAZ análise dos lançamentos nessa conta e a realização dos devidos ajustes desde o ano de 2021, [...]

A SEFAZ, em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, informou³¹⁰ que os registros no FUNDESE “na conta de empréstimos-PROHABIT” ocorreram por incorreta “parametrização do subelemento da despesa” e que:

O Fundo já foi orientado a utilizar o subelemento da despesa correto e já regularizou a contabilização por meio das NLCs nº 13601.0000.24.0000001-4 e 13601.0000.24.0000002-2 do saldo de exercícios anteriores.

Ante o exposto, não foi possível à Auditoria avaliar quanto a adequação, consistência e integridade do saldo relativo a UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões.

2.7.3.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões .
Recomendações ao Governo do Estado
Apurar e regularizar as distorções relacionadas aos lançamentos na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, efetuados na UO 13601; e
Reclassificar no BP para a Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos Empréstimos a Servidores.

³⁰⁹ Ofício PRE 122/2023, datada de 21/12/2023.

³¹⁰ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

2.7.3.4 Investimentos³¹¹

Essa conta foi objeto de comentários na Nota Explicativa nº 11 ao BP (p. 183-188 das DCCes de 2023), cuja composição pode ser resumida, considerando os saldos mais relevantes, como segue:

TABELA 61 – Composição do Saldo dos investimentos, 2023 e 2022

		Em R\$ milhões	
Detalhes	2023	2022	
Estatas Não Dependentes			
• EMBASA	7.514,7	7.097,1	
• DESENBAHIA	748,4	693,8	
• BAHIA GAS	490,9	475,4	
Outras empresas	217,1	226,7	
Subtotal	8.971,1	8.493,0	
Fundos do Governo Estadual	2.169,2	2.169,2	
Estatas dependentes	356,8	353,4	
Outras Empresas – Método do Custo	653,8	653,8	
Consórcios Públicos na área de saúde	109,5	96,3	
Total da conta investimentos	12.260,4	11.765,8	
Provisão para perdas com investimentos - Passivo Não Circulante			
Provisão para perdas com estatas e consórcios que apresentavam Patrimônio Líquido negativo	-60,7	-103,4	

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2023 e 2022.

Da leitura das DCCes de 2023, o aumento do saldo desta conta foi influenciado pelo incremento do investimento na EMBASA, sendo comentado sobre este assunto que “Os principais fatores que impactaram o resultado positivo, resultando no aumento do Patrimônio da Companhia, foram os reajustes tarifários refletidos nos demonstrativos de resultado dos meses de janeiro e outubro de 2023 e a desaceleração nos gastos operacionais do período”.

2.7.3.4.1 Monitoramento da recomendação d13

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado:

d13. aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas e os comentários em notas explicativas constantes das DCCes sobre os fatores que influenciaram no aumento ou na redução do patrimônio das investidas, e de outras informações relevantes, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatas (item 2.7.5 da Seção Analítica);

Da análise das ações indicadas no Plano de Ação³¹², assim como da leitura das informações contidas nas DCCes de 2023 observou-se: a inclusão de comentários so-

³¹¹ Elaborado pela 7ª CCE.

³¹² Processo TCE/001655/2024.

bre os fatores que influenciaram nos ganhos patrimoniais das investidas e o aprimoramento nos procedimentos de eliminação dos ganhos e perdas de transações e dos saldos em 31/12/2023 de ativos e passivos entre entidades, na consolidação das DCCes. Entretanto, os procedimentos de cálculo da equivalência patrimonial em investidas e fundos ainda carecem de aprimoramento, consoante comentado nos itens 2.7.3.4.2 e 2.7.3.4.3.

Dito isto, a Auditoria considera a recomendação como **parcialmente implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.7.3.4.2 Inconsistências nos cálculos de equivalência patrimonial em investidas

Da revisão dos procedimentos de cálculo da equivalência patrimonial dos investimentos nas estatais foram identificadas inconsistências, destacando-se:

a) Investida BAHAGAS

- Ausência de registro segregado, em subconta específica, do ágio decorrente da aquisição da participação acionária de 41,5%, ocorrida em julho/2022, que passou de 17% para 58,5%.

Saliente-se que o montante apurado deveria ser evidenciado considerando os fatores econômicos, contábeis e/ou patrimoniais que influenciaram na aquisição, consoante definido no MCASP 9ª edição³¹³ (assunto comentado na Sessão analítica de 2022, não regularizado em 2023). Ademais, dependendo da motivação do ágio, deve(ria) ser contabilizada, periodicamente, a sua amortização, com base em critérios que devem estar vinculados a ocorrência de reavaliação dos fatores que a motivaram;

- Apesar do registro do investimento nesta Empresa estar apresentado na conta de Investimentos pelo método de equivalência patrimonial, consta também, na conta Outras Participações, o saldo da citada operação de aquisição da participação acionária na BAHAGAS, efetivado em transação com na empresa COMMIT GÁS S.A. (GASPETRO)³¹⁴, pelo montante de R\$574,8 milhões, foi indicado erroneamente na Nota Explicativa como sendo “Aquisição de participação acionária na GASPETRO”.

Portanto, o saldo na conta Outras participações avaliadas pelo método de custo (Código 1221102) encontra-se a maior pelo montante de R\$574,8 milhões.

³¹³ Parte II, item 8.6.

³¹⁴ DCCes de 2023 (p. 187).

b) Investida URBIS

- Nas DCCes de 2023 não consta saldo ou comentário em nota explicativa sobre esta investida, seja no Ativo (em investimentos), seja no Passivo (como provisão para perdas). Cabe informar que o balancete da URBIS, de 31/10/2022, apresentava Patrimônio Líquido (PL) negativo de R\$59,2 milhões.

Sobre estes investimentos, em resposta a solicitação de esclarecimentos, a SEFAZ/DICOP informou³¹⁵ que, em relação à BAHIAGAS, providenciará os ajustes no saldo da conta Outros Investimentos e, quanto à URBIS, que “[...] não há que se falar em contabilização nem no Ativo nem no Passivo no caso da URBIS”.

Em relação ao investimento na URBIS, a Auditoria conclui que, para uma avaliação criteriosa quanto aos possíveis efeitos a serem refletidos nas DCCes de 2023, seria necessária a obtenção de demonstrações contábeis da investida, emitida em data mais próxima ao encerramento do exercício sob exame.

2.7.3.4.3 Saldo de investimento em Fundo demonstrado nas DCCes em duplicidade

No conjunto das DCCes de 2023, os saldos dos ativos, dos passivos relacionados ao FUNDESE³¹⁶ e das contas de Variações Patrimoniais foram consolidados no Sistema FIPLAN por meio dos registros na UO 13601.

Os saldos, em 31/12/2023, nesta UO podem ser demonstrados, sinteticamente, como segue:

TABELA 62 – Saldos em 31/12/2023 do Balancete da UO 13.601 FUNDESE

Em R\$ milhões		
Código	Detalhes	Saldo
1	ATIVO	1.693,6
2	PASSIVO	-496,5
230	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-1.316,9
3	VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA	1.270,7
4	VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA	-1.150,9

Fonte: Sistema FIPLAN.

³¹⁵ SEI 013.9678.2024.0011845-04.

³¹⁶ Fundo público pertencente à estrutura da SEFAZ, porém administrado pela DESENBAHIA.

Ocorre que, além dos ativos e passivos do FUNDESE representados por meio de consolidação, através da UO 13601, observa-se, na UO 80101 (Encargos Gerais), na rubrica de Participação em Fundos, saldo, em 31/12/2023, de investimento no FUNDESE, no montante de R\$1.150,2 milhões, representando, também, os bens e direitos deste Fundo, deduzidos das obrigações.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos da Auditoria, informou³¹⁷ que doravante os saldos “serão excluídos nos demonstrativos consolidados”.

Portanto, a SEFAZ se alinha à conclusão da Equipe Técnica no sentido de que os saldos representativos do FUNDESE não deveriam ser apresentados nas DCCes de 2023 como investimento, pois os ativos e passivos deste Fundo Público já se encontram refletidos no BP, devido ao procedimento de consolidação das demonstrações contábeis, por meio dos registros e saldos da UO 13601.

2.7.3.4.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões , assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão .
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas.

2.7.3.5 Imobilizado³¹⁸

Na Nota Explicativa ao BP de nº 12 (p. 189-199 das DCCes de 2023), são apresentados detalhes sobre a composição dos bens do Ativo Imobilizado, incluindo comentários sobre os Bens Móveis e Imóveis (dominicais, de uso especial, de uso comum e obras em andamento), assim como sobre critérios de reavaliação, de depreciação e de reconhecimento dos ativos cedidos relacionados aos contratos de PPP.

O resumo dos saldos nos principais grupos de contas do Imobilizado pode ser demonstrado como segue:

³¹⁷ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

³¹⁸ Elaborado pela 7ª CCE.



TABELA 63 – Composição do Saldo do Imobilizado, 2023 e 2022

Detalhes	Em R\$ milhões	
	2023	2022
Custo Corrigido dos bens:		
• Imóveis	59.415,2	48.746,9
• Móveis	9.189,5	8.654,8
Depreciação, exaustão e amortização acumulada	-8.327,5	-7.650,2
Redução ao valor recuperável	-5,0	-5,0
Totais	60.272,2	49.746,5

Fonte: DCCes de 2023 (p. 190).

Da análise dos eventos mais relevantes que influenciaram no aumento do saldo neste grupo, além das incorporações pela execução de obras e aquisição de bens, foram: o levantamento e reavaliação na faixa de domínio das estradas, elaborado pela SIT/SEINFRA, no montante de R\$1.960,3 milhões e a reavaliação dos bens imóveis do TJ/BA (UO 4101) elaborado por empresa contratada, acarretando o incremento de R\$1.459,8 milhões.

Da leitura das DCCes de 2023, quanto à gestão do patrimônio imobiliário, constata-se a ausência de informações sobre o estado de conservação e a situação de sua ocupação, cedidos para uso por órgãos de outras esferas de governo ou de entidades privadas, assim como indicação dos que se encontram em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *Accountability* em relação ao conjunto das edificações e terrenos, sendo alguns desses elementos estabelecidos no item 94 da NBC TSP 07.

Cabe informar que foi anexado³¹⁹ aos autos desta prestação uma relação individualizada de 7.827 imóveis com indicação sobre a situação legal e de ocupação de cada item. Contudo, esta listagem se encontra desprovida de legenda com detalhes e esclarecimentos sobre os critérios de classificação, assim como não contempla comentários acerca da gestão patrimonial como, por exemplo, em relação aos diversos imóveis em situação incomum ou irregular: “a legalizar” (4.260 imóveis), “desocupado” (317 imóveis) e “totalmente invadido” (203 imóveis).

2.7.3.5.1 Inconsistências nos saldos contábeis das contas do imobilizado

- **Imobilizado – terrenos e edificações (bens de uso especial)**

Consoante Nota Explicativa nº 12, o Sistema de Controle de Bens Imóveis (SIMOV WEB) é uma das “principais ferramentas da Diretoria de Administração de Bens Imóveis” tanto de forma quantitativa, quanto de forma qualitativa.

O “Relatório Imobiliário do Estado” enviado ao TCE/BA³²⁰, assim como o “Resumo Patrimonial”³²¹ anexado aos autos desta prestação de Contas do Governo de 2023,

³¹⁹ TCE/003370/2024, Ref. 3244681.

³²⁰ TCE/000051/2024.

³²¹ TCE/003370/2024, ref. 3244675.



elaborados pela Superintendência de Patrimônio (SUPAT), constam dados sobre 7.827 bens imóveis, basicamente edificações, terrenos e fazendas, os quais se encontram cadastrados no SIMOV, ocorre que são relacionados aos saldos contabilizados apenas na UO 9101 (APG/SAEB), portanto não incluem os dados e informações das demais entidades e secretarias componentes da estrutura do Estado.

Neste Relatório e neste Resumo verificou-se que o total de bens listados representava financeiramente, como custo corrigido, R\$12.797,0 milhões, valor superior em R\$5.938,8 milhões em relação ao constante na respectiva conta contábil das DCCEs de 2023. Ao ser questionada sobre o assunto, a SAEB reconheceu que se tratava de incorreção no valor de cadastramento da reavaliação em 2023 em um determinado bem no sistema SIMOV.

Nas DCCEs de 2023 consta em Nota Explicativa que vêm sendo adicionados ao custo de aquisição de alguns bens imóveis (edificações e terrenos), o montante de reavaliações, com base em “laudo de avaliação elaborado por empresa especializada”, porém de forma pontual, sem indicado em nota explicativa que:

Por conta das restrições orçamentárias para reavaliar todos os imóveis estaduais de uma única vez, a frequência com que as avaliações e reavaliações são realizadas dependem da necessidade da atualização contábil, em especial, quando o imóvel está destinado à alienação ou quando seu valor contábil está equivocado.

O procedimento de reavaliação na forma como vem sendo implementado, sem evidência destacada do total de reavaliações contabilizadas e/ou da segregação do grupo de bens reavaliados, está em desacordo ao quanto estabelecido na NBC TSP 07 (itens 44 a 58), em especial ao especificado no item 51, comprometendo a comparabilidade e a compreensibilidade das informações:

Se o item do ativo imobilizado for reavaliado, toda a classe do ativo imobilizado à qual pertence esse ativo deve ser reavaliada.

Da análise dos critérios de avaliação, das edificações e terrenos listados no inventário, também foi verificado: **(i)** ausência de segregação contábil do valor representativo dos terrenos, sendo considerados conjuntamente na conta de edificações; **(ii)** ausência de definição do valor residual das edificações para fins de cálculo da depreciação; e **(iii)** 3.648 imóveis de valor inexpressivo (inferior a R\$1 mil reais).

- **Imobilizado – bens de uso comum do povo**

Nos últimos anos o Estado, através da SIT/SEINFRA, tem promovido, de modo paulatino, o levantamento e a avaliação da infraestrutura das rodovias estaduais, contabilizando, além das pistas de rolamento, as benfeitorias, as pontes, os viadutos e as faixas de domínio. Entretanto, outros tipos de bens de uso comum do povo ainda se

encontram pendentes de adequada evidenciação como os sistemas de esgotamento e abastecimento de água. Cabe comentar que nas DCCEs de 2023, como obra de sistemas de abastecimento, estão refletidos apenas: uma represa, cujo custo esta 100% depreciado; e três sistemas adutores de água, um dos quais sem valor representativo, revelando-se, portanto, incompleto.

Ademais, registre-se que os sistemas de “água/esgoto” operados pela EMBASA, contabilizados no Intangível desta Empresa como infraestrutura em operação, pelo montante de R\$10.463,7 milhões, além de outros ainda “em construção” por R\$2.681,9 milhões, também, não se encontram refletidos nas DCCEs de 2023.

Nas DCCEs de 2023, também, não foram contabilizados ou apresentados comentários, dados e informações quanto às benfeitorias e infraestrutura, de propriedade do Estado, relacionados aos terrenos dos distritos industriais³²² do CIA (Centro Industrial de Aratu), situado na região metropolitana de Salvador, e dos distritos das cidades de: Camaçari, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Barreiras, Luis Eduardo Magalhães, Alagoinhas, Eunápolis, Teixeira de Freitas, Santo Antônio de Jesus e Jequié.

Sobre este assunto, cabe registrar que, em 2023, foi pago à FORD Company o montante de R\$221,8 milhões relativo à “indenização da reversão do imóvel” localizado em Camaçari, sendo incorporado ao Imobilizado na rubrica de Terrenos/Glebas (Código 123210104) na UO 15101 (APG/SDE).

Do exposto, verifica-se a necessidade do levantamento e contabilização da totalidade dos bens imóveis do Poder Executivo, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o necessário registro e controle no sistema SIMOV, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 10, § 1º, II).

- **Imobilizado – bens imóveis em andamento**

O saldo da conta de bens imóveis em andamento, em 31/12/2023, era de R\$23.116,3 milhões. Das informações requeridas pela Auditoria às UOs com saldo mais representativos (SESAB, SEDUR, CONDER e CAR) sobre a composição do saldo contábil por obra/contrato, observou-se, em apertada síntese, que órgãos estão adotando providências objetivando a identificação, segregação por obra e posterior regularização contábil.

Entretanto, dos esclarecimentos apresentados, verificou-se diversos casos de contratos com indicação de obras paralisadas ou concluídas, as quais deveriam ter sido transferidas para as contas apropriadas, assim como reconhecidos, contabilmente, os efeitos econômicos decorrentes do desgaste, seja pela ação da natureza, pelo uso ou obsolescência, mediante o registro da depreciação ou outros procedimentos de *impairment*³²³.

³²² A exceção das edificações, da sede e unidades regionais, e das fazendas da extinta SUDIC.

³²³ Procedimento contábil de comparar o valor de um ativo com seu possível valor de retorno.

- **Depreciação acumulada**

Da análise contábil das contas de depreciação acumulada de bens imóveis, mediante testes de recálculo e revisão analítica dos principais saldos, foram identificadas despesas contabilizadas a menor no Balanço Patrimonial no montante de, aproximadamente, R\$308,9 milhões, nas UOs a seguir exemplificadas:

TABELA 64 – Contas de bens imóveis com registro da depreciação a menor em 2023

Em R\$ milhões

Contas		UO	Saldo em 31/12/2023 Depreciação Acumulada	Depreciação a menor em 2023 ⁽¹⁾
1238102	Edificações, apartamentos, etc.	9101	2.446,7	52,6
1238101 e 02	Móveis e Imóveis - PPP	26101	450,0	225,0
123810215	Imóveis - PPP	21101	208,2	31,3 ⁽²⁾
Total				308,9

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Notas: ⁽¹⁾ Valores estimados.

⁽²⁾ Sem registro de depreciação também em 2022.

Na nota explicativa sobre o imobilizado (DCCEs de 2023, p.192-193), quanto aos critérios de cálculo da depreciação dos bens imóveis, dentre outros assuntos, é comentado:

Ademais, sobre exaustão e ajustes o valor recuperável (taxas, **valor residual**, etc.), a Administração Pública, de uma forma geral, **não aplicava os critérios de reconhecimento e mensuração dos ativos imobilizados e intangíveis conforme orientado pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público 9ª edição - MCASP**. (grifo da Auditoria).

Cabe esclarecer que a não definição, pelo Estado, de valor residual dos bens móveis e imóveis ao final da sua vida útil, em 2023 e exercícios anteriores, acarreta a subavaliação do imobilizado, mormente em relação às contas de edificações e de veículos, na medida em que é apropriado um montante maior de depreciação.

- **Redução ao valor recuperável**

O saldo desta conta é remanescente de registros efetuados há mais de dez anos na UO 1303 relativa à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), não sendo objeto de revisão posterior e/ou de comentário em Nota Explicativa às DCCEs.

Sobre este assunto o MCASP 9ª edição orienta, nos itens 13.2.1.4 e 13.2.3, sobre a Reversão da perda por redução ao valor recuperável do ativo, que:



A entidade deve avaliar na data de encerramento das demonstrações contábeis se há alguma indicação, com base nas fontes externas e internas de informação, de que uma perda por redução ao valor recuperável reconhecida em anos anteriores deva ser reduzida (revertida) ou eliminada.

Sobre este assunto, faz-se oportuno comentar que, conforme dados do SIMOV, existiam, em 31/12/2023, 271 bens imóveis invadidos ou parcialmente invadidos, além de outros informados pela CONDER nessas mesmas condições, os quais deveriam, a priori, serem objeto de avaliação quanto ao valor recuperável.

No que se refere aos procedimentos contábeis, a SEFAZ, em resposta à solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou³²⁴ que adotou as seguintes providências:

Imobilizado – bens imóveis em andamento: Como de costume por esta Diretoria de Contabilidade Pública, foi emitido Ofício Circular DICOP nº 08/2024 sobre a necessidade de avaliação dos saldos das contas transitórias, dentre elas a conta de bens imóveis em andamento, a fim de que todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta da Bahia realizem a conciliação e a regularização dessas contas dentro de uma rotina a ser estabelecida de forma periódica em consonância ao seu fato gerador.

Ativos SPE a incorporar - A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) foram orientadas a efetuar a classificação dos bens de PPP (Parcerias Público-Privadas), por meio dos Ofícios nº 24/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR e nº 25/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR.

2.7.3.5.2 Monitoramento das recomendações d14 e d16

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado a continuidade dos procedimentos e controles dos bens imóveis, mais especificamente dos bens de uso comum do povo, nos seguintes termos:

d14. continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCs (item 2.7.6 da Seção Analítica);

No Plano de Ação, foi informado que esta Recomendação estaria “concluída”, ponderando apenas os esforços empreendidos pela SIT/SEINFRA no sentido de promover os bens sob sua responsabilidade (estradas, pontes, áreas de domínio em estradas, etc.). Este entendimento é corroborado pela Auditoria.

³²⁴ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

Porém, conforme comentado no item anterior, ainda persiste o achado auditoria relacionado a bens de uso comum do povo pendentes de adequada evidenciação e, considerando não existirem ações dentro do prazo de atendimento, conclui-se que a recomendação foi **parcialmente implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

No que tange aos bens relacionados aos contratos de PPP, foi recomendado:

d16. continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, da evidenciação nas DCCs sobre os ativos e passivos relacionados a tais pactos, assim como melhorar o nível de transparência de dados e informações sobre tais contratos nos sites existentes na internet (item 2.7.9 da Seção Analítica);

Dentre as ações realizadas, citadas no Plano, foi indicada como ação concluída o envio de “Ofício Circular para as unidades responsáveis pelos contratos das PPP para os ajustes, se necessários” e como ação a desenvolver “Realizar alinhamento entre a SAF/DICOP e Secretaria Executiva das PPP para revisão e adequação das memórias de cálculos dos relatórios para 2023”.

Entretanto, da revisão promovida nas DCCs de 2023 verificou-se que continuam deficiências, citadas no ano anterior, relacionadas com designação genérica de “Ativos SPE a incorporar”, no montante de R\$852,7 milhões, sem indicação da natureza do ativo nem a qual contrato se refere e a falta de evidenciação de ativos preexistentes que são objetos de PPP.

Os aspectos relacionados ao nível de transparência e dados e informações sobre tais contratos foram monitorados no item 2.7.3.8.

Do exposto, conclui-se que essa recomendação se encontra **em implementação**.

2.7.3.5.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões , impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP.
Determinações ao Governo do Estado
Implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09); e

Revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos bens imóveis em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *Accountability*, conforme item 94 da NBC TSP 07.

Recomendações ao Governo do Estado

Continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022**); e

Continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, assim como a evidenciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos.

2.7.3.6 Empréstimos e Financiamentos³²⁵

Em consonância com a Resolução ATRICON nº 01, de 28/04/2021, no exame desenvolvido pela área técnica do TCE/BA, foram aplicados os seguintes procedimentos de auditoria financeira, nas contas de empréstimos e financiamentos:

- i. avaliação da consistência dos saldos das contas Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo e Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo registrados no Sistema FIPLAN com os saldos apresentados nas DCCes de 2023;
- ii. análise da evolução dos saldos de financiamentos/empréstimos, com a verificação dos eventos por natureza (adições, amortizações, atualizações), bem como o volume de encargos financeiros pagos no exercício; e
- iii. teste dos saldos ao final do exercício e demais informações dos empréstimos/financiamentos, diretamente das instituições bancárias, confrontando-as com os registros contábeis e respectivos extratos bancários.

A dívida fundada³²⁶ no BP do exercício de 2023 pode ser assim resumida:

³²⁵ Elaborado pela 3ª CCE.

³²⁶ O conceito de dívida pública consolidada ou fundada escrito no art. 29, I, da LRF difere da classificação patrimonial da dívida adotada pelo art. 98 da Lei Federal nº 4.320/1964. Apesar de a Lei Federal nº 4.320/1964 também usar o termo dívida fundada e a LRF tratar como sinônimas as expressões dívida pública consolidada ou fundada, entende-se que o conceito apresentado na LRF é mais amplo que o inscrito na Lei Federal nº 4.320/1964. A LRF conferiu maior abrangência à definição do que integra a dívida pública consolidada ou fundada para os seus fins, buscando dar transparência à natureza e ao volume do endividamento dos entes públicos. Assim, vale informar que o conceito de dívida fundada aqui utilizado é o previsto no art. 98 da Lei Federal nº 4.320/1964 ("A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos").

TABELA 65 – Distribuição da dívida fundada no Balanço Patrimonial

Em R\$ milhões	
Descrição	Valor
Passivo Circulante	1.608,6
Financiamentos a Curto Prazo – Interno	604,6
Financiamentos a Curto Prazo – Externo	793,6
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Interno	50,8
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Externo	159,6
Passivo Não Circulante	20.345,8
Financiamentos a Longo Prazo – Interno	10.815,4
Financiamentos a Longo Prazo – Externo	9.530,4
Total	21.954,4

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações BP de 2023 (p. 165-166 e 761-767 das DCCes de 2023) e Balanete Mensal de Verificação de dezembro de 2023 (Relatório FIP 215 do Sistema FIPLAN), consolidados do Poder Executivo.

A composição das dívidas por credor, excluindo-se a parcela de juros e encargos a pagar (R\$210,4 milhões), encontra-se na Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2023 (p. 777-778 das DCCes).

O maior credor da dívida fundada interna do Estado é a União, com créditos de R\$5.531,0 milhões, que representam 48,43% dessa dívida e 25,44% do total contraído, seguido pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal (CEF), que representam, juntos, 38,02% da dívida interna. Em relação à dívida externa, os maiores credores são o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), respondendo, juntos, por 98,86% da dívida externa do Estado.

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida pública fundada:

TABELA 66 – Evolução da dívida pública fundada de 2020 a 2023

Dívida pública fundada	Saldo ⁽¹⁾				Em R\$ milhões
	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	Variação (%) 2020/2023
Interna	10.579,3	10.625,6	11.070,5	11.420,0	7,95
Externa	12.706,2	13.416,5	11.952,8	10.324,0	-18,75
Total	23.285,5	24.042,1	23.023,3	21.744,0	-6,62

Fontes: Relatório sobre as Contas do Governador, exercício 2022 e Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa de 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Os valores dos saldos apresentados nesta Tabela excluem a parcela de juros e encargos a pagar.

A análise da tabela anterior evidencia que o saldo da dívida fundada sofreu um decréscimo de R\$1.279,3 milhões na comparação entre os exercícios 2022 e 2023. Dentre os principais fatores que contribuíram para esse incremento, destaca-se a atualização cambial, decorrente da variação da relação de troca entre as moedas estrangeiras e a moeda nacional, uma vez que houve desvalorizações do Dólar (7,9%) e do Direito Especial de Saque (3,7%), conforme comentado à p.112 das DCCes de 2023.

Ressalte-se que os saldos das dívidas com os credores internos e externos, em 31/12/2023, foram atestados pela Auditoria.

2.7.3.7 Diferença entre os sistemas de contabilidade das empresas Estatais Dependentes e o Sistema FIPLAN³²⁷

Desde o exercício de 2018, vêm sendo identificadas divergências entre os saldos do Ativo, do Passivo e do PL, registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e no Sistema FIPLAN.

A SEFAZ vem enfatizando que a análise e o registro contábil são de responsabilidade de cada unidade, cabendo à DICOP orientar, normatizar e elaborar as DCCs. No entanto, mesmo assim, aquela Diretoria auxiliaria no processo de equalização dos saldos contábeis dos sistemas.

Nesse sentido, a DICOP/SEFAZ vem elaborando relatórios, anualmente, com as diferenças identificadas entre os saldos do Sistema FIPLAN e dos sistemas da contabilidade privada das empresas estatais dependentes, orientando as empresas verificarem os motivos das divergências para as devidas regularizações.

No âmbito da Auditoria de Monitoramento no Sistema FIPLAN, realizada no exercício de 2022, foi relatado que havia previsão de contratação de uma consultoria especializada, por intermédio do Programa PROFISCO II, para adequar os registros contábeis do Sistema FIPLAN e dos sistemas da contabilidade privada das empresas estatais dependentes com previsão de conclusão em 2024.

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado:

d15. adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2024, definido para a implantação da metodologia (item 2.7.8) **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021)**

No Plano de Ação apresentado a este Tribunal, em fevereiro de 2024³²⁸, a SEFAZ comunicou que foi finalizada a contratação da consultoria especializada no âmbito do Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – PROFISCO II.

Cabe informar que durante a análise, a auditoria teve acesso ao Plano de Aquisições do PROFISCO II, no qual identificou-se o item relacionado ao produto “Modelo de Gestão Contábil Implantado”, que inclui a prestação de consultoria especializada para a metodologia de ajuste dos registros contábeis das Estatais Dependentes. É re-

³²⁷ Elaborado pela 3ª CCE.

³²⁸ Protocolo nº TCE/001655/2024.

levante destacar que o Programa está previsto para ser concluído até 2027, o que implica que a auditoria só poderá verificar as ações tomadas após sua implementação.

Em suma, a Auditoria considera a recomendação d15 **em implementação**, uma vez que a equalização definitiva só ocorrerá em 2027, com a implantação da metodologia para adequação dos registros contábeis entre o Sistema FIPLAN e o sistema a contabilidade privada. Portanto, só poderá ser monitorada na análise das Contas do Chefe do Poder Executivo a partir do exercício de 2027.

Do exposto, verificou-se que persistem as divergências no exercício de 2023, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 67 – Diferença entre os saldos (Estatais Dependentes)

Em R\$ milhões

Descrição	Saldos em 31/12/2023		Diferença
	Sistema FIPLAN	Sistema das empresas	
Ativo	5.150,2	3.254,8	1.895,4
Ativo Circulante	1.736,5	315,0	1.421,5
Disponibilidade	189,9	201,9	-12,0
Outras contas	1.546,6	113,1	1.433,5
Ativo Não-Circulante	3.413,7	2.939,8	473,9
Passivo e Patrimônio Líquido	5.150,2	3.254,8	1.895,4
Passivo Circulante	494,5	617,3	-122,8
Passivo Não-Circulante	62,3	2.356,1	-2.293,8
Patrimônio Líquido	4.593,4	281,4	4.312,0

Fontes: Balancetes do Sistema FIPLAN e dos sistemas próprios de contabilidade das empresas estatais dependentes – posição em 31/12/2023.

A LRF, em seu art. 50, III, determina que: “as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente”.

Assim, nos moldes definidos no art. 2º, III, da LRF, as Companhias de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), Transportes do Estado da Bahia (CTB), Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB), Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM) e Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e a Bahia Pesca S/A são empresas estatais dependentes, e, como tais, se sujeitam à utilização do Sistema FIPLAN. Portanto, essas empresas têm o encargo de registrar nesse Sistema todas as suas movimentações, as quais devem estar devidamente representadas em seus relatórios.

Conforme demonstrado na tabela anterior, existe uma diferença a menor no Sistema FIPLAN, de R\$12,0 milhões no saldo da Disponibilidade. Por sua vez, na apuração

da disponibilidade de caixa bruta, apresentada nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, Consolidado e do Poder Executivo, foram excluídos os saldos da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS” das empresas estatais dependentes, por não representarem efetivamente disponibilidades, que totalizaram R\$64,7 milhões. Dessa forma, além da distorção a maior, de R\$1.895,4 milhões, no Ativo e no Passivo e PL do Estado, houve um impacto a menor de R\$76,8 milhões na apuração da disponibilidade de caixa bruta.

As divergências identificadas nos saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e daqueles constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN distorcem as DCCes de 2023, uma vez que os saldos do Sistema FIPLAN são a base para a elaboração dos demonstrativos consolidados, requerendo, assim, a alimentação adequada pelas estatais, assim como a apuração, pela DICOP/SEFAZ, das divergências quando da consolidação das contas, de modo a assegurar a fidedignidade das demonstrações contábeis.

2.7.3.7.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2027, definido para a implantação da metodologia **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 a 2022)**.

2.7.3.8 Contratos de PPP³²⁹

Nas DCCes de 2023 (p. 43-47), constam, no item 2.1, informações sobre os contratos de concessões comuns e contratos de concessão especiais – PPP –, além de tabela contendo dados apurados em 2023 sobre os indicadores de desempenho definidos nestes contratos, objeto de avaliação por verificadores independentes. Adiante, na Nota Explicativa ao BP n° 12³³⁰, foram apresentados dados complementares sobre os saldos contábeis, na data de 31/12/2023, de ativos e passivos de responsabilidade “das Sociedades de Propósito Específico (SPE)”, entidades privadas gestoras dos contratos de PPP.

³²⁹ Elaborado pela 7ª CCE.

³³⁰ DCCes de 2023 (p. 194-199).

2.7.3.8.1 Auditoria de Acompanhamento de Concessão – Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento

O Governo do Estado da Bahia, publicou, no DOE de 17/05/2023, o aviso de edital do certame relativo ao Novo Aeroporto Internacional Costa do Descobrimento (Concorrência SEINFRA nº 007/2023), sendo iniciada, pela equipe de Auditoria, a análise referente à fase de licitação, conforme previsto no art. 6º, II, da Resolução TCE/BA nº 016, de 08/03/2016³³¹.

Nesse íterim, a equipe técnica, com fundamento na Resolução TCE/BA nº 162, de 10/12/2015, propôs Medida Cautelar³³² para suspender a contratação em comento, em decorrência da identificação de falhas aptas a macular o procedimento licitatório. O instrumento foi utilizado com o objetivo de evitar dano ao patrimônio público e à ordem jurídica de difícil e incerta reparação, bem como para garantir a eficácia de futura decisão de mérito deste Tribunal.

Antes que esta Corte deliberasse sobre o pedido, no entanto, a SEINFRA promoveu a suspensão do certame, conforme publicação no DOE de 02/09/2023³³³, correspondente ao evento 00074111321 do SEI 024.2049.2019.0006171-34. Segundo despacho da Superintendência de Planejamento em Logística de Transporte e Intermodalismo (SUPLOG) naqueles autos (evento 00074093261), a suspensão foi recomendada “para que o corpo técnico da SEINFRA possa avaliar detidamente os achados do TCE” no processo de Medida Cautelar.

O Relatório do processo de Medida Cautelar apresentou os fatos significativos e alertas, no que se refere a aspectos jurídicos, financeiros e de engenharia, a serem considerados, especialmente quanto à ausência de elementos técnicos mínimos necessários para caracterização do anteprojeto de engenharia e à Superavaliação de custos operacionais (OPEX). Assim, foi proposto determinar à SEINFRA a suspensão da Concorrência nº 007/2023, a fim de que a Secretaria:

1. procedesse à devida reavaliação, aperfeiçoamento e complementação dos estudos técnicos relacionados ao anteprojeto de engenharia, por meio da inclusão e disponibilização de todos os elementos técnicos necessários à plena caracterização do objeto a ser licitado, especialmente os relativos a desenhos e memoriais referentes às diversas especialidades do projeto;

³³¹ Art. 6º. O gestor da PPP ou Concessão Comum encaminhará, ao TCE-BA, cópia em meio eletrônico, dos documentos referidos nos incisos deste artigo e de acordo com os prazos estabelecidos para cada etapa de controle, conforme segue:

I - etapa de planejamento (em referência aos documentos relacionados no Anexo I desta Resolução) - 90 (noventa) dias, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação;

II - etapa de licitação (em referência aos documentos relacionados no Anexo II desta Resolução) - 05 (cinco) dias, no máximo, a partir de cada um dos seguintes eventos: a) divulgação da audiência pública; b) emissão do relatório da audiência pública; c) aprovação do edital de licitação e de seus anexos; d) publicação do aviso de edital de licitação; e) análise conclusiva de impugnações ao edital e publicação de retificações ao edital de licitação; f) homologação do julgamento do procedimento licitatório. (grifo da Auditoria)

³³² Processo TCE/006863/2023.

³³³ Disponível em: http://www.infraestrutura.ba.gov.br/modules/consultas_externas/index.php?cod=20. Acesso em: 25 set. 2023.

2. a partir do aperfeiçoamento do conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia, promovesse a revisão e atualização do orçamento estimado para a PPP, tendo em vista que, em função dos novos detalhamentos disponíveis, dever-se-ia, conforme disposto na OT - IBR 006/2016 e enfatizado no Relatório de Auditoria³³⁴, utilizar preferencialmente o orçamento sintético, elaborado mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos serviços da obra, adotando-se a metodologia paramétrica exclusivamente nos casos dos serviços para os quais não haja detalhamento suficiente no anteprojeto de engenharia e a metodologia expedita apenas no caso de empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento por meio dos demais métodos;
3. procedesse à reavaliação da necessidade, composição e impacto de cada componente da categoria “Opex Variável”, exame sem o qual o grupo de gastos deveria ser excluído da modelagem financeira da parceria, com a devida readequação do valor de aporte ou contraprestação a pagar pelo Estado; e
4. abstinhasse-se de incluir, na modelagem financeira do projeto, grupos de despesas com composição imprecisa e em percentual desprovido de fundamento legal, técnico, doutrinário e jurisprudencial.

Vale destacar que, no âmbito do processo cautelar, as propostas 3 e 4 foram saneadas pela SEINFRA, tendo persistido a pendência relacionada às duas primeiras.

Em que pese os Conselheiros do TCE/BA terem decidido pelo arquivamento da Medida Cautelar, “em razão da perda de objeto decorrente da suspensão da Concorrência nº 007/2023 pelo Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Infraestrutura (Seinfra), para detalhamento do anteprojeto referencial de engenharia e do orçamento referencial do NAICD”, a Auditoria encerrou as análises quanto aos eventos consumados do certame e emitiu novo relatório em 2023³³⁵. O documento contém recomendações quanto às avaliações jurídica, econômico-financeira e dos elementos técnicos de engenharia, relativas à fase de planejamento da PPP, visando não só alertar para a licitação do Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento, em caso de nova publicação, como para novas licitações de PPPs que venham a ocorrer.

2.7.3.8.2 Governança e gestão dos contratos de PPP no âmbito do Estado

A Auditoria³³⁶ focou no exame do Planejamento, avaliando os mecanismos adotados pelo Poder Executivo para planejar e monitorar os projetos/contratos de PPP no âmbito do Estado.

³³⁴ Processo TCE/013220/2022, Ref.2955850-14.

³³⁵ Acostado ao Processo nº TCE/013220/2022.

³³⁶ Auditoria realizada pela 7ª CCE (OS/0107/2023), Processo nº TCE/012899/2023. O referido processo foi apreciado na Sessão Plenária em 13/06/2024, Resolução TCE/BA nº 41/2024.

Na Bahia, a Lei Estadual nº 9.290, de 27/12/2004, que instituiu o Programa de PPPs do Estado, em consonância com o texto da Lei Federal nº 11.079/2004, estabelece diretrizes para a contratação de uma PPP, dentre as quais a eficiência, o respeito aos direitos dos usuários, a responsabilidade fiscal, a transparência, a repartição de riscos e a sustentabilidade financeira dos projetos. Segundo o Portal PPP Bahia³³⁷, o programa baiano traz como proposta criar “[...] um marco legal destinado a promover a atração de investimentos privados em projetos de reconhecido interesse para provimento da necessidade do Estado, com o compromisso de preservar o nível de rigor fiscal hoje praticado”.

Em 2023, o Estado da Bahia possuía projetos de PPPs em execução em diversos setores, entre eles transporte, saúde, saneamento e infraestrutura social. Em que pese a complexidade dos projetos e o montante despendido pelo Estado, observa-se, conforme apontamentos do Relatório de Auditoria, que o ente necessita aprimorar sua estrutura para garantir o adequado planejamento dos projetos de PPPs.

Deste contexto, resultaram os seguintes achados e fatos significativos:

1. Ausência de Regimento Interno para o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (CGP)

Observou-se que o CGP não dispõe de Regimento Interno conforme determina o art. 24, § 4º, V, da Lei Estadual nº 9.290/2004. A sua edição instrumentalizaria o CGP e, conseqüentemente, a Secretaria Executiva, no exercício do assessoramento e apoio ao Conselho, cujas competências foram estabelecidas no mesmo art. 24, § 4º, I a IV, dentre as quais está a aprovação dos projetos de PPPs no Estado.

A Auditoria concluiu que a inobservância do dispositivo legal decorre da intempestividade nas ações do CGP e sua unidade de assessoria e apoio, a Secretaria Executiva, na elaboração do Regimento Interno, ocasionando: (i) descumprimento de norma estabelecida na Lei Estadual de PPPs; (ii) geração de lacuna quanto ao detalhamento da organização e funcionamento do CGP; e (iii) prejuízo à eficiência das ações do CGP, em detrimento do princípio constitucional correlato.

2. Descumprimento do dever de divulgar anualmente a relação de projetos do Programa de PPPs do Estado Bahia

A Auditoria identificou que não está sendo publicada anualmente, conforme determina o art. 25 da Lei Estadual nº 9.290/2004, a relação dos projetos inseridos no Programa de PPPs da Bahia por intermédio do Conselho Gestor e aprovada pelo Governador, mediante Decreto.

³³⁷ Disponível em: <https://portal.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/sintese.htm>. Acesso em: 07 mar. 2024.

Nesse sentido, a carteira de projetos, representada pela relação dos projetos priorizados, surge a partir de oportunidades identificadas, com a interlocução das áreas de Governo e de diversos atores interessados (*stakeholders*).

A Auditoria ponderou que a lógica da legislação é que essa atualização da carteira deve ser feita anualmente, para que, nesse tempo, a sociedade possa acompanhar as evoluções da estruturação de cada projeto. Dessa forma, tem-se uma configuração que ocasiona:

- fragilidade na governança do Programa de PPPs da Bahia;
- prejuízos ao princípio da transparência das metas coletivas instituídas, à legitimidade da seleção das metas/projetos do Programa, e ao princípio da prestação de contas; e
- fragilidade no controle dos limites orçamentários quanto a despesas com PPPs.

3. Intempestividade no exercício das atribuições do Conselho Gestor de Parcerias

Observou-se que o exercício das atribuições do CGP ocorre de forma intempestiva, uma vez que suas deliberações não acompanham as disposições normativas que concentram suas atribuições. Nesse sentido, determinadas resoluções emitidas pelo Conselho têm caráter retroativo, de modo a convalidar deliberações que não ocorreram oportunamente, o que tende a repercutir na qualidade dos resultados alcançados. Essa situação representa um afastamento das competências definidas no Decreto Estadual nº 16.522, de 30/12/2015, especialmente as do seu art. 3º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 23, caput, e art. 28, parágrafo único.

Foram identificadas como causas o entendimento de que as competências do CGP podem ser exercidas em ato único, a inexistência de Regimento Interno do Conselho Gestor, instrumento responsável pela consolidação da sua autogestão e funcionamento e a fragilidade na orientação às unidades executoras quanto ao momento de demandar a atuação do CGP.

Os fatores apontados geram fragilidade na governança do Programa de PPPs da Bahia, prejuízo aos princípios da transparência das decisões emanadas pelo CGP e da prestação de contas, além de risco de retrabalho e morosidade processual, em caso de desaprovação das etapas precedentes pelo Conselho.

4. Indisponibilidade de instrumentos e ferramentas facilitadoras da governança e gestão das PPPs

De acordo com a Lei Estadual nº 9.290/2004, especialmente o art. 24, § 4º, IV, cabe ao CGP a proposição, ao Governador do Estado, da fixação de diretrizes para o Programa de PPPs, atribuição para a qual pode contar com o suporte técnico da Secre-

taria Executiva, conforme o art. 27, I a IV da referida Lei Estadual de PPPs. Ademais, o art. 29 do Decreto Estadual nº 16.522/2015 prevê a atuação do CGP na deliberação sobre casos omissos e na solução de dúvidas quanto à interpretação e aplicação daquela norma, que trata da estruturação de projetos no âmbito da Administração Pública.

Verificou-se que, embora exista um esforço na elaboração de leis e decretos para normatizar o processo de PPP, a administração pública estadual não dispõe de ferramentas, documentos e orientações técnicas (manuais, guias, modelos, fluxos e mapeamento dos processos), que formalizem e orientem a atuação dos órgãos, setores e unidades responsáveis pelas etapas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos projetos.

Nesse sentido, carece o Estado de instrumentos que esclareçam às unidades participantes o modo de aplicação do arcabouço já disponível, especialmente o momento de sua atuação, prazos, produtos esperados e elementos essenciais para composição do procedimento licitatório.

A situação identificada decorre dos seguintes fatores: **(i)** morosidade nas ações da gestão pública no sentido de aparelhar os órgãos, setores e unidades que atuam nos projetos de PPP, representada pelo adiamento das iniciativas anteriores com o objetivo de regulamentação sistêmica; **(ii)** carência de pessoal para a atividade de regulamentação, que torna necessária a contratação de agentes externos; **(iii)** ausência de Regimento Interno do CGP, instância para validação das ferramentas eventualmente elaboradas; e **(iv)** predomínio de iniciativas pontuais em Regimentos Internos ou manuais de abrangência restrita, conforme manifestações dos órgãos consultados.

5. Necessidade de investimento em recursos humanos

Segundo informações prestadas pelas unidades responsáveis pela estruturação de projetos e monitoramento dos contratos de PPP no Estado, há um déficit de pessoal para tais atividades, inclusive quanto ao número de servidores efetivos e com dedicação exclusiva para a temática em destaque. A situação descrita se afasta do ideal preconizado pela CF/1988, especialmente em seus arts. 37, II, 39, § 2º e 41, os quais realçam, respectivamente, a priorização de investidura em cargo ou emprego público mediante concurso, a participação frequente em cursos de capacitação e a estabilidade dos cargos públicos.

Com finalidade convergente aos normativos anteriormente mencionados, a Lei Federal nº 14.133, de 01/04/2021 incluiu, no seu art. 18, I, e § 1º, IX e X, disposições que consagram maior atenção normativa à fase de planejamento das contratações públicas, inclusive com a elaboração de estudos técnicos que considerem, dentre outros elementos, a demonstração de resultados pretendidos em termos de melhor

aproveitamento dos recursos humanos e a capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual.

Dentre as razões para a situação anteriormente apresentada, destacam-se as que seguem: **(i)** rotatividade de agentes públicos, especialmente no grupo de não efetivos; **(ii)** dificuldade de atrair agentes de outros setores para atuar na área, em função do grau de especialização exigido; **(iii)** orçamento reduzido ou baixa prioridade para o planejamento da realização de concurso público; **(iv)** foco nas atividades de monitoramento dos contratos, em contraposição à modelagem de projetos, cuja demanda tende a ser mais pontual; e **(v)** alto custo dos programas de capacitação em PPPs, associado às prioridades internas de órgãos e entidades quanto às despesas relacionadas ao tema.

6. Baixa participação nas licitações de PPPs

Conforme levantamento feito pela Auditoria em setembro de 2023, verificou-se que, das dez PPPs licitadas pelo Estado entre 2009 e 2023 (Fonte Nova, Metrô, VLT, Estrada do Feijão, Ponte Salvador-Itaparica, Hospital do Subúrbio, Hospital Couto Maia, Hospital Metropolitano, Diagnóstico por Imagem e Aeroporto Costa do Descobrimento), sete dessas (Fonte Nova, Metrô, VLT, Estrada do Feijão, Ponte Salvador-Itaparica, Hospital Couto Maia e Diagnóstico por Imagem) tiveram a participação de apenas um licitante e um (Hospital do Subúrbio) teve dois participantes. Quanto aos outros dois projetos, o Hospital Metropolitano teve sua licitação declarada deserta e o Novo Aeroporto Costa do Descobrimento está com o certame suspenso.

Dentre as possíveis causas que ensejaram a baixa participação de interessados nas licitações, podem-se citar: **(i)** a complexidade dos objetos licitados; **(ii)** a conjuntura econômica adversa quando da realização dos certames; e **(iii)** a insuficiência na sondagem ao mercado quanto ao interesse de potenciais licitantes na condução das parcerias. A situação identificada, gera ofensa ao princípio da competitividade das licitações públicas e prejuízo da capacidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Em 13/06/2024, os Conselheiros do TCE/BA, reunidos em sessão plenária, decidiram, por unanimidade, por expedir recomendações ao CGP, na pessoa do seu presidente, o Secretário da SEFAZ, além de determinação para elaboração de Plano de Ação que contemple o saneamento das recomendações propostas, com a indicação de prazos, responsáveis e medidas a adotar, em atenção aos termos da Resolução TCE/BA nº 84, de 10/12/2020.

2.7.3.8.3 Monitoramento da recomendação d17

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado em relação aos Contratos de PPP:

d17. prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com

vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (item 2.7.9.1 da Seção Analítica);

Para atendimento desta recomendação foram consignadas no Plano de Ação, como ações implementadas ou contínuas:

Atualização contínua do site do Portal SEFAZ, intitulado PPP – Parcerias Público- Privadas (<https://portal.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/>).

Acompanhamento mensal dos processos com atualização dos dados relativos a cada Projeto, sobretudo com a divulgação dos relatórios de desempenho, despesas e estágio de execução atual;

Neste mesmo Plano, consta como ações a implementar, até junho de 2024, a inclusão de: “tabelas detalhadas por tipo de despesa” e “informações contábeis sobre os contratos de PPP divulgadas nas DCCCE’s”. Registre-se que, em 24/04/2024, a AGE protocolou³³⁸ no TCE/BA atualização das referidas ações, alterando a situação para concluída. No entanto, não foi possível realizar procedimentos para validar as informações até o fechamento desta Seção Analítica.

Da análise dos elementos constantes no citado site, observou-se³³⁹ a inclusão dos dados e informações constantes nas DCCCEs de 2023 sobre os contratos de PPP. Entretanto, verificou-se que não constavam dados, informações e/ou comentários sobre fatos relevantes, como por exemplo, em relação aos seguintes aspectos:

- PPP do Veículo Leve sobre Trilhos: sobre os aspectos da rescisão antecipada do contrato, incluindo os motivos;
- PPP da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica: sobre o estágio de execução física do projeto;
- PPP do Metrô Salvador – Lauro de Freitas: condições alteradas pelos aditivos firmados.

Portanto, considerando a natureza das ações indicadas no Plano, a Auditoria considera que a recomendação se encontra **em implementação**, pois ainda perduram falhas na transparência das informações sobre os Contratos de PPP.

2.7.3.8.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Dar seguimento às ações relacionadas à melhoria da transparência relacionada aos dados e informações sobre os contratos de PPP, mormente em relação à sua disponibilização de comentários e informações na internet.

³³⁸ TCE/003736/2024.

³³⁹ Disponível em: <https://portal.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

2.7.3.9 Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes³⁴⁰

O MCASP 9ª edição³⁴¹ orienta:

Para fins de registro contábil, os tributos devem ser analisados individualmente, de acordo com a modalidade de lançamento tributário aplicável, previstas nos arts. 147 a 150 do CTN, quais sejam, de ofício, por declaração ou por homologação.

Para o reconhecimento tempestivo e confiável dos créditos, é necessária a integração do setor de arrecadação com o setor de contabilidade, de modo a se conhecer o fluxo das informações para detecção dos momentos que ensejam o registro contábil.

Em função da natureza cumulativa do ICMS e consoante definido em legislação³⁴² tributária própria, é previsto o regime conta-corrente fiscal de apuração do imposto, através do registro e controle dos eventos geradores do lançamento tributário, no qual cada contribuinte deverá manter controles objetivando a apuração mensal, do saldo a recolher ou a ser ressarcido (credor) ao/pelo Estado, conforme disposto em regulamento próprio³⁴³. Frise-se que o saldo a ressarcir se constitui num direito do contribuinte e, conseqüentemente, numa obrigação da fazenda estadual, sendo previsto na legislação os mecanismos para sua compensação posterior.

Apesar da SAT/SEFAZ dispor de mecanismos eletrônicos de mensuração e monitoramento sobre os eventos relacionados ao reconhecimento e apuração do ICMS, assim como do monitoramento da conta-corrente financeiro inerente a este tributo, tais elementos e informações não são utilizados para fins de reconhecimento contábil tempestivo, ou ao final de cada exercício, no Balanço Patrimonial do Estado.

Da leitura das DCCes de 2023, observou-se que ainda não vêm sendo evidenciados no BP, tampouco em notas explicativas, os direitos e as obrigações fiscais relacionadas com o saldo cumulativo do ICMS, a receber e a ressarcir aos contribuintes, em consonância com o que dispõe o IPC/STN nº 02/2013, sobre Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência.

Em atenção à solicitação da Auditoria, sobre os saldos cumulativos, em 31/12/2023, dos contribuintes cadastrados no “regime de conta corrente fiscal” do ICMS, foi informado pela SAT/SEFAZ³⁴⁴, com base nos dados disponíveis no sistema de Escrituração Fiscal Digital (EFD), que existiam:

- 10.061 contribuintes com saldo a recolher ao Estado, no montante de R\$989,9 milhões; e

³⁴⁰ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁴¹ Parte II, item 14.4.

³⁴² Arts. 24, 26 e 31 da Lei Estadual nº 7.014, de 04/12/1996.

³⁴³ Decreto Estadual nº 13.780, de 16/03/2012 (arts. 305-317).

³⁴⁴ SEI 013.9678.2024.0008418-11.

- 363 contribuintes com “Saldo credor acumulado”, cujo total era no montante de R\$1.882,9 milhões.

Tais informações revelam a existência de Ativos e Passivos de valores relevantes não evidenciados no BP de 2023, cujo efeito no PL e na DVP seria de R\$893,0 milhões relacionadas à redução de receitas do ICMS.

Os aspectos comentados neste item foram objeto de solicitação³⁴⁵ de esclarecimentos pela Auditoria à SEFAZ, entretanto, não se manifestou especificamente sobre este assunto.

2.7.3.9.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP.
Recomendação ao Governo do Estado
Normatizar os procedimentos de mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCes, em consonância com o IPC/STN nº 02.

2.7.3.10 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais³⁴⁶

Na Nota Explicativa ao BP nº 14 (DCCes de 2023, p. 201), foram apresentados comentários sobre a conta Pessoal a Pagar, cujo saldo ao final do exercício era de R\$2.387,3 milhões. Nessa conta são apropriadas as obrigações referentes a salários ou remunerações, bem como benefícios que o empregado ou servidor tenha direito, aposentadorias, reformas, pensões e encargos a pagar.

Dentre os comentários, foi informado que a partir de 2022 começou a ser contabilizado no sistema patrimonial as férias devidas aos servidores, considerando o período aquisitivo do direito ao usufruto do benefício. O saldo da conta representativa de tais obrigações (código 21111.01.97.04 – Férias a pagar), em dezembro de 2023, era de R\$656,0 milhões.

³⁴⁵ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁴⁶ Elaborado pela 7ª CCE.

2.7.3.10.1 Inconsistências na apropriação de obrigações de natureza trabalhista

A Orientação Técnica DICOP/SEFAZ nº 77, de 01/08/2023, disciplina apenas o tratamento contábil dos lançamentos em relação às provisões de férias e 13º salário, indicando que serão realizados com base em informações a serem obtidas de determinados relatórios emitidos no Sistema RH Bahia. Esta norma não especifica os critérios balizadores dos cálculos ou dos percentuais a serem desenvolvidos com base nas informações disponíveis neste sistema.

Na revisão dos saldos contábeis, em 31/12/2023, em relação à provisão de férias, verificou-se que o montante contabilizado em dezembro, especificamente nas UOs da administração direta do Poder Executivo, está suportado por relatórios do Sistema RH Bahia, contendo listagem individualizada por servidor. Entretanto, observou-se que:

- não foram contabilizadas provisões relacionadas aos servidores lotados no Poder Judiciário, nos Tribunais de Contas e no Ministério Público; e
- não há evidências de inclusão nos cálculos do montante devido relacionado com as gratificações e os encargos previdenciários incidentes.

Da análise dos dados contidos nos relatórios do Sistema RH Bahia, utilizados para a contabilização da provisão de férias no citado mês, foram identificadas inconsistências nos cálculos, como:

TABELA 68 – Exemplos de inconsistência nos cálculos da relação individualizada, base para registros da provisão de férias

UO	Número do cadastro e iniciais do nome servidor	Provisão conforme listagem RH Bahia (A)	Proventos base folha dez/2023 (B)	Provisão em anos ⁽¹⁾ (A/B)
Cálculo a maior da provisão – Servidores com provisão superior a R\$100 mil (115 casos), indicando que teriam mais de 2 férias vencidas:				
SEC	11257742 – J. M. A. C.	571.101,13	26.904,89	21,23
SEC	11247955 – S. M. F.	366.829,91	16.721,38	21,94
SEC	11240164 – L. F. S. N. S.	336.604,70	14.654,81	22,97
SEC	11238634 – E. M. P. B.	334.354,42	14.534,34	23,00
Cálculo a menor da provisão – Servidores que saíram de férias em jan/2024 e cuja provisão é menor que 12/12 dos seus proventos				
SAEB	09625700 – T. S. O. S.	3.132,22	6.577,08	0,48
SEC	85200474 – H. S. R. F.	6.214,72	7.282,86	0,85
SEFAZ	13299634 – J. R. O. C.	14.701,61	37.589,34	0,39
SEFAZ	13232217 – R. S. N.	12.471,77	29.230,71	0,43

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema RH Bahia, obtidas por meio do Sistema Mirante, e listagem da provisão de férias – dezembro de 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Valor esperado deveria ser entre 1 e 2.

Ademais, não foram provisionadas outras obrigações devidas aos servidores, derivadas da relação de trabalho, como as licenças-prêmio, tanto as relacionadas ao direito de indenização financeira, quanto as relacionadas ao direito de usufruto pelo gozo sem laborar.

Os aspectos financeiros e contábeis comentados neste item foram objeto de solicitação³⁴⁷ de esclarecimentos pela Auditoria à SEFAZ, entretanto, não se manifestou especificamente sobre este assunto.

2.7.3.10.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões , não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP.
Determinação ao Governo do Estado
Revisar a metodologia de cálculo para mensuração das férias devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25).

2.7.3.11 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências)³⁴⁸

Objetivando melhorar a transparência e *accountability* das demonstrações contábeis, a NBC TSP 03³⁴⁹, item 98, aborda requisitos quanto à divulgação, para cada tipo/ classe de provisão, que deverá constar:

- (a) breve descrição da natureza da obrigação e do prazo esperado para qualquer saída resultante de benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- (b) indicativo das incertezas relacionadas ao valor ou prazo dessas saídas. Quando for necessário fornecer informação adequada, a entidade deve divulgar as principais premissas realizadas acerca dos futuros eventos, conforme apresentado no item 58³⁵⁰; e
- (c) valores de algum reembolso previsto, apresentando o valor de qualquer ativo que tenha sido reconhecido na forma do reembolso.

³⁴⁷ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁴⁸ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁴⁹ Sobre Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.

³⁵⁰ Eventos futuros que possam afetar o valor necessário para a liquidação de obrigação devem estar refletidos no montante da provisão sempre que existir evidência suficientemente objetiva de que eles irão ocorrer.

Em linha com esta norma, o MCASP 9ª edição³⁵¹ orienta que:

As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos:

- a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação;
- c. Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Os saldos em 2023 e 2022 das contas do passivo destinadas a refletir as estimativas de prováveis perdas relacionadas às contingências, ou avaliadas como de menor possibilidade de perda (contas de controle), podem ser demonstrados como segue:

TABELA 69 – Saldos das Contas de Passivo e de Controle (compensação), relativas às Indenizações

Em R\$ milhões

Código FIPLAN	Descrição	2023 (A)	2022 (B)	Variação % (A/B)
	Passivo não circulante	12.910,7	8.806,0	46,61%
2274	Riscos civis	8.701,4	6.321,4	37,65%
2271	Indenizações trabalhistas	3.725,4	2.066,7	80,26%
2273	Riscos fiscais	483,9	417,8	15,82%
	Contas de Controle	23.752,1	20.849,1	13,92%
74112	Indenizações civis	19.328,5	16.805,8	15,01%
74111	Indenizações trabalhistas	2.963,5	2.605,6	13,74%
74113	Indenizações de natureza tributária	1.460,1	1.437,7	1,56%

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Na Nota Explicativa nº 22 (do Balanço Patrimonial) às DCCEs de 2023 (p. 205-207), foi comentado que:

As Provisões para Riscos Trabalhistas e Cíveis são contabilizadas com base em relatório encaminhado pela Douta Procuradoria Geral do Estado – PGE/BA, por intermédio da sua Procuradoria Judicial no caso dos órgãos da Administração Direta e do setor jurídico no caso das entidades da Administração Indireta.

Da análise nos registros contábeis verificou-se que os relatórios gerenciais (resumo anual e relação por processo) das indenizações calculadas pela unidade da PGE/BA denominada Coordenação de Cálculos, Avaliações e Perícias (COCAP), vem sendo utilizados para ajustar contabilmente a provisão ao final dos exercícios.

Contudo, estes relatórios não contêm todos os elementos necessários para suportar os ajustes contábeis relacionados ao reconhecimento adequado desta provisão, pois não evidenciam detalhes do trâmite dos processos, como por exemplo, se houve: quitação do débito, transformação em precatório, acordo entre as partes, etc.

³⁵¹ Parte II, item 17.2.1.

A Equipe Técnica deste TCE, em observância às normas de auditoria, solicitou da PGE/BA informações sobre as contingências existentes ou potenciais contra as instituições componentes da estrutura do Estado da Bahia, mormente as susceptíveis de indenização, seja aquelas decorrentes de ações judiciais ou decorrente de pleitos em análise na esfera administrativa dos órgãos. Requereu-se também, dentre outros aspectos, que fosse explicitada a avaliação jurídica de cada demanda quanto às possíveis ou prováveis perdas financeiras a serem honradas.

Em resposta³⁵², a PGE/BA apresentou as seguintes informações: **(i)** o relatório da COCAP sobre as contingências, objeto de cálculo em 2023, foi o mesmo utilizado pela SEFAZ para ajuste na provisão contábil ao final do exercício; e **(ii)** a listagem com 97 ações judiciais em andamento no STF, porém sem indicação quanto à perspectiva sobre o desfecho favorável ou desfavorável dos processos. A PGE/BA apresentou também, dentre outros assuntos, que em 2023: “[...] não realizou acordos extrajudiciais superiores a R\$10 milhões, incluindo indenizações, nem analisou pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou indenizações relacionados a contratos de PPP”.

Ocorre que, da análise da Auditoria sobre os elementos que serviram de base para definição dos saldos e registros nas contas de provisão, no Passivo e de controle e sobre as informações prestadas pela PGE/BA, verificou-se que não contemplam a avaliação acerca da totalidade das ações judiciais em desfavor do Estado, como, por exemplo, os processos em trâmite nas instâncias recursais e as demandas sem determinação do cálculo da indenização pelo Juízo.

Registre-se também que, embora não seja possível realizar uma estimativa individualizada e precisa quanto à possível perda para todos os processos em fases anteriores ao cálculo da perícia (COCAP/PGE), seria possível quantificar e evidenciar, no mínimo, os processos cujos temas possuam jurisprudência pacificada ou com julgamentos pretéritos desfavoráveis. Tal procedimento acarretaria a melhoria do controle contábil das contingências, sendo as informações objeto de divulgação em Nota explicativa.

Outro aspecto é que, em 2023, foi promovido o ajuste na provisão contábil agregando o montante indicado nos relatórios da COCAP/PGE sobre cálculos periciais efetuados no exercício de 2023 e anteriores, sem exclusões, o que indica deficiência no controle consolidado do saldo. Cabe frisar que, para o adequado monitoramento da provisão, seria necessário instituir mecanismos de acompanhamento do trâmite processual e consequente ajuste do saldo da provisão, tais como:

- Data do levantamento pela COCAP (para evitar inclusão em duplicidade no saldo contábil, de processos objeto de recálculo pela COCAP);
- A data base de atualização monetária do cálculo da COCAP;

³⁵² Ofício PGE-GAB-PGAAJ-057/2024, de 03/04/2024, em resposta ao pedido da Auditoria.

- Estágio de tramitação do processo;
- Indicação da data da inclusão na listagem cronológica de precatório publicada pelo Núcleo de Precatórios do TJ/BA (exclusão da provisão);
- Vinculação, ou não, a depósitos prévios, em juízo – Valores de Bloqueio Judicial (1138126); e
- Outros custos vinculados à decisão principal, porventura determinados pelo juízo ao Estado, como: contribuições previdenciárias, honorários de sucumbência, dentre outros.

De todo o exposto, a Auditoria conclui que os elementos que serviram de base para ajuste dos saldos da provisão no Passivo e das contas de controle, assim como das informações apresentadas nas Notas explicativas, se revelaram incompletos, pois não contêm todos os requisitos essenciais definidos na NBC TSP 03 acerca do registro e divulgação dos passivos contingentes, a qual orienta que:

100. A menos que a possibilidade de qualquer saída para a liquidação seja remota, a entidade deve divulgar, para cada tipo/classe de passivo contingente na data das demonstrações contábeis, uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando aplicável:

- (a) uma estimativa de seus efeitos financeiros, mensurados em conformidade com os itens 44³⁵³ a 62;
- (b) uma indicação das incertezas em relação ao valor ou à periodicidade de saída; e
- (c) a possibilidade de algum reembolso.

Ademais, não foi apresentada nas DCCEs de 2023, assim como nos exercícios anteriores, a avaliação por profissionais da área jurídica e financeira quanto às potenciais contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos não ajuizados, porém com potenciais riscos de perda financeira futura para o erário, como:

- a) Reajuste nos proventos dos servidores inferior à recomposição das perdas inflacionárias, nos últimos cinco anos;
- b) Perdas por solicitações de reequilíbrio econômico e financeiro, indenizações ou outras despesas, decorrentes das responsabilidades do Estado da Bahia, na condição de Poder Concedente, pactuados nos contratos de concessão de serviços públicos como: pedágios em rodovias, exploração de serviços de transporte marítimo e terrestre, contratos de PPP, dentre outros; e
- c) Obrigações a serem honradas, decorrentes da corresponsabilidade do Estado da Bahia em virtude da sua condição como acionista controlador, relacionadas a atos de gestão das empresas estatais.

³⁵³ O valor reconhecido como provisão deve corresponder à melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.

Os aspectos comentados neste item foram objeto de solicitação³⁵⁴ de esclarecimentos pela Auditoria à SEFAZ, entretanto, não se manifestou especificamente sobre este assunto.

As inconsistências nos procedimentos de mensuração, registro contábil e divulgação dos passivos contingentes e das provisões para indenizações vem sendo objeto de críticas na Seção Analítica das Contas de Governo continuamente nos últimos exercícios.

Saliente-se que, nos Pareceres Prévios das Contas de 2014 a 2020, foi assinalada recomendação objetivando o aprimoramento dos procedimentos nesta área.

2.7.3.11.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões . Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP.
Determinações ao Governo do Estado
Normalizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3; e
Observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das provisões e dos passivos contingentes, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCes.

2.7.3.12 Provisões Matemáticas – Passivo atuarial³⁵⁵

O Estado da Bahia vem contabilizando o Passivo Atuarial do FUNPREV e do BAPREV com base nos relatórios de avaliação elaborados pelas empresas contratadas para realizar o estudo atuarial dos fundos. Tal contabilização é fruto de uma exigência contida na Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022, do Ministério da Fazenda (MF), em consonância com os princípios contábeis da prudência e oportunidade.

³⁵⁴ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁵⁵ Elaborado pela 6ª CCE.

Consoante as DCCes de 2023 (p. 206), o grupo Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo totalizou o montante de R\$181.621,3 milhões, com destaque para as contas que representam o Passivo Atuarial do FUNPREV, BAPREV e do FPSM.

Importante mencionar também que o estudo atuarial realizado em 2023 pelo Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S LTDA. já contemplou as provisões matemáticas do FPSM, criado por meio da Lei Estadual nº 14.265/2020.

Em relação à evolução do resultado previdenciário nos exercícios de 2020 a 2023, verifica-se que as receitas foram insuficientes para cobrir as despesas ao longo dos últimos quatro exercícios, gerando um déficit que tem sido coberto por aportes de recursos efetuados pelo Tesouro. Parte da receita arrecadada tem sido destinada à suplementação do FUNPREV para a cobertura do desequilíbrio financeiro, conforme resumido na tabela a seguir:

TABELA 70 – Dados financeiros e atuariais

Em R\$ milhões				
Item	2020	2021	2022	2023
Receitas Previdenciárias	4.645,4	4.738,3	5.093,1	6.238,2
Despesas Previdenciárias	9.188,7	9.746,8	11.120,6	12.373,5
Resultado Previdenciário	(4.543,3)	(5.008,5)	(6.027,5)	(6.135,3)
Aporte Financeiro	4.530,6	5.000,8	6.027,1	6.144,1
Receita Corrente Líquida (RCL) ⁽¹⁾	37.772,8	45.333,6	55.298,5	57.104,6
Aporte/RCL (%)	11,99	11,03	10,90	10,76
Déficit atuarial	151.923,6	145.165,4	155.266,8	181.597,6
Déficit/RCL (%)	402,20	320,21	280,78	318,01

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial, Avaliação Atuarial, Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos e Relatório Atuarial 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Relativo ao período de 01/01 a 31/12 de cada exercício, ajustada conforme o art. 166, § 13, da CF/1988.

Ademais, os dados apresentados evidenciam uma evolução crescente dos aportes. Apesar de o Estado utilizar fontes alternativas de receita para atenuar esse quadro, sendo algumas iniciativas apresentadas, resumidamente, nas DCCes de 2023 (p. 215), tais recursos se revelam insuficientes para reduzir, de forma significativa, os aportes do Tesouro para o custeio da folha dos inativos, tendo como consequência a redução dos recursos disponíveis para custeio ou para investimento em outras áreas de atuação da Administração Pública.

Em 2023, o referido aporte representou 10,76% da RCL do exercício. É importante destacar que, caso não houvesse a transferência dos R\$937,5 milhões do BAPREV para o FUNPREV, a necessidade de aporte seria da ordem de R\$7.081,6 milhões, o equivalente a 12,40% da RCL do exercício.

Um estudo publicado pelo então Ministério da Previdência Social³⁵⁶, acerca da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), apresentou o resultado de determinados indicadores calculados a partir dos resultados atuariais. Um

³⁵⁶ NOGUEIRA, Narton Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

dos indicadores é a relação entre o déficit atuarial do RPPS e a RCL anual: quanto mais significativo for o déficit em relação a essa receita, mais grave é a situação, pois indica que parcelas muito expressivas do orçamento do Estado terão de ser destinadas para a cobertura desse desequilíbrio nos próximos anos.

Assim, a partir da análise da tabela anterior, verifica-se que a situação do RPPS da Bahia é considerada crítica (indicador superior a 300,0%), ou seja, o déficit atuarial em 2020 foi superior a 4 vezes a RCL anual do Estado. A partir de 2020, houve uma pequena melhora no indicador em função da redução do déficit atuarial proveniente da redução da taxa de juros e aumento da RCL.

Outro indicador trata da relação entre o número de servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas): quanto menor for essa relação, mais grave é a situação do RPPS. O Estado da Bahia também se enquadrrou na faixa considerada crítica (indicador inferior a três) nos quatro últimos exercícios, conforme a tabela a seguir:

TABELA 71 – Quantitativos de servidores ativos e inativos

Item	2020	2021	2022	2023
Segurados Ativos	104.924	101.008	96.417	97.910
Segurados Inativos	136.932	131.887	140.404	139.893
Relação Ativos / Inativos	0,77	0,77	0,69	0,70

Fontes: Relatórios de Avaliação Atuarial.

Os dados apresentados na tabela anterior demonstram a tendência de piora do indicador, evidenciado pelo descompasso entre o crescimento do número de servidores estaduais inativos e a redução da quantidade de servidores ativos no período. De um modo geral, a realização de concursos para o preenchimento de vagas no serviço público tornou-se restrita, não sendo capaz de fazer frente ao número crescente de aposentadorias e pensões concedidas nos últimos anos. A relação é crítica, pois o quantitativo de inativos superou o dos ativos, ou seja, para cada aposentado ou pensionista, existe menos de um servidor ativo. Segundo o estudo, um RPPS nessa situação já apresenta déficit financeiro, que está sendo suprido pela utilização de aportes mensais, o que reflete fielmente a situação do Estado da Bahia.

Em função desse quadro, nota-se um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias e de pessoal, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas.

O resultado desses dois indicadores ratifica a situação preocupante do RPPS da Bahia, exigindo que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.

2.7.3.12.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP)

O ISP-RPPS foi instituído pela Portaria MF nº 01, de 03/01/2017, prevendo, entre as competências da Secretaria de Previdência (SPREV) relacionadas aos RPPS, a divulgação do ISP, bem como de sua composição, metodologia de aferição e periodicidade em seu endereço eletrônico na internet. O ISP-RPPS tem como objetivo avaliar os aspectos relacionados à transparência e gestão, situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência.

Após reformulações, em 2020, a Portaria SPREV nº 14.762, de 19/06/2020, passou a estabelecer, de forma expressa, a composição e a metodologia de aferição do indicador, detalhando os procedimentos a serem aplicados no cálculo e assim, garantindo ainda maior transparência e segurança ao indicador.

O art. 1º da Portaria SPREV nº 14.762/2020 estabelece que a publicação do ISP-RPPS será anual, com data limite para recebimento dos dados para sua aferição até o dia 31 de julho do ano de sua publicação. Define ainda que o período de posição dos dados do ISP-RPPS será entre 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano anterior ao ano de sua publicação, e que o ISP será divulgado até 30 de setembro de cada ano.

Esse indicador é calculado por meio de parâmetros objetivos (informações declaratórias prestadas pelos entes federativos, armazenadas no CADPREV e em outros bancos de dados, em especial no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI) e traduz aspectos relevantes para a sustentabilidade de um RPPS.

O cálculo do ISP-RPPS se baseia em três grandes grupos de informações: gestão e transparência, situação financeira e situação atuarial. Cada aspecto está associado a determinados indicadores, conforme demonstrado no quadro a seguir.

QUADRO 35 – Aspectos de avaliação dos RPPS – Indicadores

Aspecto	Indicador	Objetivo
Gestão e transparência	Regularidade	Aferir o grau de regularidade do regime próprio, ao longo do ano, no que se refere aos critérios exigidos para emissão do CRP ⁽¹⁾ .
	Envio de Informações	Avaliar o nível de atendimento, pelos RPPS, da obrigatoriedade de encaminhamento à SPREV, do DRAA, do DPIN, dos DIPR, dos DAIR e das MSC ⁽¹⁾ .
	Modernização da Gestão	Expressar o grau de aderência, dos regimes próprios, às melhores práticas de gestão previdenciária, situação aferida, nos termos do art. 7º da Portaria e pelo nível de certificação, no Pró-Gestão RPPS, obtida pelo regime.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Aspecto	Indicador	Objetivo
Situação financeira	Suficiência Financeira	Avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS com as receitas por ele auferidas, expressas essas quantias em valores anuais.
	Acumulação de Recursos	Evidenciar a capacidade do RPPS de constituir reservas para o pagamento das obrigações previstas em seu plano de benefícios.
Situação atuarial	Cobertura dos Compromissos Previdenciários	Avaliar a solvência do plano de benefícios.

Fonte: Portaria SPREV nº 14.762/2020.

Nota: ⁽¹⁾ Siglas: Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), Demonstrativo de Informações Previdenciárias de Repasses (DIPR), Demonstrativo de Aplicação e Investimento do Recurso (DAIR), Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e Demonstrativo de Resultado Avaliação Atuarial (DRAA).

A classificação final do ISP-RPPS será atribuída a partir da combinação das classificações parciais obtidas nos indicadores relativos à Transparência e Gestão, Situação Financeira e Situação Atuarial, conforme previsto no art. 11 da referida Portaria, resultando em uma nota ou classificação “A”, “B”, “C” ou “D”.

O § 2º do artigo 239 da Portaria MTP nº 1.467/2022, dispõe que o ISP-RPPS poderá ser utilizado como base para segmentação dos RPPS e aplicação proporcional de regulamentação prudencial na supervisão e fiscalização desses regimes.

Com a revogação da Portaria MF nº 464/2018 e da Instrução Normativa SPREV nº 01/2019 pela Portaria MTP nº 1.467/2022, a aplicação do perfil atuarial ficou restrita às hipóteses previstas nos arts. 41 e 44 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022.

Assim, conforme art. 14 da Portaria SPREV nº 14.762/2020, serão atribuídos aos RPPS os seguintes perfis atuariais, relacionados às classificações obtidas no ISP-RPPS:

- I. Perfil Atuarial I: os RPPS com classificação D no ISP-RPPS;
- II. Perfil Atuarial II: os RPPS com classificação C no ISP-RPPS;
- III. Perfil Atuarial III: os RPPS com classificação B no ISP-RPPS;
- IV. Perfil Atuarial IV: os RPPS com classificação A no ISP-RPPS.

Os perfis estão dispostos na ordem crescente de aderência às normas previdenciárias, considerando fatores relacionados a transparência, melhoria da gestão, situação financeira e atuarial. Desta forma, os RPPS enquadrados no Perfil IV são aqueles que estão em uma situação mais favorável em relação ao aperfeiçoamento da gestão e sustentabilidade previdenciária.

2.7.3.12.2 Resultados do RPPS/BA

No caso do RPPS/BA, o ISP obteve a classificação “D”, igual ao do exercício anterior, refletindo que não houve avanço, conforme destacado a seguir:

QUADRO 36 – ISP do RPPS/BA

Aspecto	Transparência e Gestão	Situação Financeira	Situação Atuarial	ISP em 2023
Nota	B	C	C	D

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Acesso em: 01 abr. 2024.

Em nível nacional, a situação por Estados e Distrito Federal ficou assim: apenas 3 tiveram nota final “A”, que foram os Estados do Amazonas, Paraná e Rondônia; 7, Nota “B”; 10, “C” e 7, obtiveram “D”.

FIGURA 24 – ISP Estados e Distrito Federal

ENTE	UF	INDICADOR DESTITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	PERFIL ATUARIAL
GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA - RO	RO	A	IV
GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS - AM	AM	A	IV
GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - PR	PR	A	IV
GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA - PB	PB	B	III
GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS - AL	AL	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - CE	CE	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ES	ES	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO - MT	MT	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ	RJ	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS	RS	B	III
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - DF	DF	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS - GO	GO	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - PE	PE	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - RR	RR	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SC	SC	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE - SE	SE	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ - AP	AP	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL - MS	MS	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PA	PA	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS - TO	TO	C	II
GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA - BA	BA	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - MG	MG	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SP	SP	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO ACRE - AC	AC	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO - MA	MA	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ - PI	PI	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - RN	RN	D	I

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Acesso em: 01 abr. 2024.

Depreende-se, portanto, que o Estado da Bahia encontra-se entre os entes da federação com pior situação previdenciária.

Analisando detalhadamente o resultado, os indicadores que mais contribuíram negativamente para o Estado da Bahia obter a Nota “D”, foram o da “Modernização de Gestão”, da “Cobertura dos Compromissos Previdenciários”, da “Suficiência Financeira” e da “Acumulação de Recursos”. O primeiro visa identificar os RPPS que adotaram melhores práticas de gestão previdenciária com base nas informações relativas à obtenção de certificação institucional no âmbito do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), conforme a Portaria MPS nº 185, de 14/05/2015, revogada posteriormente pela Portaria MTP nº 1.467/2022. O Estado não obteve a certificação em níveis de aderência do referido programa. A adesão ao Pró-Gestão RPPS será facultativa, devendo ser formalizada por meio de termo assinado pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS.

O indicador de “Cobertura dos Compromissos Previdenciários” visa avaliar a solvência do plano de benefícios e corresponderá à razão entre os valores das provisões matemáticas previdenciárias e o total das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS. Neste requisito, o RPPS/BA obteve pontuação de 0,0010, estando na situação mais crítica, ou seja, daqueles com razão maior que zero e menor que 0,0070, segundo critérios estabelecidos pela Secretaria da Previdência.

Já o Indicador da “Suficiência Financeira” tem por objetivo avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS pelas receitas do regime e corresponderá à razão do valor anual de receitas pelo valor anual de despesas previdenciárias. O RPPS/BA obteve pontuação de 0,4715, estando na situação mais crítica, ou seja, daqueles com razão maior que zero e menor que 0,5160.

Por último, o indicador de “Acumulação de Recursos” visa avaliar a capacidade do RPPS de acumular recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários e corresponde à razão do acréscimo ou decréscimo anual das aplicações de recursos pelo total de despesas previdenciárias do ano. O RPPS/BA alcançou pontuação de 0,0009, inferior a 0,0273, conforme metodologia de aferição estabelecido pelo Ministério da Previdência.

De todo o exposto, percebe-se que o ISP é mais um instrumento que permite avaliar a gestão do RPPS e a sustentabilidade do regime, especialmente em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da CF/1988.

Assim, conforme antedito, cabe ao Governo do Estado adotar medidas com vistas a tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial.



Especificamente, em relação a questão atuarial, a situação tornou-se mais delicada, com a judicialização desde 2016, por meio do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, que:

DETERMINAR/AUTORIZAR que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios [...].

Consoante as DCCEs de 2023 (p. 224), o cumprimento desta decisão judicial monocrática fez com que entre dezembro/2016 e dezembro/2023 fossem transferidos financeiramente R\$5,27 bilhões do BAPREV para o FUNPREV. Conforme apontado nos relatórios das contas governamentais de exercícios anteriores, esta situação teve como grave consequência o surgimento do déficit atuarial do BAPREV, antes superavitário.

Entretanto, cabe mencionar que houve julgamento do referido Agravo, no sentido de negar provimento a este recurso, situação relatada com maior detalhe no item 2.6.3.2 desta Seção Analítica.

Nesse sentido, com o julgamento pela improcedência do referido agravo, publicada no ano de 2020, inexistiu qualquer respaldo judicial ou legal que autorize a transferência de recursos do fundo previdenciário para o fundo financeiro, fato também relatado no item 2.6.3.2 desta Seção Analítica.

2.7.3.13 Patrimônio Líquido (PL)³⁵⁷

2.7.3.13.1 Monitoramento da recomendação d18

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado em relação aos procedimentos contábeis neste grupo de contas:

d18. dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de Capital, de Lucros e de Reavaliação

Foi informado no Plano de Ação que esta recomendação estaria como “Atendida conforme DCCE 2023, Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial – Nota 24 – Patrimônio Líquido (pag. 218)”. Entretanto, da revisão no conteúdo da referida Nota Explicativa, assim como da análise nos registros contábeis do Sistema FIPLAN foram identificadas falhas comentadas nos itens seguintes, que demonstram que a citada recomendação não foi plenamente cumprida.

³⁵⁷ Elaborado pela 7ª CCE.

Do quanto exposto acima, a Auditoria conclui que a recomendação d18 foi **parcialmente implementada**.

2.7.3.13.2 Falhas nos procedimentos de reconhecimento de eventos e saldos nas contas de Reservas de Reavaliação/Avaliação Patrimonial e Resultados Acumulados

Da análise contábil dos saldos e registros nas contas de Reserva de Reavaliação e Avaliação Patrimonial verificou-se:

- a) Utilização das duas contas, Avaliação Patrimonial de Ativos (UO 26401) e Reserva de Reavaliação (as UOs 1101, 4101 e 9101) como contrapartida para registro de reavaliações em bens do ativo imobilizado;
- b) Não vêm sendo computadas as realizações desta reserva, relativas ao registro da depreciação dos bens reavaliados; e
- c) Os efeitos das reavaliações ocorridas antes de 2021, contabilizadas nas contas de Resultado Acumulado³⁵⁸, não foram reclassificados para as contas representativas de acréscimos atribuídos a elementos do ativo, de forma a representar, uniformemente, os ganhos e perdas representativos de tais procedimentos de avaliação de bens.

Nesse contexto, em observância aos requisitos da Uniformidade e Comparabilidade³⁵⁹ das demonstrações, deve ser promovido o levantamento de todos os bens objeto de procedimento de reavaliação, inclusive aqueles contabilizados antes de 2021, tanto dos entes da administração direta como indireta, no sentido de promover a adequada e uniforme representação dos saldos.

No que tange aos lançamentos nas contas de Resultados Acumulados, a análise contábil dos Ajustes de exercícios anteriores, no montante de R\$766,2 milhões, revelou os mesmos aspectos identificados em exercícios precedentes:

- Foram em montante relevante (R\$4,9 bilhões – a débito e R\$4,2 bilhões – a crédito), sendo divulgado nas DCCs de 2023 (p. 222) apenas 9 lançamentos contabilizados no ano;
- Grande quantidade de lançamentos, inclusive de valores irrisórios;
- Diversidade de tipos de eventos e contas contábeis envolvidas; e
- Lançamentos efetuados por várias entidades/unidades e servidores.

Registre-se que os 9 ajustes acima mencionados, equivalentes a 56,2% do montante de ajustes, foram efetuados por meio dos documentos Nota de Lançamento Auto-

³⁵⁸ Procedimento abolido em 2022 conforme definido no MCASP 9ª edição, Parte II, Item 11.4.1.

³⁵⁹ NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 3.12 a 3.25.

mático (NLA) e Nota de Lançamento Contábil (NLC), não tendo sido evidenciados aqueles efetuados através de outros tipos de documentos.

Cabe salientar que, na ocorrência de erros materiais, o MCASP 9ª edição³⁶⁰ orienta que deve ser objeto de evidenciação, além de descrição da natureza do ajuste, “reapresentar os valores comparativos do exercício anterior apresentado nos quais o erro tenha ocorrido”, indicação do “montante de retificação de cada elemento componente da demonstração contábil que tenha sido afetada”, “ajustar o saldo de abertura de cada item patrimonial afetado desde a publicação mais antiga e até o período anterior apresentado”, dentre outros aspectos.

A ocorrência de registros relacionados à retificação de erro de contabilização em exercício anterior sinaliza, em princípio, que determinados eventos deixaram de ser mensurados ou reconhecidos de forma oportuna, devendo ser, sempre que possível, evitados. Caso aconteçam, devem ser identificadas as causas, não apenas para aprimoramento dos procedimentos, mas, principalmente, para apurar os fatores e/ou servidores responsáveis pela inobservância ou controle, tempestivo, sobre evento econômico ou financeiro que acarretaram perda patrimonial.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos da Auditoria, apresentou³⁶¹ comentários que corroboram o entendimento da Equipe Técnica deste TCE quanto a necessidade do registro das baixas na conta de Reserva de Reavaliação e a uniformização dos registros relacionados às reavaliações em uma única conta.

No que se refere aos ajustes de exercícios anteriores, a DICOP/SEFAZ alegou:

Acerca dos apontamentos referentes a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, esclarece-se que, conforme contido na página 221 das DCCs de 2023, foi utilizado o critério de materialidade de 2% do movimento a débito e a crédito das contas que representam Ajustes de Exercícios Anteriores ao longo do exercício de 2023, para selecionar os lançamentos de valores mais relevantes a serem explicados.

Destaca-se que o fato de a contabilidade no Estado da Bahia ser descentralizada possibilita registros pelas diversas unidades na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Salienta-se que a Secretaria da Fazenda vem atuando com o objetivo de mitigar situações que requeiram a necessidade dos respectivos ajustes, por meio do acompanhamento e orientação à correta contabilização dos fatos contábeis no momento do seu fato gerador, conforme determina as normas e melhores práticas contábeis.

³⁶⁰ Parte II, Item 22.

³⁶¹ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

Portanto, a SEFAZ corrobora com as falhas identificadas pela Equipe Técnica relacionadas ao reconhecimento de eventos e saldos nas contas de Reservas de Reavaliação/Avaliação Patrimonial e Resultados Acumulados.

2.7.3.13.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões , respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP.
Recomendação ao Governo do Estado
Dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados.

2.7.3.14 Estoques³⁶²

O montante consolidado do Estado representativo dos Estoques (código 11561), em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, sendo 99,7% contabilizado como Material de Consumo.

Apesar de 88,3% do saldo na conta de Estoques ser relativo à UO 19601 (FESBA) e os estoques das unidades gestoras desta Secretaria serem majoritariamente relacionados a material hospitalar e medicamentos, a subconta representativa dos Medicamentos e materiais hospitalares (código 11561.05), apresentava saldo de apenas R\$1,3 milhão.

Conforme comentado na Nota Explicativa nº 5 ao BP (p. 174-175 das DCCEs de 2023), o monitoramento dos saldos e “O registro físico das aquisições, incorporações e baixas é feita no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços – SIMPAS [...] através do módulo Estoque”.

2.7.3.14.1 Inconsistências nos saldos em Estoque nas Unidades de Saúde

Da análise do saldo e registros no Sistema FIPLAN em 2023, observou-se, em diversas unidades gestoras da SESAB (UO 19601), lançamentos contábeis com indícios de inconsistências e com diferenças, para a data de 31/12/2023, em relação ao saldo constante no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS), sis-

³⁶² Elaborado pela 7ª CCE.

tema utilizado para controle físico-financeiro dos almoxarifados de material de consumo, conforme resumo a seguir:

TABELA 72 – Comparativo dos saldos em Estoques em 31/12/2023, Sistema FIPLAN x SIMPAS (UGs da SESAB)

UG	Detalhes	Saldos em 31/12/2023		Diferença
		FIPLAN	SIMPAS	
95	Superint. Assistência Farmacêutica CTS – SAFTEC	365,2	85,7	279,5
101	Extremo Sul – Sede de Teixeira de Freitas	54,1	2,4	51,7
103	Nordeste - Sede de Alagoinhas	50,7	2,0	48,7
100	Centro-Norte - Sede de Jacobina	42,6	3,7	38,9
81	Hospital Ana Nery	41,9	19,4	22,5
104	Norte - Sede de Juazeiro	18,6	5,6	13,0
54	Hospital Regional Cleriston Andrade	17,7	12,0	5,7
	Total	590,8	130,8	460,0

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Sistemas FIPLAN e SIMPAS (Módulo Estoque).

Da leitura dos registros contábeis no Sistema FIPLAN de janeiro a março de 2024, observou-se a contabilização de ajustes na conta de estoques relativos a registros de baixas não efetuados em 2023, nas UGs 81 e 54, indicadas na tabela anterior, assim como nas unidades 46, 52, 56, 71, 72 e 77, no montante de R\$21,0 milhões.

Ao ser questionado por esta Auditoria sobre as divergências indicadas na tabela, as unidades da SESAB enviaram³⁶³ os relatórios de inventários para a data de 31/12/2023 de material de consumo, incluindo medicamentos e material hospitalar, que corroboraram com as diferenças apuradas. Adicionalmente, algumas UGs comentaram sobre a identificação de “inconsistências” nos registros de 2023 e que iriam “providenciar os ajustes necessários”.

Os aspectos contábeis relacionados a este assunto foram objeto de solicitação³⁶⁴ de esclarecimentos pela Auditoria à DICOP/SEFAZ, entretanto, até o término³⁶⁵ dos exames de campo pela 7ª CCE, não foi recebida manifestação.

No que se refere aos procedimentos contábeis, a SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou³⁶⁶ que reforçou junto às UOs 19101 e 19601 no sentido de:

[...] realizarem os procedimentos de modo tempestivo e se colocou à disposição para sanar eventuais dúvidas, a fim de conciliar as contas de estoque e demonstrar uma informação contábil fidedigna.

³⁶³ TCE/002828/2024.

³⁶⁴ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁶⁵ Em 30/04/2024, consoante previsto no cronograma de instrução do processo das Contas de Governo.

³⁶⁶ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

Do exposto, a Auditoria conclui que o saldo da conta de Estoques, em 31/12/2023, apresentado nas DCCes de 2023, encontra-se distorcido em relação ao sistema de gestão de estoques em R\$481,0 milhões.

2.7.3.14.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões , não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos Estoques de Material de Consumo, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP.

2.7.3.15 Ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial

Quando da análise das informações e dos valores apresentados nas DCCes de 2022, relacionados com caixa e equivalentes de caixa e disponibilidade de caixa bruta, foram identificadas divergências entre os saldos consolidados ajustados apresentados nas DCCes de 2022 e os apurados pela Auditoria, relativos ao Ativo e ao Passivo Circulante.

À época, o Diretor da DICOP/SEFAZ esclareceu que as diferenças encontradas referiam-se a não equalização das transações intraorçamentárias, contudo, estavam realizando um trabalho de revisão de todas essas transações e dos grupos de lançamentos que interferiam nesse tipo de conta para a identificação das causas do desequilíbrio e que se tinha a expectativa de conclusão das análises e dos ajustes antes do fechamento do exercício de 2023. Salientou ainda que, com a alteração do Decreto Federal nº 10.540/2020³⁶⁷, a data final para implantação do controle e da evidência das operações intragovernamentais, com vistas à exclusão de duplicidades na apuração de limites e na consolidação das contas públicas, tinha passado a ser 01/01/2024.

³⁶⁷ Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

Nesta auditoria, foi realizado o cálculo dos ajustes de todos os grupos das Contas de Natureza Patrimonial e constatado que, ao final do exercício de 2023, as divergências permaneceram em todos eles, vejamos:

TABELA – Ajustes de consolidação – exercício de 2023

Em R\$

Conta Contábil		Ajustes de consolidação		
Código	Nome	Cálculo da Auditoria	DCCEs/2023	Diferença
1.1.0.0.0.00.00.00	Ativo Circulante	20.383.857.466,35	20.383.857.466,35	0,00
(-) 1.1.1.1.2.00.00.00	Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS	3.319.670.313,07	3.319.670.313,07	0,00
(-) 1.1.3.8.2.00.00.00	Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo – Intra OFSS	304.315.565,19	304.292.173,58	23.391,61
Ativo Circulante Consolidado ajustado		16.759.871.588,09	16.759.894.979,70	-23.391,61
1.2.0.0.0.00.00.00	Ativo não Circulante	76.009.265.141,43	76.009.265.141,43	0,00
(-) 1.2.2.1.2.00.00.00	Participações Permanentes – Intra OFSS	1.458.414.383,54	251.773.448,96	1.206.640.934,58
Ativo não Circulante Consolidado ajustado		74.550.850.757,89	75.757.491.692,47	-1.206.640.934,58
TOTAL DO ATIVO CONSOLIDADO AJUSTADO		91.310.722.345,98	92.517.386.672,17	-1.206.664.326,19
2.1.0.0.0.00.00.00	Passivo Circulante	13.189.906.694,08	13.189.906.694,08	0,00
(-) 2.1.1.4.2.00.00.00	Encargos Sociais a Pagar – Intra OFSS	6.516.161,16	0,00	6.516.161,16
(-) 2.1.3.1.2.00.00.00	Fornecedores e Contas a Pagar Nacionais a Curto Prazo – Intra OFSS	459.163,71	0,00	459.163,71
(-) 2.1.8.9.2.00.00.00	Outras Obrigações a Curto Prazo – Intra OFSS	3.631.354.465,64	3.623.962.486,65	7.391.978,99
Passivo Circulante Consolidado ajustado		9.551.576.903,57	9.565.944.207,43	-14.367.303,86
2.2.0.0.0.00.00.00	Passivo não Circulante	227.883.524.919,00	227.883.524.919,00	0,00
(-) 2.2.7.9.2.00.00.00	Outras Provisões a Longo Prazo – Intra OFSS	55.259.628,35	0,00	55.259.628,35
(-) 2.2.8.9.2.00.00.00	Outras Obrigações a Longo Prazo – Intra OFSS	494.192.676,35	0,00	494.192.676,35
Passivo não Circulante Consolidado ajustado		227.334.072.614,30	227.883.524.919,00	-549.452.304,70
2.3.0.0.0.00.00.00	Patrimônio Líquido	-144.680.309.005,30	-144.680.309.005,30	0,00
(-) 2.3.1.1.2.00.00.00	Patrimônio Social – Intra OFSS	546.918.713,34	0,00	546.918.713,34
(-) 2.3.1.2.2.00.00.00	Capital Social Realizado – Intra OFSS	406.032.367,83	0,00	406.032.367,83
(-) 2.3.3.9.2.00.00.00	Outras Reservas de Capital – Intra OFSS	12.398.092,50	0,00	12.398.092,50
(-) 2.3.5.2.2.00.00.00	Reservas Estatutárias – Intra OFSS	109.210.317,15	0,00	109.210.317,15
(-) 2.3.7.1.2.00.00.00	Superávits ou Déficits Acumulados – Intra OFSS	80.277.358.657,73	0,00	80.277.358.657,73
(-) 2.3.7.2.2.00.00.00	Lucros e Prejuízos Acumulados – Intra OFSS	6.321.587.447,90	251.773.448,96	6.069.813.998,94
Patrimônio Líquido Consolidado ajustado		-232.353.814.601,75	-144.932.082.454,26	-87.421.732.147,49
TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO CONSOLIDADO AJUSTADO		4.531.834.916,12	92.517.386.672,17	-87.985.551.756,05

Fontes: Relatório do Sistema FIPLAN FIP 215 – Balancete Mensal de Verificação de todos os poderes de dezembro/2023 e Balanço Patrimonial Ajustes de Consolidação – 2023, p. 130-132 das DCCEs/2023.

Depreende-se do demonstrado na tabela anterior, que a SEFAZ, contrário ao que preconiza o MCASP 9ª edição (p. 468), na consolidação das contas do Estado, não deduz o saldo de todos os subtítulos “2 INTRA OFSS” e, quando faz, não deduz o

saldo todo, à exceção do saldo do subtítulo “1.1.1.1.2.00.00.00 Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS”.

Ressalte-se que, após a dedução do saldo de todos os subtítulos “2 INTRA OFSS”, conforme cálculo da Auditoria, a equação básica do Balanço Patrimonial (Ativo = Passivo + Patrimônio Líquido) não se iguala.

Foram solicitados os esclarecimentos à SEFAZ para a inconsistência, e, em 16/05/2024, por meio do Ofício nº 032/2024 – SEFAZ/SAF/DICOP, o Diretor da DICOP assim se pronunciou:

A compatibilização das operações INTRA e o aprimoramento do processo de consolidação das demonstrações contábeis já vêm sendo realizadas com intuito das informações apresentadas refletirem adequadamente os atos e fatos contábeis.

Ainda que as operações intra nas DCCEs de 2023 não estejam completamente compatibilizadas, as ações de aprimoramento supramencionadas possibilitaram mitigar desequilíbrios nessas operações. Como exemplo das ações realizadas podemos citar a revisão da tabela associativa da receita e despesa, a fim de certificar que as contas patrimoniais tenham o 5º nível compatível com a essência da operação a que se propunha registrar. Além disso, atuamos junto a algumas unidades com intuito de garantir que os registros de receita intra, por exemplo, sejam realizados de forma tempestiva, o que diminui o período em que a despesa intra não possui a receita respectiva.

Ante o exposto, pode-se concluir que as contas do Estado da Bahia – Exercício de 2023 não refletem adequadamente os atos e fatos contábeis, assim como não foi cumprido o prazo para implantação do controle e da evidenciação das operações intragovernamentais, previsto no Plano Excepcional de Ação anexo ao Decreto Federal nº 10.540/2020.

2.7.3.15.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva
Ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial.
Determinação ao Governo do Estado
Proceder a dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição.

2.8 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO³⁶⁸

O TCE/BA vem, reiteradamente, fazendo recomendações no Parecer Prévio das Contas de Governo quanto à necessidade de fortalecimento do sistema de controle interno estadual.

No Plano de Ação das Contas do exercício de 2019 foi proposto pelo Poder Executivo, a criação de um Grupo de Trabalho (GT)³⁶⁹ para estudar o modelo, então existente, de controle interno no Estado e propor alternativas de aprimoramento.

De acordo com o relatório final do mencionado GT, apresentado em 20/12/2021, o sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual é integrado pelas macrofunções: auditoria, corregedoria, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção.

A visão do ciclo completo do controle, que envolve a prevenção, a detecção, a apuração, a sanção e o monitoramento, é adotada pela grande maioria dos estados da federação e dos municípios das capitais, tendo como referência o modelo da Controladoria-Geral da União (CGU).

No estado da Bahia, cada ação dessa é desenvolvida por órgãos pertencentes a secretarias distintas. A AGE integra a estrutura organizacional da SEFAZ; a Corregedoria Geral (CGR) pertence à SAEB e a Ouvidoria Geral do Estado (OGE), à Secretaria de Comunicação Social (SECOM).

Quanto às atividades voltadas à prevenção à corrupção, não estão formalmente atribuídas a nenhum órgão, havendo apenas algumas iniciativas dispersas.

No trabalho “Avaliação Nacional do Controle Interno”³⁷⁰ desenvolvido em 2020, o Conselho Nacional do Controle Interno (CONACI) em conjunto com o Banco Mundial, produziu uma avaliação conjunta das estruturas responsáveis pelo controle interno dos estados e capitais brasileiras, que resultou no Índice Sintético de Controle Interno (ISCI).

Em uma escala de 0 a 1,00, a Bahia obteve o ISCI de 0,572, diante da média dos estados de 0,724, ocupando o 19º lugar.

Esse índice contemplou aspectos desde questões relacionadas à estruturação do controle interno, carreira e preenchimento dos cargos, à questões relativas a existência de legislação contra prática de nepotismo, conflito de interesse, regulamentação da lei anticorrupção (Lei Federal nº 12.846, de 01/08/2013) e código de ética/conduita dos servidores.

³⁶⁸ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁶⁹ Mediante a Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01, de 07/05/2021.

³⁷⁰ Baseado no *Internal Control Framework* (COSO I) e *Internal Audit Capability Model* (IA-CM).

O estudo identificou que apenas 39,13% dos estados possuíam instrumentos normativos que regulamentam conflitos de interesse, o que pode prejudicar o atendimento do interesse coletivo. Além disso, uma parcela relevante dos estados ainda não conta com instrumentos de acompanhamento da evolução do patrimônio de seus agentes públicos (39,13% não possuem e 17,39% não sabe/não respondeu). A ausência deste instrumento dificulta a captura de situações onde servidores mobilizam seus cargos e influência pública de modo instrumental e inapropriado, com o objetivo de atender objetivos privados de enriquecimento. Além disso, quase metade das capitais não regulamentaram a Lei Anticorrupção (LAC).

Por fim, o estudo também concluiu que os estados com maiores receitas e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tenderam a apresentar melhores resultados no ISCI.

De 2020 até o presente momento, o panorama não modificou no Estado da Bahia. Inclusive, solicitou-se à AGE³⁷¹ os dados individualizados da mencionada avaliação, e até o encerramento dos nossos exames não houve o encaminhamento das informações.

Na Seção Analítica das Contas de Governo do exercício de 2022, o TCE/BA pontuou a falta de concretização de iniciativas por parte do Poder Executivo Estadual, voltadas à prevenção, detecção e correção de fraudes, a exemplo de regulamentação da LAC, que prevê a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública estadual. Em 2024 a referida lei completou 10 anos de vigência.

Também foi apontada a ausência da edição de decretos determinando a obrigatoriedade da implementação de práticas de gestão de riscos em todos os órgãos, bem como a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), possibilitando o fortalecimento dos mecanismos de transparência ativa e passiva estabelecidos na Lei Estadual nº 12.618, de 28/12/2012, apesar da existência de minutas em tramitação.

Questionou-se a gestão atual³⁷², mediante solicitação enviada à Chefia de Gabinete da Casa Civil, acerca de providências que tenham sido adotadas diante do contexto encontrado.

A resposta, entretanto, foi subscrita pela Chefia da CCI da Casa Civil, de forma sucinta, nos seguintes termos:

No tocante à solicitação de informações acerca das providências e medidas de aprimoramento e de fortalecimento do sistema de controle interno estadual, incluindo a criação da Controladoria Geral do Estado, é mister destacar a indiscutível relevância da temática para a atual gestão do Estado da Bahia.

³⁷¹ Solicitação CG017/OS0170/2023.

³⁷² Solicitação CG010/OS0170/2023.

Entretanto, a referida temática goza de distinta complexidade e necessita de análise tecnicamente minuciosa, sobretudo das providências a serem adotadas, e tangencia competências de diversos órgãos e Secretarias Estaduais, inclusive do Poder Legislativo.

Assim, **a matéria é enaltecida em diversas propostas normativas que estão tramitando para cumprimento de diligências e análises técnicas robustas, no âmbito das competências dos pertinentes Órgãos e Secretarias da Administração Pública Estadual.** Tramitação esta, ressalte-se, que sofreu grande impacto durante período da pandemia do novo coronavírus, causador da COVID-19, ante as grandes limitações impostas e vivenciadas.

Quanto à Controladoria Geral do Estado, tramita na Assembléia Legislativa do Estado da Bahia – ALBA o Projeto de Lei nº 16.942/2007 que versa sobre a sua criação, submetendo-se, portanto, aos ritos do processo legislativo.

Ademais, a gestão estadual segue envidando seus melhores esforços para o reforço do sistema de controle interno estadual. (grifo da Auditoria)

O TCE/BA também destacou em 2022, a inexistência de código de ética para os servidores estaduais (com exceção de algumas poucas carreiras específicas que têm normativos próprios), bem como a dificuldade em se identificar servidores públicos efetivos dispostos a trabalhar na área correicional.

Enquanto não se adota o modelo de Controladoria Geral do Estado (CGE), presente em quase todos os estados da federação, como iniciado pela esfera federal desde 2001, o estado da Bahia ainda mantém o modelo tradicional de “Auditoria Geral”, como principal articulador do sistema de controle interno.

A reforma administrativa ocorrida a partir de 2023³⁷³, que modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, criou Unidades Setoriais de Controle Interno (USCIs) em 20³⁷⁴ órgãos e entidades, que estavam funcionando, até então, sem o reconhecimento formal.

Conforme dados fornecidos pela AGE³⁷⁵, dentre as dificuldades existentes, permanecem o seu quadro reduzido de pessoal, bem como elevada rotatividade de servidores das unidades setoriais de controle interno.

Em 31/12/2023 havia a mesma quantidade de unidades na administração direta e indireta, implantada até 2022, ou seja, 62. Houve uma redução de 203 servidores lotados nessas unidades, para 197, em relação ao ano anterior (posição janeiro/2024).

³⁷³ Lei Estadual nº 14.521/2022.

³⁷⁴ SJDH, SEADES, SERIN, SEPRMI, SPM, DETRAN, IBAMETRO, JUCEB, AGERBA, AGERSA, INEMA, IPAC, UNEB, UEFS, UESC, UESB, FUNCEB, FPC, FUNDAC e HEMOBA.

³⁷⁵ Relatório de Avaliação Unidades Setoriais de Controle Interno 2023.

Desses servidores, mais da metade (58,9%) não possui vínculo efetivo com o estado, pois são ocupantes de cargos comissionados. E esse percentual aumenta para 82,4% (posição janeiro/2024), quando se trata das unidades que estão subordinadas aos titulares das Secretarias estaduais.

Em 2023 houve mudança de coordenador de controle interno em 26 das 62 unidades, o que corresponde a 42% de rotatividade. Quanto à lotação dos demais servidores, ocorreram 74 mudanças. Ambas representaram a maior rotatividade, pelo menos, desde o exercício de 2019. Considerando-se que, quase 60% dos servidores não tem vínculo efetivo com o estado, tais mudanças comprometem o processo de desenvolvimento técnico das equipes.

Foram inscritos, em 2023, 55 servidores no “Programa de Certificação em Controle Interno”, que objetiva capacitar e certificar os atuantes nas unidades de controle interno, para o exercício das suas funções.

Houve redução no índice de unidades de controle interno que entregaram no prazo, o seu Plano Anual de Atividades, bem como aumento no índice das que não entregaram o documento, quando comparado com o exercício de 2022.

No exercício de 2023, a AGE emitiu três solicitações de inspeção, demandando para todas as unidades de controle interno o mesmo foco de atuação.

Até o encerramento do exercício, somente havia sido concluída a análise da verificação da regularidade, no registro dos campos informativos do Sistema FIPLAN, relativos aos contratos ativos, refletidos no site Transparência Bahia, cujo resultado trouxe os seguintes apontamentos:

- a) existência de 219 mil instrumentos ativos, com data de vigência vencida;
- b) cerca de 13 mil instrumentos ativos pertencentes a unidades extintas; e
- c) 91 instrumentos com data de vencimento além do ano de 2100.

Por fim, verificou-se que a AGE expediu duas Orientações Técnicas (OT) em 2023:

- a) nº 01, de 13/03/2023, em substituição a de OT nº 02/2020, que orienta o processo de implantação do Programa de Gestão de Riscos (PGR) no âmbito dos órgãos e entidades; e
- b) nº 02, de 01/11/2023, que instrumentaliza as USCIs para verificar o cumprimento de normativos legais relativos à inspeção nas parcerias do MROSC.

Considerando os termos da Portaria Conjunta nº 002, de 07/06/2021, editada pela SEFAZ, SAEB, SECOM e PGE/BA, que criou a “Comissão Estadual de Controle Interno” em caráter permanente, e estabeleceu procedimentos para integrar as ativida-

des afins ao controle interno, a Auditoria solicitou à Chefia de Gabinete da SAEB e SECOM informações acerca da atuação, em 2023, da Corregedoria e Ouvidoria, respectivamente.

Em resposta, a SAEB informou que não foi recepcionado pela Coordenação de Processos de Regularidade de Fornecedores, nenhum processo originado da Corregedoria, relativo a indícios de ilícitos administrativos e atos lesivos contra a Administração Pública Estadual, praticados por fornecedor candidato ao cadastramento, licitante ou contratado. Entretanto, a referida coordenação enviou cópia de nove processos à Corregedoria, para investigação de empresas que possuíam em seu quadro societário, servidores estaduais, ao tempo em que contrataram com o Estado.

Quanto à OGE, que, a partir de 2014, passou a integrar a estrutura organizacional da SECOM³⁷⁶, foram obtidas as seguintes informações:

- a) acerca da necessidade de aperfeiçoamento do sistema TAG de Ouvidoria, para garantir mais interatividade e usabilidade, bem como a importância da avaliação dos custos envolvidos para adesão de novas unidades à rede de ouvidorias, está sendo trabalhada desde o final de 2023, a inclusão de novos serviços na plataforma BA.GOV.BR. O referido sistema faz parte desse processo de aperfeiçoamento. Entretanto, quanto ao mencionado custo, a PRODEB que é a empresa responsável pelo sistema TAG não apresentou até o presente momento nenhum acréscimo em caso de adesão de novas unidades na formação da rede; e
- b) quanto à necessidade de revisão das competências da Ouvidoria, dispostas no Decreto Estadual nº 8.803, de 10/12/2003, à luz da LGPD e da nova Lei do Governo Digital (Lei Federal nº 14.129, de 29/03/2021), foi publicado em 26/03/2024, o novo regimento da SECOM (Decreto Estadual nº 22.685, de 25/03/2024), contendo as competências atualizadas.

Por fim, a SECOM acrescentou que, em 2023, foi implementada uma nova rotina de acompanhamento, diretamente pela AGE e Corregedoria, através do acesso ao sistema TAG, acerca das manifestações relativos a denúncias envolvendo irregularidades em processos licitatórios, contratos, convênios e outros instrumentos de parcerias, com indícios de ilícitos administrativos e atos lesivos contra a Administração Pública Estadual que não tenham sido satisfatoriamente esclarecidos pelos órgãos responsáveis, bem como, manifestações relativas a denúncias envolvendo infrações praticadas por servidores públicos e que também não tenham sido satisfatoriamente esclarecidos pelos órgãos responsáveis.

Pouco se evoluiu no modelo de controle interno do Poder Executivo Estadual nas duas últimas gestões. Não pode se resumir à atuação da AGE e das unidades setoriais de controle da administração direta e indireta.

³⁷⁶ Conforme Lei Estadual nº 13.204/2014 e Decreto Estadual nº 16.283, de 17/08/2015, que aprova o regimento da SECOM.

Ainda encontra-se incipiente a definição de atividades transversais entre a AGE, Corregedoria e Ouvidoria.

Iniciativas voltadas à prevenção, detecção e correção de fraudes não tem se concretizado, apesar da existência de minutas dos atos normativos em tramitação.

Não existem procedimentos voltados ao acompanhamento da variação patrimonial dos servidores. Inexiste código de ética e conduta para o conjunto dos servidores, bem como, programas estruturados voltados à promoção da integridade pública.

2.8.1 Monitoramento das recomendações c4 e c5

Considerando as providências adotadas e enviadas no Plano de Ação³⁷⁷, no sentido de cumprir a recomendação c5³⁷⁸ do TCE/BA, relativa ao exercício de 2022, a partir da análise constante do item 2.8, constata-se que a mesma se encontra **em implementação**.

Quanto à recomendação c4³⁷⁹ verifica-se que ainda não tem sido uma estratégia de governo, a Gestão de Riscos, como já ocorre no âmbito federal. Por enquanto, algumas ações paliativas vem sendo desenvolvidas, conforme justificativa apresentada pela AGE:

- 1) a AGE encaminhou proposta de edição de decreto que dispõe sobre a prática da gestão de riscos no âmbito da administração direta e indireta, desde 05/03/2020³⁸⁰. Mediante consulta ao sistema SEI, verificou-se que o processo tramitou entre a SEFAZ e a PGE/BA durante três anos. A última versão do decreto, foi encaminhada à Casa Civil em 30/11/2023, a qual, em 21/03/2024 tramitou para a SAEB.
- 2) foi incluído no art. 14, III, da Lei Estadual nº 14.644/2023 do PPA 2024-2027, a previsão da gestão de riscos no monitoramento das metas prioritárias do PPA. No exercício de 2024, encontra-se em tratativas a elaboração de normativo que disciplinará o monitoramento do PPA, definindo como a gestão de riscos será implementada e, em fase de planejamento, a capacitação das áreas envolvidas; e

³⁷⁷ TCE/001655/2024.

³⁷⁸ Implementar procedimentos de integração das atividades relativas às macrofunções de controle interno, considerando a atuação da Comissão Estadual de Controle Interno, de caráter permanente, instituída pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021 (item 2.16 da Seção Analítica).

³⁷⁹ Adotar medidas concretas para a sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança, em especial, considerando as propostas apresentadas no relatório final do grupo de trabalho, criado pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 001, de 07/05/2021, principalmente por meio da Implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado em toda a administração estadual, inclusive por meio da capacitação de agentes públicos, além da difusão da cultura do modelo de gestão de riscos (item 2.16 da Seção Analítica).

³⁸⁰ Processo SEI 01313162020006067-24.

- 3) no exercício de 2024, também encontra-se em andamento a emissão de normativo que orienta as unidades no processo de gestão de riscos e estruturação dos controles internos, nas áreas de licitação e contratos, à luz do disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). O material técnico está dependendo da publicação de decreto regulamentador da referida Lei que se encontra em análise jurídica na PGE/BA³⁸¹.

Ademais, está prevista a capacitação das unidades para gestão dos riscos e estruturação dos controles internos nas áreas de licitação e contratos, a partir do normativo editado. Até o presente momento, foi noticiada a realização em dezembro/2023 de seminário em conjunto SAEB/AGE “Diálogos sobre a Nova Lei de Licitações”, e em fevereiro/2024 a realização do XIX Encontro Técnico do Controle Interno com as equipes das USCIs

Diante do exposto, conclui-se que a recomendação c4 se encontra **em implementação**.

2.8.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Chefe do Poder Executivo

Apresentar providências para o fortalecimento dos controles internos e promoção da integridade pública, no que se refere à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos: **1)** implementação de práticas de gestão de riscos; **2)** regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC); **3)** Código de Ética do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo; **4)** sistematização do tratamento das informações relativas à declaração de bens e valores para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública; e **5)** regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.8.3 Processos em diligência externa nas Secretarias e Órgãos do Poder Executivo, com atraso na sua devolução ao TCE/BA³⁸²

De acordo com consulta realizada, em 14/05/2024, no Sistema de Gerenciamento de Processos e Documentos (PROINFO) deste TCE, foi verificada a existência de 269 processos de diversas naturezas, que se encontravam, há mais de 60 dias, em diligência externa, sob a responsabilidade das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo Estadual.

³⁸¹ Processo SEI 013.1316.2023.0029133-50.

³⁸² Elaborado pela 7ª CCE.

Os atrasos variam de 68 a 3.576 dias, sendo calculados tomando como base o vencimento dos prazos estabelecidos para o atendimento das diligências determinadas pelo TCE/BA, sem o registro do efetivo retorno dos respectivos processos ao Tribunal de Contas.

Ressalte-se que o não atendimento às diligências solicitadas por esse Tribunal poderá ensejar multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica desta Casa.

A seguir, encontra-se o quantitativo de processos em diligência externa por Secretaria/Órgão do Poder Executivo:

TABELA 73 – Quantidade de processos em Diligência Externa por Secretaria/Órgão

Secretaria/Órgão	Quantidade de processos
Superintendência de Previdência (SUPREV)	123
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)	20
Tribunal de Justiça da Bahia (TJ/BA)	18
Polícia Militar (PM/BA)	15
Secretaria da Educação (SEC)	14
Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA)	13
Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/BA)	13
Assembleia Legislativa (ALBA)	12
Núcleo da PGE/BA junto ao TCE	8
Secretaria de Administração (SAEB)	6
Secretaria de Segurança Pública (SSP)	6
Junta Médica do Estado da Bahia	5
Secretaria da Fazenda (SEFAZ)	3
Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)	3
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB)	2
Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA)	1
Núcleo Previdenciário/PGE/BA	1
Secretaria de Adm. Penitenciária e Ressocialização (SEAP)	1
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE)	1
Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial (SUDIC)	1
Superintendência de Desportos do Estado da Bahia (SUDESB)	1
UNEB/CEPED	1
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)	1
Total	269

Fonte: Sistema PROINFO. Acesso em: 14 maio 2024.

Ressalte-se que, em relação ao exercício de 2023, do total de 250 processos em diligência externa, em atraso, conforme consulta feita ao Sistema Mirante deste TCE, em 08/05/2023 (item 2.17.2 da Seção Analítica das contas de 2022), em compara-



ção com o levantamento realizado em 2024 (14/05/2024), apenas 71 processos re-
tornaram ao TCE/BA, representando 28,4%.

2.8.3.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Promover a cobrança das secretarias/órgãos responsáveis, para que remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os processos em diligência externa em atraso, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica deste Tribunal.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YONUKWMTG2

2.9 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O direito ao acesso à informação é um importante requisito na concretização de um Estado Democrático de Direito. O Brasil, entretanto, foi o 89º país do mundo a instituir, em 2011, uma lei específica de acesso à informação.

A Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011, também conhecida como LAI, entrou em vigor em 2012, com o objetivo de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos a informações governamentais e se tornou um dos principais instrumentos de garantia da transparência na gestão pública. O Governador do Estado da Bahia, por sua vez, sancionou em 2012 a Lei Estadual nº 12.618, que regulamenta o acesso a informações em âmbito estadual, conforme prevê o art. 45 da Lei Federal.

Nos exercícios de 2014 e 2015³⁸³, o TCE/BA realizou auditoria com o escopo de avaliar o cumprimento da legislação que trata do acesso à informação, no âmbito do poder Executivo Estadual, em relação à: criação de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); publicação de informações na internet; classificação do sigilo das informações; e política de gestão da informação. Desta Auditoria, resultou a Resolução TCE/BA nº 32, de 28/04/2016, a qual determinou a juntada às Contas do Governador referentes ao exercício de 2015 e ao Governo do Estado que encaminhasse a este Tribunal de Contas, em articulação com as secretarias afins, Plano de Ação, contemplando as ações necessárias para o alcance das medidas então identificadas.

Em 2017, ocorreu auditoria de monitoramento³⁸⁴, objetivando acompanhar o atendimento das deliberações indicadas na referida decisão, bem como o cumprimento das ações acordadas no Plano de Ação do Governo do Estado, documento que previa as providências a serem adotadas pela Administração para atender às recomendações exaradas pelo TCE/BA quando da emissão do Parecer Prévio de 2015. Daquele monitoramento, decorreram novas deliberações, por meio da Resolução TCE/BA nº 088, de 04/09/2018, dirigidas a diversas secretarias e órgãos estaduais³⁸⁵.

Ressalte-se, ainda, que a análise da transparência nas ações governamentais é recorrente nas auditorias realizadas nesta Corte de Contas, gerando “Sugestões de Deliberações” ao Governador do Estado³⁸⁶. Quanto ao exercício de 2022, foram as que seguem:

³⁸³ Processo autuado sob o nº TCE/013091/2014 e juntado às Contas do Governador referentes ao exercício de 2015.

³⁸⁴ Processo autuado sob o nº TCE/008066/2017.

³⁸⁵ Casa Civil, Ouvidoria Geral do Estado (OGE), Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (BAHIATURSA), Corpo de Bombeiros Militar da Bahia (CBM/BA), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Instituto Anísio Teixeira (IAT), Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), Polícia Civil da Bahia (PC/BA), Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) e Superintendência de Proteção e Defesa Civil (SUDEC).

³⁸⁶ Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/2022/contas_de_governo_2022_ver-sao_completa.pdf. Ref.3051939-71,149,160, 269,335 e 336. Acesso em: 26 abr. 2024.

Revisar as prioridades definidas na LDO, mediante lei específica de revisão, em atendimento aos preceitos constitucionais, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a **transparência** da ação governamental (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021);

[...]

Aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas e os comentários em notas explicativas constantes das DCCEs sobre os fatores que influenciaram no aumento ou redução do patrimônio das investidas, e de outras informações relevantes, objetivando dar maior **transparência** aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais.

[...]

Continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, da evidenciação nas DCCEs sobre os ativos e passivos relacionados a tais pactos, assim como melhorar o nível de **transparência** de dados e informações sobre tais contratos nos sites existentes na internet (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021); e Prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva **transparência** dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (Reiteração da recomendação constante do Pareceres Prévios de 2020 e 2021).

[...]

Melhorar o desempenho físico das ações orçamentárias prioritárias e aprimorar a definição dos produtos a serem entregues pelas ações orçamentárias, de forma a dar **transparência** à intervenção governamental para a política pública da Educação, e avaliar a compatibilidade com o recurso aplicado; Adotar ações de governança suficientes para assegurar que as Metas atinentes à Educação, previstas nos PPAs, apresentem evolução anual que assegure o alcance dos resultados previstos para o quadriênio; e Promover ações junto às escolas e aos alunos da rede pública estadual a fim de melhorar as proficiências em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Médio, tendo em vista que os resultados do SABE 2022 revelaram uma piora em relação ao ano de 2019 das proficiências médias das referidas disciplinas, impulsionada pela pandemia.

[...]

Conferir ampla e detalhada **transparência** dos gastos relativos aos contratos de PPP, nos sites corporativos do Estado, atualizando tempestivamente as informações necessárias (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021).

[...]

Divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de **transparência** exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF, pelo art. 3º, incisos II e III, art. 6º, inciso I e art. 8º, caput e § 1º, inciso III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012. (grifo da Auditoria)

Dada a importância do tema, em 2022 foi instituído o Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03, que entre si celebraram os Tribunais de Contas, o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), visando à implementação do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), que estabelece³⁸⁷:

CLÁUSULA PRIMEIRA — DO OBJETO

Este Acordo de Cooperação tem por objetivo estabelecer a colaboração mútua entre os Tribunais de Contas do Brasil, o CONACI e a ATRICON, visando a promoção de ações voltadas à ampliação da transparência das informações produzidas e/ou custodiadas pelo Poder Público, em especial por meio do Programa Nacional de Transparência Pública.

PARÁGRAFO ÚNICO – o Programa Nacional de Transparência Pública tem por objetivo fomentar a transparência pública no Brasil, contemplando projetos, entre eles:

I – **realização do Levantamento Nacional de Transparência Pública;**

II – desenvolvimento do Radar da Transparência Pública Nacional; e

III – institucionalização de Mês da Transparência Pública Nacional. (grifo da Auditoria)

Da observância e análise do tema, resultaram os achados e fatos significativos de auditoria, expostos a seguir.

2.9.1 Inobservância de Determinação Legal quanto a Transparência Ativa

A Lei Estadual nº 12.618, de 28/12/2012 prevê em seu art. 30 que:

É dever dos órgãos e entidades estaduais promover, independentemente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Em 2023, a ATRICON, no âmbito do PNTP, publicou³⁸⁸ o Índice de Transparência Pública dos Estados, tendo como base critérios estabelecidos no item 43³⁸⁹, Apêndice I, da Resolução nº 01/2023, que aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”.

A apuração realizada, em observância ao princípio da transparência pública, avaliou o adequado cumprimento da transparência ativa³⁹⁰, classificando **os portais públi-**

³⁸⁷ Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2022. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-no-03_2022.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

³⁸⁸ Disponível em: <https://radardatransparencia.atrimon.org.br/panel.html>. Acesso em: 23 fev. 2024.

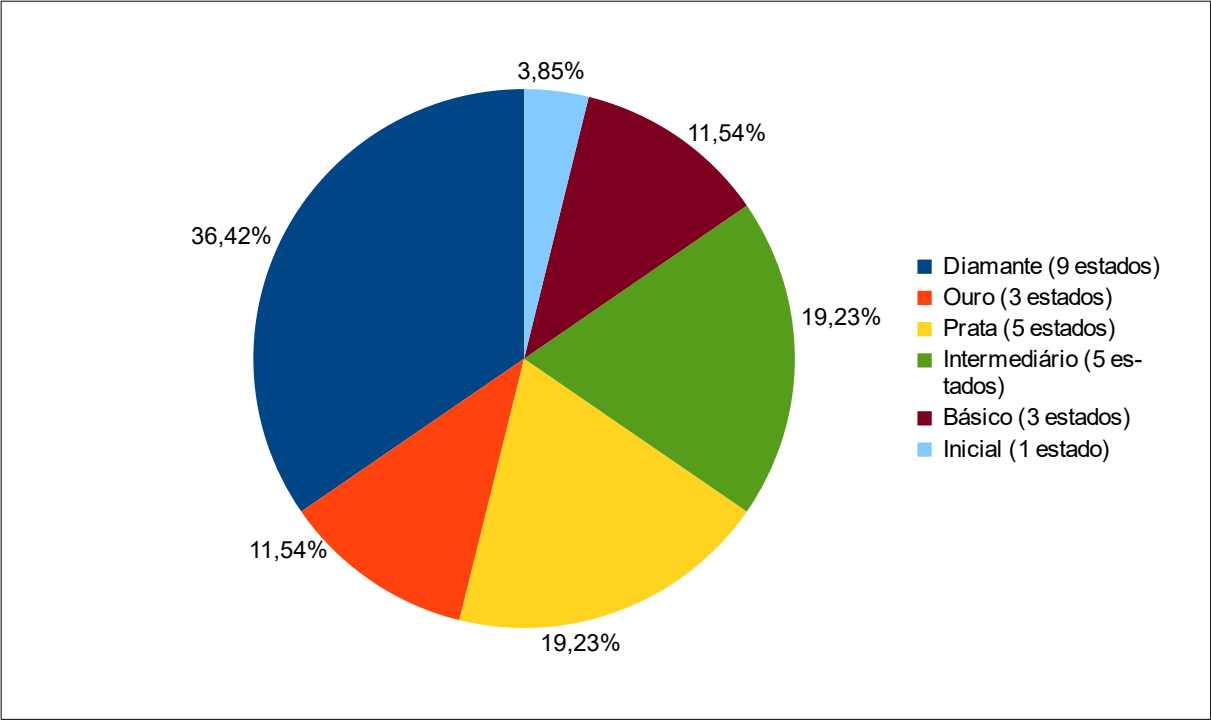
³⁸⁹ Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-001-2023/>. Acesso em: 23 fev. 2024.

³⁹⁰ Transparência ativa: divulgação de dados por iniciativa da própria administração pública; ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a internet. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-Tcs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.



cos estaduais em níveis (diamante, ouro, prata, elevado, intermediário, básico, inicial e inexistente)³⁹¹, conforme demonstrado na figura que segue, gerada após aplicação de filtros para os poderes executivos da esfera estadual:

FIGURA 25 – Nível de Transparência dos Portais Públicos Estaduais



Fonte: Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 24 abr. 2024.

É importante registrar que, dos 26 estados da federação, a Bahia ocupa a 20ª posição no ranking da transparência dos poderes executivos estaduais, demonstrado no quadro seguinte:

QUADRO 37 – Ranking de Transparência dos Portais Públicos Estaduais

Posição	Estados da Federação	Transparência	
		Índice	Nível
1	Rondônia	99,29%	Diamante
2	Goiás	99,10%	Diamante
3	Minas Gerais	98,51%	Diamante
4	Paraná	98,31%	Diamante

³⁹¹ **Diamante:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 95% e 100%; **Ouro:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 85% e 94%; **Prata:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 75% e 84%; **Elevado:** menos de 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 75% e 100%; **Intermediário:** nível de transparência entre 50% e 74%; **Básico:** nível de transparência entre 30% e 49%; **Inicial:** nível de transparência entre 1% e 29%; e **Inexistente:** nível de transparência de 0%. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

Posição	Estados da Federação	Transparência	
		Índice	Nível
5	Amazonas	95,92%	Diamante
6	Ceará	95,35%	Diamante
7	Mato Grosso do Sul	95,21%	Diamante
8	Amapá	95,05%	Diamante
9	Mato Grosso	95,00%	Diamante
10	Maranhão	88,39%	Ouro
11	Rio Grande do Sul	87,35%	Ouro
12	Pernambuco	85,18%	Ouro
13	Rio Grande do Norte	83,35%	Prata
14	Santa Catarina	80,38%	Prata
15	Alagoas	78,83%	Prata
16	Espírito Santo	78,27%	Prata
17	Paraíba	78,23%	Prata
18	Roraima	74,04%	Intermediário
19	Rio de Janeiro	69,64%	Intermediário
20	Bahia	69,54%	Intermediário
21	Piauí	67,05%	Intermediário
22	São Paulo	54,27%	Intermediário
23	Sergipe	45,68%	Básico
24	Tocantins	42,63%	Básico
25	Pará	30,89%	Básico
26	Acre	24,53%	Inicial

Fonte: Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 24 abr. 2024.

Outrossim, verificou-se que a esfera executiva do Governo do Estado da Bahia alcançou em 2023 um Índice de Transparência Pública Intermediário (69,54%), inferior ao Elevado (78,07%), alcançado em 2022.

O resultado demonstrou o atendimento de 100% das questões avaliativas³⁹² classificadas como essenciais e o parcial atendimento das classificadas como obrigatórias e recomendadas.

³⁹² Conforme Matriz constante do Relatório do Levantamento dos Portais do PNTP – Ciclo 2023, são 88 critérios, sendo 11 essenciais, 56 obrigatórios e 21 recomendados. O documento também segrega os critérios entre comuns (70) e específicos do Poder Executivo (18). A classificação tem como pressuposto as seguintes definições para os critérios:

- **essenciais** são aqueles referentes a informações da execução orçamentária e financeira que, se a entidade deixar de dar transparência, fica impedida de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, de acordo com os artigos 48 e 48-A combinados com o artigo 51 da Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- **obrigatórios** são aqueles que trazem temas que, segundo a legislação vigente, devem constar nos portais das instituições;
- **recomendados** são informações importantes para o público em geral, que, apesar de sua publicidade na internet não ser expressamente exigida pelos normativos, sua divulgação é tida como boa prática e deve ser estimulada.

Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

QUADRO 38 – Percentual atendido por grupo de critérios no Estado da Bahia

Grupo de Critérios	Percentual de Atendimento
Despesa	100,00%
Diárias	100,00%
Emendas parlamentares	100,00%
Ouvidoria	100,00%
Receita	100,00%
Licitações	78,57%
Informações Institucionais	75,00%
Informações Prioritárias	75,00%
Planejamento e Prestação de Contas	73,08%
Convênios e Transferências	66,67%
Educação	50,00%
Contratos	47,37%
SIC	42,86%
Saúde	30,00%
Recursos humanos	26,92%
Obras	25,00%
Acessibilidade	20,00%
LGPD e Governo Digital	16,67%
Renúncia de Receita	0,00%

Fonte: Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 24 abr. 2024.

A AGE, questionada sobre o índice obtido em 2023, manifestou-se, por meio de sua Gerência de Controle Preventivo e Transparência (GEPRE), de forma parcial quanto aos itens não atendidos, comunicando³⁹³: **(i)** que o item ferramenta de pesquisa está atendido; **(ii)** que existem outros sites, que não o Portal Transparência Bahia, nos quais podem ser acessados atos normativos atualizados; **(iii)** a existência de links que divulgam Relatório de Gestão, plano de saúde e a programação anual; e **(iv)** que a OGE se pronunciou quanto à divulgação da lista de documentos classificados e à existência de lista de informações desclassificadas nos últimos 12 meses, informando ser de responsabilidade de cada órgão.

A AGE informou também que: **(i)** aguardava alteração no Sistema FIPLAN e, por parte da SAEB, gestora dos sistemas RH Bahia e SIMPAS, a edição de decreto regulamentador e instalação de funcionalidades que aprimorassem os mencionados sistemas; **(ii)** estava sendo desenvolvida uma página, no Portal Transparência Bahia, na qual estariam publicados os atos normativos da ALBA, com o resultado do julgamento das contas do chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, cuja ex-

³⁹³ Informação encaminhada em 11/03/2024, por e-mail, em atendimento à solicitação emitida pela Gerência 7B.

pectativa de publicação era 28/03/2024, fato que se concretizou em 18/04/2024³⁹⁴; e (iii) havia demandado à OGE a instalação da funcionalidade gravação de relatórios.

Quanto ao questionamento sobre a existência de documentos normativos (instruções, manuais e afins) que formalizem e orientem a atuação a GEPRE, responsável por gerir o Portal Transparência Bahia e o Portal Dados Abertos Bahia, conforme determina o Decreto Estadual nº 22.260, de 04/09/2023, informou que “há uma minuta de decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em trâmite”.

A Ouvidoria do Estado, que preside o Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), em manifestação sobre documentos, normativos e ações, informou, mediante Ofício nº 028/2024 – SECOM/GAB/OGE/CGAI, que:

[...] está levando para a reunião ordinária as competências do Comitê para serem discutidas, atualizadas e/ou modificadas (se necessário) e implantadas (não havendo impedimento).

[...]

Em que pese o Comitê Gestor de Acesso à Informação possuir como uma das suas competências fornecer orientações e diretrizes para a ampliação e padronização da transparência ativa estadual, em cumprimento ao disposto no art. 30 da Lei n.º 12.618/2012, essa ação se torna sem efeito no momento, tendo em vista que ainda não tem uma regulamentação que traga as normas e diretrizes do sistema de transparência ativa do Estado da Bahia.

Para sanar essa questão, foi criado um grupo de trabalho, com participação de membros do CGAI, para elaboração da minuta da regulamentação da Lei de Acesso à Informação da Bahia (Lei nº 12.618/2012), que se encontra, atualmente, na Casa Civil para análise, deliberação e publicação do ato (Processo nº 006.0400.2023.0019214-55). (grifo da Auditoria)

A Auditoria entende que os esclarecimentos apresentados pela AGE/GEPRE, embora descrevam medidas incipientes, demonstram ações que, uma vez implementadas, poderão contribuir para a prevenção da prática de irregularidades, o fortalecimento da participação democrática no País e, na sequência, alterar o Índice de Transparência de 2023, apurado pela ATRICON no âmbito do PNTP.

Quanto à manifestação da Ouvidoria, referente ao art. 30 da Lei Estadual nº 12.618/2012, que determina a transparência ativa com a divulgação de informações, independentemente de requerimento, há que se ressaltar a morosidade do Estado da Bahia, tendo em vista a falta de observância da determinação legal, mesmo após decorridos 11 anos, uma vez que a mencionada Lei Estadual, em seu art. 28, § 6º, instituiu o CGAI e estabeleceu, no art. 34, o prazo de 180 dias, contados da publicação, para regulamentação de suas disposições.

Resta evidenciado, portanto, que a ausência da divulgação dessas informações na Internet prejudica o controle social objetivado pela LAI, em função da indisponibilida-

³⁹⁴ Disponível em: <https://www.transparencia.ba.gov.br/Home/VerificarPrestacaoConta?numero=7>. Acesso em: 18 abr. 2024.

de do acesso a informações que deveriam ser publicadas independentemente de solicitação, evitando a ampliação dos trabalhos e custos para o gerenciamento dos pedidos de informação.

Acrescenta-se ainda, que a regulamentação da LAI é passo fundamental para efetivar a referida norma no Estado, sobretudo por proporcionar a orientação de caráter geral de que órgãos e entidades necessitam para implementação da Lei.

2.9.1.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo.

2.9.2 Monitoramento da recomendação b5

Conforme já recomendado nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2022, o Estado da Bahia permanece sem qualquer tipo de publicização dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas. Tal fato contraria o art. 48-A, I, da LRF, além do art. 3º, II e III, art. 6º, I, e art. 8º, caput e §§1º, III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012.

Nesse sentido, o Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – exarou a recomendação b5, nos termos seguintes:

b5. divulgar, em prazo definido por este TCE/BA, por meio de sítio eletrônico, a relação nominal dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual e os seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos da transparência ativa, em cumprimento ao quanto previsto nos art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, no art. 6º, I, e no art. 8º, caput e §§ 1º, inciso III, 2º, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF (item 2.15.3 da Seção Analítica);

Instada a se manifestar sobre a circunstância, a SAEB ratificou³⁹⁵ os registros constantes no Plano de Ação relativo ao exercício de 2022, no sentido da necessidade de finalizar ajustes no sistema que reúne os dados para o atendimento à deliberação, ao tempo que acrescentou que a matéria “está sendo tratada pela d. Procuradoria Geral do Estado - PGE, no processo 009.0233.2020.0022880-02. Portanto aguardamos as orientações da d. PGE/BA e publicações dos diplomas legais necessários, para cumprimento da demanda.” A referência a adaptações em sistema e no normativo pertinente também foi feita pela Casa Civil quando questionada pela Auditoria sobre o assunto, cuja resposta se deu no Ofício CCI/CASA CIVIL nº 10/2024, de 14/03/2024.

Ademais, a SAEB disponibilizou acesso ao Processo SEI 009.0233.2020.0022880-02, cujo objeto é a elaboração de minuta de decreto para regulamentar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o acesso à informação de dados referentes à remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, postos, graduações, funções ou empregos públicos. Nos autos, observou-se que, em 2023, houve três movimentos processuais, no sentido de encaminhamento dos autos à Casa Civil, além de abertura de novo processo (SEI – 006.15989.2023.0017282-93) pela PGE/BA, no qual a Procuradoria Judicial do órgão realizaria estudos para adoção de medida judicial que protegesse a orientação sobre a matéria espelhada no Parecer GAB-PAE-SAM-124-2020, de modo a “garantir segurança jurídica à interpretação da LGPD recomendada nos autos” (evento 00067562755). Já em 14/03/2024, o processo foi retornado à SAEB, para ajuste na minuta apresentada, do que resultou novo encaminhamento à Casa Civil, em 20/03/2024, desta vez para “superior deliberação junto ao Exmo. Sr. Governador”. Finalmente, houve a publicação do Decreto Estadual nº 22.675, de 22/03/2024, o qual tem conteúdo bastante similar ao da minuta que foi visualizada pela Auditoria em 2022³⁹⁶ e segue entendimento de que há dados pessoais a preservar, de modo a afastar a possibilidade de identificação nominal dos servidores, aposentados ou pensionistas pagos pelo Estado da Bahia.

A alegação de conflito normativo já se encontrava nos pronunciamentos da SAEB nos Planos de Ação das Contas de Governo de 2019 a 2021, bem como na argumentação da PGE/BA nos autos 006.7697.2019.0004148-58, também consultados em 2022. O aspecto foi corroborado pela Procuradoria, por meio do Ofício nº PGE-GAB-PGAAJ-045/2024, de 19/03/2024, em atendimento a requisição auditorial. Em síntese, o Estado manteve o entendimento de que, com o advento da Lei Federal nº 13.709, de 14/08/2018 – LGPD –, a matéria requereu reexame, de modo que a divulgação tende a ocorrer de forma geral ou anonimizada, e não nominal, como recomendado pelo TCE/BA. Até o encerramento dos trabalhos, ressalta-se, não foi observado qualquer tipo de publicização dos dados.

³⁹⁵ Por meio das Informações para o Processo SEI 009.0162.2024.0006747-97, de 20/02/2024, encaminhadas pela sua Superintendência de Recursos Humanos (SRH).

³⁹⁶ Além de discretas alterações de redação, contém apenas um acréscimo no parágrafo único do art. 2º, para contemplar “bancos de dados das entidades não integradas ao RH Bahia”.

Vale salientar que, em 04/03/2024, a Auditoria do TCE/BA realizou consulta aos portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, o que permitiu concluir que, tal como registrado quando dos exames dos exercícios de 2019 a 2022, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores, além de se afastar, ante o quanto exposto pela SRH/SAEB, Casa Civil e PGE/BA, da prática de divulgação nominal, mantida pelos demais estados da Região. Por tais motivos, ressalta-se que, a despeito da publicação de norma referente à matéria, a recomendação **não foi implementada**.

2.9.2.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva
Ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2020 e 2022 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020.
Determinação ao Governo do Estado
Divulgar, por meio de site institucional, a relação nominal dos servidores civis e militares do Poder Executivo Estadual e seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos no art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF.

2.10 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – este Tribunal opinou, por maioria de votos, favoravelmente à aprovação, com as seguintes ressalvas:

- 1) transferência de recursos no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem respaldo judicial ou legal;
- 2) expressivo montante de DEA gerando distorções relevantes nas DCCes;
- 3) fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios, bem como ausência de sistema de gestão e controle dos termos e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo MROSC; e
- 4) declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado da Bahia, além do não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009.

Sugeriu-se, ainda, expedir 8³⁹⁷ alertas referentes ao art. 59, § 1º, da LRF, e dar ênfase a sete apontamentos, quais sejam: **1)** revisão dos instrumentos de planejamento; **2)** passivo previdenciário; **3)** transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV; **4)** sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica; **5)** contrato de PPP do VLT do Subúrbio; **6)** manutenção de contas bancárias sem escrituração; e **7)** subavaliação da dívida com precatórios.

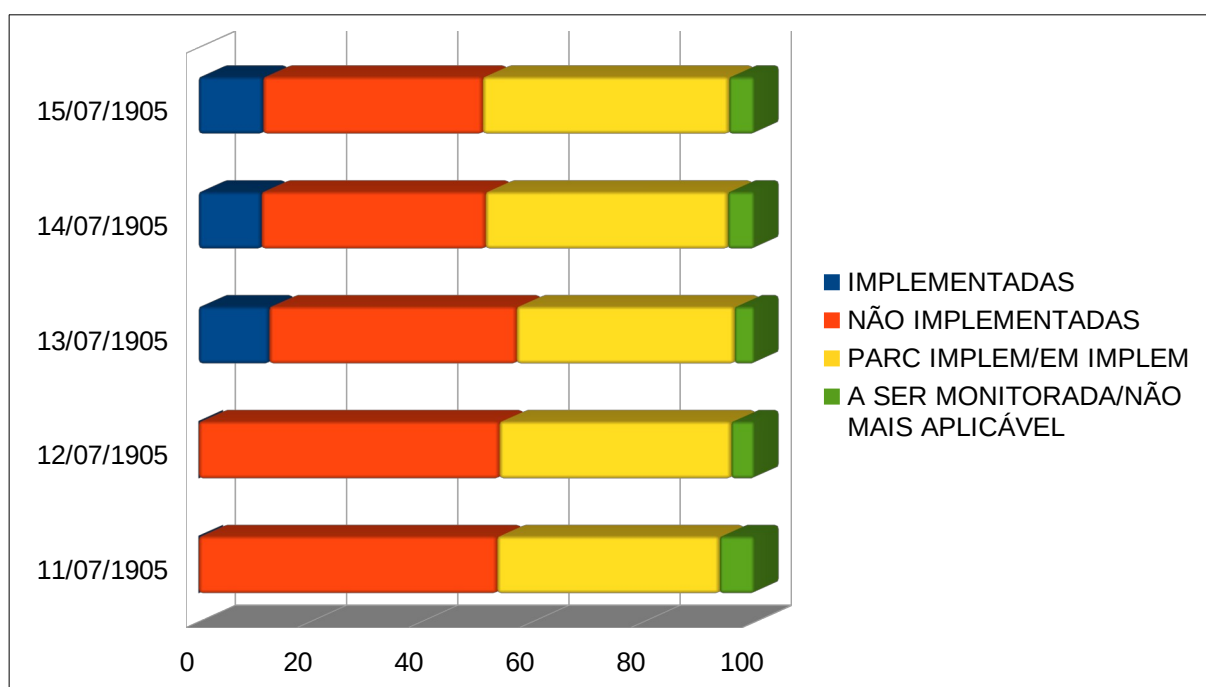
Também determinou-se ao Chefe do Poder Executivo, no prazo de 120 dias, a partir da emissão do Parecer Prévio, a apresentação de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas para o cumprimento das 43 recomendações expedidas, informando o prazo de implementação e os responsáveis.

Todos os anos, o TCE/BA costuma propor recomendações com o objetivo de contribuir com o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência operacional, bem como o aperfeiçoamento da gestão pública do estado da Bahia.

³⁹⁷ 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas; 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de DEA; 3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, na SETUR e no Gabinete do Governador; RPs, no valor de R\$211,7 milhões, 5) aumento no volume de convênios no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados; 6) ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos; 7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) dos processos de precatórios; e 8) inclusão de despesas ineligíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Entretanto, o percentual de recomendações implementadas³⁹⁸ ao final do exercício, por parte do Poder Executivo, pelo menos, nos últimos 5 anos, não ultrapassou 12,7%, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 54 – Situação de atendimento das recomendações constantes dos pareceres prévios dos últimos cinco exercícios



Fonte: Pareceres Prévios dos Exercícios 2019, 2020, 2021, 2022 e Seção Analítica de 2023.

Em relação às recomendações proferidas no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – verificou-se que o índice de não implementadas atingiu 39,5%.

Até o encerramento dessa Seção Analítica, os exames baseados na análise do compromisso pactuado no Plano de Ação³⁹⁹ e nos procedimentos de validação pela Auditoria demonstraram que mais de 80% das recomendações não implementadas estão sob responsabilidade da SEFAZ, seguida da SAEB, conforme quadro a seguir:

³⁹⁸ A partir de 2023, a Auditoria adotou os termos que avaliam o grau de atendimento das recomendações definidos na Portaria TCU/SEGECEX nº 27, de 19/10/2009.

³⁹⁹ TCE/012301/2023 e TCE/001655/2024.



QUADRO 39 – Recomendações do Parecer Prévio

Recomendação do Parecer Prévio 2022	Situação	Item da Seção Analítica
a) Quanto ao Acompanhamento das Deliberações constantes de Pareceres Prévios		
1) adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento e cumprimento das recomendações do TCE/BA em sede de Parecer Prévio (Item 2.3 da Seção Analítica).	Parcialmente implementada	2.10
b) Quanto ao Planejamento, Transparência e Gestão de Ações de Políticas Públicas		
1) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 (Item 2.5 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.4.1.2.3
2) aprimorar a metodologia de elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), bem como de revisão das diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e a execução do orçamento para o exercício de 2024, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite nessa Assembleia Legislativa da Bahia (Item 2.3.5 da Seção Analítica);	Implementada	2.4.2.1
3) adotar medidas para que as distintas unidades da administração pública realizem a publicação, na internet, nos respectivos sites oficiais, da relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, em obediência ao princípio da transparência e em conformidade com o § 1º do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item da Seção 2.6.3.11.1 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.2.3.2
4) inserir o índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência (item 2.12 da Seção Analítica);	Implementada	2.5.3.1.2.6
5) divulgar, em prazo definido por este TCE/BA, por meio de sítio eletrônico, a relação nominal dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual e os seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos da transparência ativa, em cumprimento ao quanto previsto nos art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, no art. 6º, I, e no art. 8º, caput e §§ 1º, inciso III, 2º, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF (item 2.15.3 da Seção Analítica);	Não implementada	2.9.2

c) Quanto ao Controle Interno		
1) aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, bem como atualizar o conjunto normativo atinentes aos aludidos instrumentos de transferência de recursos (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
2) implantar plataforma/sistema de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
3) elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de prestar informações e auxiliar no procedimento de execução, fornecendo as diretrizes para operacionalização e orientações técnicas, nos termos estabelecidos na CE/1989, nas LOAs e nas LDOs (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica);	A ser monitorada	2.6.1.8.3
4) adotar medidas concretas para a sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança, em especial, considerando as propostas apresentadas no relatório final do grupo de trabalho, criado pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 001, de 07/05/2021, principalmente por meio da implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado em toda a administração estadual, inclusive por meio da capacitação de agentes públicos, além da difusão da cultura do modelo de gestão de riscos (item 2.16 da Seção Analítica);	Em implementação	2.8.1
5) implementar procedimentos de integração das atividades relativas às macrofunções de controle interno, considerando a atuação da Comissão Estadual de Controle Interno, de caráter permanente, instituída pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021 (item 2.16 da Seção Analítica);	Em implementação	2.8.1
d) Quanto à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial		
1) continuar os esforços, a SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (item 2.6.2 da Seção Analítica);	Em implementação	2.6.1.2.5.3
2) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2022, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.6.2.1.1
3) ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.2.1.1
4) aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);	Não mais aplicável	2.6.2.1.1

5) adotar as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização desse tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.6.3
6) adotar medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.6.3
7) emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.6.2.2.1
8) implementar um controle interno preventivo no Sistema FIPLAN para vedar a realização de pagamentos na PAOE “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito” em fontes de recursos inadequadas à característica da citada PAOE, visando evitar a realização de pagamentos indevidos pelo erário estadual (item 2.6.3.7.1 da Seção Analítica);	Implementada	2.6.2.2.1
9) atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadiplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
10) implantar uma plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
11) envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (item 2.7.2.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.2.1
12) assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (item 2.7.2.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.7.3.2.2
13) aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas e os comentários em notas explicativas constantes das DCCes sobre os fatores que influenciaram no aumento ou na redução do patrimônio das investidas, e de outras informações relevantes, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais (item 2.7.5 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.7.3.4.1



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

14) continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (item 2.7.6 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.7.3.5.2
15) adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2024, definido para a implantação da metodologia (item 2.7.8 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.7
16) continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, da evidenciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais pactos, assim como melhorar o nível de transparência de dados e informações sobre tais contratos nos sites existentes na internet (item 2.7.9 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.5.2
17) prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (item 2.7.9.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.8.3
18) dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de Capital, de Lucros e de Reavaliações (item 2.7.14 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.7.3.13.1
19) revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.1.2.2
20) adotar as medidas administrativas cabíveis no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCes (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.1.2.2
21) adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Não implementada	2.7.1.2.2
22) incluir, no cálculo da despesa com pessoal referente aos próximos exercícios, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, que tenham sido firmadas com o objetivo de substituir pessoal que atua em unidades da rede própria do Estado da Bahia (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Não implementada	2.5.1.1.6
23) adotar as medidas necessárias para melhorar a comunicação com o TJ/BA, de forma que o fluxo de informações entre os Poderes Executivo e Judiciário, relacionadas com os pagamentos de precatórios, ocorra tempestivamente (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);	Implementada	2.7.1.1.3
24) aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.2.2

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: YONUKWMTG2

25) aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.7.2.2
26) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.8.2.2 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.2.2
27) abster-se de contabilizar como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com os programas de natureza assistencial instituídos pelas Leis Estaduais nº 13.458/2015 e nº 14.310/2021, haja vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.3.1.2.1
28) adotar providências no sentido de promover a imediata suspensão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, ante a ausência de respaldo judicial ou legal que ampare esse tipo de procedimento (item 2.9.2.1 da Seção Analítica);	Implementada	2.6.3.2.2
29) aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa 313, de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (item 2.10.1.12 da Seção Analítica);	Não implementada	2.5.1.1.6
30) corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (item 2.11.3 da Seção Analítica);	Não implementada	2.5.2.1.2.3
31) adotar medidas no sentido de ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias, visando o aumento do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões em que o índice CVLI de 2022 revela-se alarmante (item 2.12 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.5.3.1.2.4
e) Quanto a questões Constitucionais e Legais		
1) executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989, e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica).	Não implementada	2.6.1.8.3

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Parecer Prévio do exercício de 2022, Plano de Ação e exames auditoriais.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

O maior percentual encontrado, 44,3%, refere-se ao estágio de recomendações parcialmente implementadas ou que se encontram em implementação, seguido de 39,5% não implementadas, 11,6% implementadas e 4,6% em outras situações (ainda serão monitoradas e não mais aplicável).

Diante do exposto, a recomendação a1 no sentido de que o Governador com o auxílio dos Secretários de Estado, nos termos do art. 105, II, da CE/1989, deve adotar medidas para o acompanhamento e cumprimento das recomendações do Parecer Prévio, foi considerada parcialmente implementada, apesar dos esforços dos diversos Órgãos e Entidades responsáveis da Administração até o encerramento dessa Seção Analítica.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YONUKWMTG2

2.11 OPINATIVO DA AUDITORIA

A equipe técnica de auditores do TCE/BA, em atendimento à Resolução nº 164/2015 deste Tribunal, objetivando subsidiar o Plenário na apreciação quanto ao disposto no art. 91, I, da CE/1989 e no art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, promoveu a análise técnica das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2023, compreendendo as DCCes, os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e os demais demonstrativos previstos na legislação.

2.11.1 Opinativo da Área Técnica: Aprovação com Ressalvas

Com base nas análises de natureza técnica desenvolvidas, objeto de comentários na Seção Analítica, os elementos contidos na prestação de contas, exceto pelos efeitos das distorções e limitações consignadas a seguir, **representam** a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2023, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data.

2.11.2 Base para o Opinativo da Área Técnica

A partir dos exames realizados nos elementos apresentados na prestação de contas e da execução de outros procedimentos auditoriais considerados apropriados e suficientes para uma adequada avaliação, bem como, considerando os esclarecimentos e ponderações apresentados pelas unidades gestoras e órgãos responsáveis, os auditores entendem que as irregularidades relacionadas a seguir são relevantes e devem ser **ressalvadas**:

1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**item 2.2.1**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019, 2020 e 2021;**

2) deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: **(i)** ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; **(ii)** descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; **(iii)** e

baixa regionalização de metas (item 2.4). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta no exercício de 2020;**

3) deficiências na formulação (elaboração e/ou regulamentação), implementação (mecanismos de governança e gestão) e avaliação de diversas políticas públicas (item 2.5);

4) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 (item 2.5.2). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

5) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de **R\$1,1 bilhão** executados como DEA em 2023, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram **R\$214,0 milhões**. Constatou-se que 100% da amostra de DEA não respeitou os requisitos estabelecidos no referido comando legal (item 2.6.1.6). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2022 e alerta nos exercícios de 2020, 2021 e 2022;**

6) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989 e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (item 2.6.1.6). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalva no exercício de 2018 e alerta e ressalva no exercício de 2022;**

7) subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, **pelo menos, R\$214,0 milhões**, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF (item 2.6.1.7). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022;**

8) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-

se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023 (item 2.6.1.8). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 a 2022;**

9) às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.1.9). **As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 a 2022 e ressalva no exercício de 2022;**

10) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 2.6.2.3). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio do exercício de 2022;**

11) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de **R\$129,4 milhões**, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.6.3.1). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022;**

12) contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de **R\$1,1 bilhão**, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.6.3.2). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022;**

13) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (item 2.7.1.1). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

14) subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos (item 2.7.1.1). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

15) existência de pelo menos **3.822** contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de **R\$129,4 milhões**, não evidenciados nas DCCes de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP) (**item 2.7.1.2**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações e ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

16) ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de **R\$246,6 milhões** (**item 2.7.3.3**);

17) superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de **R\$1,1 bilhão**; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de **R\$574,8 milhões**, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante **R\$1,7 bilhão** (**item 2.7.3.4**);

18) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$59,4 bilhões**, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (**item 2.7.3.5**);

19) ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, **R\$989,9 milhões** de créditos a receber e **R\$1,9 bilhão** de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.9**);

20) inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$656,0 milhões**, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.10**);

21) inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de **R\$12,9 bilhões**. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.11**);

22) inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de **R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões**, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (**item 2.7.3.13**);

23) divergência de **R\$481,0 milhões** entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$870,0 milhões**, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.14**);

24) ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (**item 2.7.3.15**); e

25) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (**item 2.9.2**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2020 e 2022 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020.**

2.11.3 Sugestões de Determinações

Considerando a relevância dos aspectos comentados nessa Seção Analítica e dos **dispositivos constitucionais e legais infringidos**, a área técnica sugere a **expedição de determinações** ao Governo do Estado, conforme previsto no art. 91, XIV⁴⁰⁰ da CE/1989, objetivando a adoção das medidas necessárias para:

1) elaborar nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP “Estrutura Conceitual”, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, referidas no art. 7º, Anexo I, item III (informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e apresentar nas próximas prestações de contas os resultados das ações de governança do PPA (Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**item 2.2.1**);

⁴⁰⁰ XIV - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências apontadas para o exato cumprimento da lei ou correção de irregularidades.

- 2) adotar as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, consequentemente, comprometem a aferição e prestação de contas dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF (**item 2.4.1**);
- 3) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023), em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (**item 2.4.3**);
- 4) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (**item 2.4.3**);
- 5) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (**item 2.4.3**);
- 6) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989 (**item 2.4.3**);
- 7) abster-se de revisar a estrutura dos Programas Especiais, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), por meio de Ato do Poder Executivo (**item 2.4.3**);
- 8) enviar à ALBA projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**);
- 9) realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do PEE-BA, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal (**item 2.5.2.1**);
- 10) promover ações de monitoramento e avaliação da execução do PEE-BA, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e

Conselho Estadual de Educação) conforme previsto no art. 4º, I, § 1º da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**);

11) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 às diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018 (**item 2.5.3.1**);

12) elaborar o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015 (**item 2.5.3.1**);

13) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989 (**item 2.5.3.1**);

14) adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à assistência social aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995. (**item 2.5.4.1**);

15) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.1**);

16) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6**);

17) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.2**);

18) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**);

19) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**);

20) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.4**);

21) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.5**);

22) adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a Política Estadual de Segurança de Barragens, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016 (**item 2.5.6.6**);

23) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando regulamentar a Política Estadual de Turismo, Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme previsão do art. 79 da referida lei (**item 2.5.7**);

24) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da SUFOTUR, visando regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de Regimento Interno, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**);

25) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando avaliar a Política Estadual de Turismo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**);

26) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8**);

27) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.1**);

28) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.3**);

29) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Mobilidade Urbana, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.4**);

30) adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para regulamentar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**);

31) adotar as disposições cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, de modo que a AGERSA tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.8.5**);

32) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**);

33) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**);

34) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**);

35) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.7**);

36) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para formular a Política Estadual de Logística de Transportes, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.1**);

37) adotar as disposições cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, de modo que a AGERBA tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.9.1**);

38) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.2**);

39) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.3**);

40) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.4**);

41) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**);

42) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**);

43) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**);

44) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**);

45) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4 da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**);

46) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando avaliar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**);

47) regulamentar a Política Estadual de Cultura em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**);

48) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a Política Estadual de Cultura, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A da CF/1988 (**item 2.5.10.1**);

49) envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a territorialização da cultura, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X) e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**);

50) elaborar política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) e demais dispositivos normativos sobre a matéria (**item 2.5.11.1**);

51) elaborar os Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**);

52) realizar regularmente as Conferências Estaduais de Políticas para as mulheres, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**);

53) realizar os registros contábeis relacionados às despesas públicas: **a)** de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; **b)** em conformidade com o MCASP 9ª edição (item 4.4.2, p. 110); **c)** observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e **d)** de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13 (**item 2.6.1.6**);

54) inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF (**item 2.6.1.7**);

55) executar as emendas parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar

os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no art. 160, § 11 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (**item 2.6.1.8**);

56) encaminhar a este TCE, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (**item 2.6.1.9**);

57) realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, IX, e 10 do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e com a PGE/BA (art. 2º, VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (**item 2.6.2.2**);

58) disponibilizar, nos sites oficiais do Governo, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, conforme disposto no § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (**item 2.6.2.3**);

59) cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (**item 2.6.3.1**);

60) contabilizar despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, § 1º da LRF (**item 2.6.3.2**);

61) evidenciar nas DCCes os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual (**item 2.7.1.1**);

62) rever os procedimentos contábeis relativos aos repasses do FUNDESE para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3 (**item 2.7.1.2**);

63) regularizar as pendências antigas de conciliação bancária e providenciar a conciliação regular da conta bancária relativa à CBO 03395, de acordo com o previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV do Decreto Estadual nº 18.716/2018 (**item 2.7.1.2**);

64) identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023 e emitir nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c (**item 2.7.1.2**);

65) interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF (**item 2.7.1.2**);

66) apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas (**item 2.7.1.2**);

67) elaborar nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e na NBC TSP 11, itens 29 e 127, contendo uma estimativa adequada dos Ajustes ao Valor Recuperável da Dívida Ativa e reclassificação do montante que se estima receber no exercício seguinte às demonstrações para o curto prazo (**item 2.7.3.2**);

68) implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09) (**item 2.7.3.5**);

69) revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos bens imóveis em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada Accountability, conforme item 94 da NBC TSP 07 (**item 2.7.3.5**);

70) revisar a metodologia de cálculo para mensuração das férias devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25) (**item 2.7.3.10**);

71) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3 (**item 2.7.3.11**);

72) observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das provisões e dos passivos contingentes, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCEs (**item 2.7.3.11**);

73) proceder a dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição (**item 2.7.3.15**);

74) promover a cobrança das secretarias/órgãos responsáveis, para que remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os processos em diligência externa em atraso, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica deste Tribunal (**item 2.8.3.1**);

75) publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo (**item 2.9.1.1**); e

76) divulgar, por meio de site institucional, a relação nominal dos servidores civis e militares do Poder Executivo Estadual e seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos no art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF (**item 2.9.2.1**).

2.11.4 Sugestões de Recomendações

Adicionalmente, dentre as recomendações formuladas para o Governo do Estado na Seção Analítica, foram destacadas aquelas consideradas mais relevantes e/ou prioritárias. Assim, a área técnica sugere a **expedição das seguintes recomendações** ao Governo do Estado, objetivando a adoção das medidas necessárias para:

1) ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas (**item 2.4.1.2**);

2) aprimorar o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental (**item 2.4.2**);

- 3) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA **(item 2.4.3)**;
- 4) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, atribuindo Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso **(item 2.4.3)**;
- 5) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, explicitando, ainda que em Anexo específico, todos os atributos dos Indicadores de Programa, incluindo Fontes da informação, Classificação e Fórmulas de cálculo **(item 2.4.3)**;
- 6) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, explicitando as associações dos Indicadores de Programa Temático com os Compromissos estabelecidos **(item 2.4.3)**;
- 7) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, para definir Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais **(item 2.4.3)**;
- 8) revisar no Modelo Lógico dos Compromissos: **(i)** “Ofertar Educação Profissional integrada à juventude e aos trabalhadores, em diversos níveis e modalidades de ensino, junto às dimensões do trabalho”/Programa Educatecno; **(ii)** “Fortalecer a resolutividade da Atenção Primária (APS) como coordenadora do cuidado e ordenadora da rede”/Programa Cuidar Mais; e **(iii)** “Fortalecer a polícia comunitária visando à prevenção social à violência e aprimorar a qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão, notadamente aos grupos vulnerabilizados”/Programa Bahia Mais Segura, os descritores dos Indicadores de Compromisso e das Iniciativas para que expressem de forma clara, respectivamente, o resultado a ser alcançado e as ações de governo a serem realizadas **(item 2.4.4)**;
- 9) aprimorar a construção do Programa Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio **(item 2.5.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**;
- 10) estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde **(item 2.5.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**;

11) associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa (**item 2.5.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**);

12) promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (**item 2.5.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**);

13) implantar unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil (**item 2.5.1**) (**Reiteração das recomendações constantes dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022**);

14) envidar esforços para promover a atualização anual dos indicadores de monitoramento do PEE-BA, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação (**item 2.5.2**);

15) corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (**item 2.5.2**);

16) realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019) (**item 2.5.2**);

17) elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada (**item 2.5.2**);

18) melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao PEE-BA, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011 (**item 2.5.2**);

19) ampliar gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da

Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão **(item 2.5.3.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);**

20) dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social **(item 2.5.4.1);**

21) incluir no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos **(item 2.5.4.1);**

22) assegurar a articulação dos órgãos competentes no âmbito da administração pública para a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários e realização de concurso público para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação **(item 2.5.4.1);**

23) criar o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial **(item 2.5.4.1);**

24) incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública **(item 2.5.4.1);**

25) estabelecer indicadores de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social **(item 2.5.4.1);**

26) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação **(item 2.5.5);**

27) adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC **(item 2.5.10.1);**

28) aperfeiçoar nos próximos PPAs os modelos teóricos dos Programas, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher **(item 2.5.11.1);**

29) criar centros de educação e de reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V) **(item 2.5.11);**

- 30)** compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais (**item 2.5.11**);
- 31)** estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas (**item 2.5.11**);
- 32)** diligenciar a plena execução das Ações Orçamentárias e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos (**item 2.5.11**);
- 33)** identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da Rede de Enfrentamento, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência (**item 2.5.11**);
- 34)** criar sistema integrado de informações necessárias à Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher no estado da Bahia, com diretrizes claras e procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede (**item 2.5.11**);
- 35)** criar e manter Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, em cumprimento ao art. 281, da CE/1989 (**item 2.5.11**);
- 36)** realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de implantação de equipamentos especializados no estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática (**item 2.5.11**);
- 37)** elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência (**item 2.5.11**);
- 38)** sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, e do Protocolo do Feminicídio da Bahia (**item 2.5.11**);

- 39)** sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo estado para identificação de mulheres em situação de violência (**item 2.5.11**);
- 40)** elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela Rede de Atendimento a violência contra a mulher (**item 2.5.11**);
- 41)** elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher (**item 2.5.11**);
- 42)** cumprir com o quanto disposto no art. 105, XI, e no art. 160, § 6º, III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à ALBA (**item 2.6.1.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);
- 43)** continuar os esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (**item 2.6.1.2**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**);
- 44)** demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (**item 2.6.1.4**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020 e 2021**);
- 45)** elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de detalhar: as obrigações legais e procedimentais que devem ser atendidas para o adequado processamento das emendas, as modalidades de transferência de recursos, as atribuições dos beneficiários, o passo a passo nos órgãos e entidades responsáveis pela execução, o cronograma e prazos nos termos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA (**item 2.6.1.8**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**);
- 46)** atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (**item 2.6.1.9**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022**);

47) implantar plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.1.9) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022);

48) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2023, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.2.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);

49) ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.2.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022);

50) emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, V e VI, do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e a PGE/BA (art. 2º, I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.2.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);

51) promover a devida regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista o quanto disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 c/c o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 (item 2.6.2.3);

52) apresentar os fundamentos legais exigidos para os próximos encaminhamentos de projetos de lei tendentes a modificar as metas da LDO, de modo que se justifique previamente a alteração proposta (item 2.6.3.6);

53) revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.7.1.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);

54) adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.7.1.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);

55) aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.7.2.3) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);

56) aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos **(item 2.7.2.3) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);**

57) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis **(item 2.7.2.3) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e de 2022);**

58) envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária **(item 2.7.3.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);**

59) assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos **(item 2.7.3.2) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);**

60) apurar e regularizar as distorções relacionadas aos lançamentos na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, efetuados na UO 13601 **(item 2.7.3.3);**

61) reclassificar no BP para a Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos Empréstimos a Servidores **(item 2.7.3.3);**

62) aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas **(item 2.7.3.4);**

63) continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCEs **(item 2.7.3.5) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022);**

64) continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, assim como a evidenciação nas DCCEs sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos **(item 2.7.3.5);**

65) adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo

contábil e financeiro, considerando o prazo de 2027, definido para a implantação da metodologia (item 2.7.3.7) **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 a 2022)**;

66) dar seguimento às ações relacionadas à melhoria da transparência relacionada aos dados e informações sobre os contratos de PPP, mormente em relação à sua disponibilização de comentários e informações na internet (item 2.7.3.8);

67) normatizar os procedimentos de mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCEs, em consonância com o IPC/STN nº 02 (item 2.7.3.9);

68) dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados (item 2.7.3.13);

69) aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos Estoques de Material de Consumo, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP (item 2.7.3.14); e

70) apresentar providências para o fortalecimento dos controles internos e promoção da integridade pública, no que se refere à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos: **1)** implementação de práticas de gestão de riscos; **2)** regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC); **3)** Código de Ética do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo; **4)** sistematização do tratamento das informações relativas à declaração de bens e valores para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública; e **5)** regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (item 2.8.2).

2.11.5 Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase)

1) Revisão dos instrumentos de planejamento. Quando da elaboração do PPA 2024-2027, o Poder Executivo não implementou as deliberações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos recorrentemente mencionados nas Seções Analíticas e Pareceres Prévios dos Relatórios das Contas do Chefe do Poder Executivo, de 2015 a 2022, com vistas a assegurar a melhor elaboração do PPA e demais peças orçamentárias (LDO e LOA), na aplicação dos recursos públicos e no desenvolvimento de mecanismos adequados de monitoramento, avaliação e evidenciação do desempenho das ações governamentais;

2) Passivo Previdenciário. Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos ne-

gativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Saliente-se que, nos últimos exercícios (2020 a 2023), os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo, em 2023, **R\$6,1 bilhões**. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado;

3) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à PPP, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial⁴⁰¹ através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar⁴⁰² com fundamento nos arts. 1º, II, 4º, I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, sendo que o Processo foi julgado em 11/05/2023, no qual houve a decisão pela perda do objeto. Entretanto, o contrato assinado em 12/11/2020, no montante de **R\$7,6 bilhões** (data-base janeiro de 2019) não contemplou alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados;

4) Manutenção de contas bancárias sem escrituração. Os exames de auditoria, realizados por este TCE, no exercício de 2023, nas Disponibilidades do Estado (**item 2.7.1.2** desta Seção Analítica), tiveram escopo específico em determinadas Secretarias não sendo abrangentes o suficiente para identificar a totalidade das transações e saldos em contas bancárias sem escrituração. Nesse sentido, deve ser enfatizado quanto aos possíveis efeitos e implicações relacionadas: **(i)** às transações efetuadas em exercícios anteriores, através das contas bancárias sem escrituração; **(ii)** à possibilidade de existência de outras contas e transações não abrangidas por este exame auditorial; e **(iii)** aos potenciais riscos de continuar o procedimento de manter contas bancárias sem que os saldos e transações sejam escriturados no FIPLAN, sistema financeiro e contábil oficial do Estado; e

7) Subavaliação da dívida com precatórios. A Emenda Constitucional Federal nº 99/2017, estabeleceu, em síntese, que os Estados devem quitar seu estoque de precatórios em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao TJ/BA. Cabe enfatizar que o Plano de Pagamentos elaborado pelo Estado objetivando o cumprimento de tal determinação, cujo prazo de conclusão está previsto para 2029, poderá ser impactado tendo em vista que foi apurada a subavaliação do estoque em 2023 da dívida com precatórios (**item 2.7.1.1**).

⁴⁰¹ Processo TCE/011690/2019.

⁴⁰² TCE/010902/2019.

2.11.6 Expedição de Alertas Previstos na LRF⁴⁰³

- 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a elaboração do PPA e a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988 (**item 2.4.1**);
- 2) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023 (**item 2.5.6.3**);
- 3) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra (**item 2.5.8.1**);
- 4) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 31/12/2033 (**item 2.5.8.5**);
- 5) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024 (**item 2.5.8.6**);
- 6) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos (**item 2.5.8.7**);
- 7) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028 (**item 2.5.9.7**);

⁴⁰³ Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[...] V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

- 8) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária (**item 2.6.1.6**);
- 9) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária. (**item 2.6.1.6**);
- 10) subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de **R\$214,0 milhões**, representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.1.7**);
- 11) a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.3.1**);
- 12) a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.7.1.1**); e
- 13) a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira (**item 2.6.2.3**).

2.11.7 Responsabilidades e Metodologia do Exame

a) Responsabilidades do Chefe do Poder Executivo

O Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, mediante assessoramento dos gestores das principais secretarias componentes da estrutura desse Poder (art. 105, II, da CE/1989), é responsável pela elaboração e pela apresentação das demonstrações e das demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, a proteção do patrimônio público e a elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante (art. 90 da CE/1989).

b) Responsabilidades da Área Técnica do TCE/BA e Escopo do Exame

A equipe técnica de auditores tem por responsabilidade conduzir os exames de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e com as disposições contidas no Plano de Trabalho relativo às Contas do Chefe do Poder executivo, exercício de 2023⁴⁰⁴, indicando as constatações e os aspectos relevantes identificados nas análises realizadas, bem como as providências adotadas pelo Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, sobre os assuntos identificados.

⁴⁰⁴ TCE/009147/2022.

Os trabalhos foram planejados e executados, e as evidências de auditoria apropriadas e suficientes foram obtidas para fundamentar os comentários e as conclusões expressos nesta Seção Analítica, com a aplicação dos procedimentos descritos no item 2.1. Por sua própria natureza e extensão, os exames realizados não se constituem em uma revisão sistemática e completa da gestão individualizada dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas – observadas as normas constitucionais, legais e práticas contábeis vigentes – serão objeto de exames específicos realizados pelo TCE/BA.

2.11.8 Encaminhamento

Concluídos os exames das Contas Governamentais do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, prestadas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, apresenta-se, ao Exmo. Sr. Conselheiro-Relator Antonio Honorato de Castro Neto⁴⁰⁵, a presente Seção Analítica, contendo a consolidação dos apontamentos dos auditores integrantes das sete CCEs para composição do Relatório e Parecer Prévio, nos termos do art. 17 da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Salvador, 20 de junho de 2024.

José Raimundo Bastos de Aguiar	Secretário de Controle Externo
Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim	Coordenador de Controle Externo 1ª CCE
Denilson Martins Machado	Coordenador de Controle Externo 2ª CCE
Yuri Moisés Martins Alves	Coordenador de Controle Externo 3ª CCE
Antônio Luiz Carneiro	Coordenador de Controle Externo 4ª CCE
Israel Santos de Jesus	Coordenador de Controle Externo 5ª CCE
Maurício Souza Ferreira	Coordenador de Controle Externo 6ª CCE
Marcos André Sampaio de Matos	Coordenador de Controle Externo 7ª CCE

⁴⁰⁵ Mudança de relatoria, conforme Comunicação da Presidência na 30ª Sessão Plenária, em 18/06/2024, de acordo com o art. 4º, §4º, do Regimento Interno deste TCE.



Seção Analítica
Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as
Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2023

RELAÇÃO DE AUDITORES

Ailton dos Reis Cavalcanti	2ª CCE	Liziane Moreira Lisboa Dórea	7ª CCE
Alexsandro Rocha de Souza	5ª CCE	Lucas Barros do Rosário	7ª CCE
Aline Mendonça de Andrade	2ª CCE	Lucia Cerqueira Bitencourt	7ª CCE
Ana Cristina Ribeiro de Santana	3ª CCE	Márcia da Silva Sampaio Cerqueira	2ª CCE
Antonio José Jesus dos Santos	7ª CCE	Marcio Maia Valois Costa	7ª CCE
Antônio José dos Santos Nunes	3ª CCE	Mardilli de Angelis Baqueiro Costa	4ª CCE
Antônio Luciano Mota Itaparica	7ª CCE	Maria Clara Sandes Seixas	3ª CCE
Carlos Alberto de Jesus Nunes	4ª CCE	Mariana Faria Matos	5ª CCE
Christiane Grisi Pessoa Silva	3ª CCE	Miriam Lins Macedo	5ª CCE
Deise de Jesus Silva	7ª CCE	Naila de Souza Nacheff	7ª CCE
Dêlza Maria Teixeira Matos	7ª CCE	Osvaldo do Rosário do Vale	3ª CCE
Djam Antonio Freitas de Bittencourt	7ª CCE	Otoniel Jorge Magalhães Costa	3ª CCE
Emerson de Oliveira Araújo	5ª CCE	Pamela Barbosa Engel	7ª CCE
Florípedes Conceição Almeida	3ª CCE	Peter Luciano Queiroz de Magalhães	2ª CCE
Geisa Maria de Abreu Guimarães	7ª CCE	Renane Márcia Costa Casqueiro	3ª CCE
Genival Santana dos Santos	4ª CCE	Rita de Cássia de Araújo Melo	7ª CCE
José Jorge Dantas de Lima Júnior	5ª CCE	Rita Suely Alves Bomfim	3ª CCE
José Germano dos Santos Júnior	5ª CCE	Rodrigo Souza Dantas	3ª CCE
Josefa Adineide Almeida	3ª CCE	Simone Souza da Silva	3ª CCE
Josimeire Leal de Oliveira	7ª CCE	Uilce Almeida de Campos	3ª CCE
Josué Lima de França	7ª CCE	Renane Márcia Costa Casqueiro	3ª CCE
Juliana Alves Prates Caminha de Castro	5ª CCE	Rita de Cássia de Araújo Melo	7ª CCE

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: YONUKWMTG2

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Raimundo Bastos de Aguiar
Secretário de Controle Externo - Assinado em 20/06/2024

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Coordenador de Controle Externo - 1ª CCE - Assinado em 20/06/2024

DENILSON MARTINS MACHADO
Coordenador de Controle Externo - 2ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Yuri Moises Martins Alves
Coordenador de Controle Externo - 3ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Antonio Luiz Carneiro
Coordenador de Controle Externo - 4ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Israel Santos de Jesus
Coordenador de Controle Externo - 5ª CCE - Assinado em 20/06/2024

MAURICIO SOUZA FERREIRA
Coordenador de Controle Externo - 6ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - 7ª CCE - Assinado em 20/06/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YONJKWMTG2



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXMO. SR. DR. CONSELHEIRO RELATOR ANTONIO HONORATO DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO TCE/003370/2024

ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO 2023

O **Estado da Bahia**, através dos Procuradores infrafirmados, com fulcro no art. 2º, inciso XIV, combinado com o art. 32, inciso III e por força do disposto no art. 140 da Constituição Estadual, vem, tempestivamente, em razão da notificação expedida ao atual Exmo. Governador do Estado da Bahia, Sr. Jerônimo Rodrigues, apresentar esclarecimentos e considerações a respeito da seção analítica das contas de governo, exercício 2023, requerendo a análise de V.Exa., com a cautela que lhe é peculiar.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

É a presente manifestação tempestiva, uma vez que os esclarecimentos são prestados rigorosamente dentro do prazo assinalado por V.Exa.

II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando a exiguidade do tempo para análise e a extensão do trabalho realizado pela auditoria, a manifestação está concentrada nos apontamentos que serviram como “base para o opinativo da área técnica” para a aprovação com ressalvas e em algumas das “determinações” sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de análise sobre algumas das recomendações propostas.

Inicialmente, cumpre destacar o contexto de avanço na gestão pública e o respeito aos limites de gastos com pessoal, educação, saúde, endividamento, o que enseja a aprovação das contas.

Não se observa nenhum achado que possa ser imputado ao Governador do Estado no relatório de auditoria de gravidade relevante que enseje ressalvas.

Salientamos tratar-se do primeiro ano de mandato do atual Governador do Estado, não podendo os achados imputados à sua gestão serem tratados como reincidentes, tendo em vista a sua assunção ao cargo no exercício sob análise.

Ainda assim, foram registradas diversas melhorias pela Auditoria, a exemplo da utilização do indicador CVLI (Crimes Violentos Letais Intencionais) pelo Estado no ano citado, a suspensão de repasses do BAPREV ao FUNPREV, a classificação dos gastos de terceirização na rubrica exigida pelo TCE, dentre outros avanços.

Conforme consta no documento Ref.3285944-461, 55,9% das recomendações já foram atendidas ou foram atendidas parcialmente ou estão em atendimento. Portanto, na maior parte das recomendações houve melhora na gestão em atendimento às recomendações do TCE. Saliente-se que não há de se esperar que, em menos de um ano, problemas de soluções complexas fossem em sua integralidade resolvidos, mas houve



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

significativo avanço em temas que eram recorrentes na análise do TCE, a exemplo do CVLI e transferências BAPREV-FUNPREV.

No que diz respeito às emendas parlamentares, a Auditoria reconheceu após as respostas da SEC, uma das Secretarias que possui grande representatividade no tema, que os impedimentos relatados pela Secretaria atendem à legislação.

A Auditoria apontou como achado a não publicação de tais impedimentos. Assim, constata-se que houve clara evolução na matéria.

Registramos que o Estado da Bahia atende integralmente a todos os parâmetros estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os gastos mínimos com saúde, além dos limites com gastos de pessoal e de endividamento. Mesmo com as considerações da Auditoria sobre despesas que não seriam elegíveis como despesas de ensino, ainda assim, o Estado teria cumprido o gasto mínimo com educação.

Quanto aos limites de endividamento, cabe destacar o cumprimento de todos os limites previstos na legislação como enfatizou a Auditoria:

QUADRO 30 – Resumo das informações sobre os limites de endividamento

Limite	Referencial	Índice		Situação
		Limite legal	Apurado em 2023	
Para a dívida consolidada líquida	RCL	Até 200,00%	36,5%	Cumprido
Para liberações de operações de crédito no ano	Despesas de Capital	Até 100,00%	6,7%	Cumprido
Do montante global das operações de crédito realizadas	RCL	Até 16,00%	1,3%	Cumprido
Para os dispêndios no ano	Média Projetada da RCL	Até 11,50%	2,1%	Cumprido
Para concessão de garantias de valores	RCL	Até 22,00%	0,0%	Cumprido

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2023.

Além disso, a própria Auditoria reconheceu que, “além dos limites apresentados na tabela anterior, regulamentados pelo Senado Federal e apurados pela SEFAZ, a STN apura a Capacidade de Pagamento (CAPAG), tendo o Estado da Bahia obtido classificação de CAPAG “A” no exercício de 2022”. Ref.3285944-352



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Não há, assim, nenhum indicativo de ação dolosa por parte da Administração, de forma que todos os apontamentos foram devidamente justificados e, sempre que possível, foram realizados os ajustes devidos.

Assim, o Estado percorreu o exercício de 2023 dentro da legalidade e honrando seus compromissos, o que demonstra gestão séria e responsável, além de ter, como já demonstrado, progredido em diversos temas que eram objeto de apontamento pelo TCE.

Diante dos argumentos a seguir elencados, o Estado da Bahia manifesta-se pela aprovação das contas com a expedição das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública, sobretudo, considerando o primeiro ano do exercício de mandato do Exmo. Governador do Estado da Bahia e o efeito pedagógico que se almeja da atuação desse Egrégio Tribunal.

III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES.

O art. 70 da Constituição Federal fixa a competência do Poder Legislativo para o exercício do controle externo, que conta com o auxílio das Cortes de Contas, com fulcro no art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, e, no tocante às chamadas Contas de Governo, deve ser o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional.

Logo, em relação às Contas de Governo, o Tribunal de Contas deverá elaborar **parecer** prévio para auxiliar o Poder Legislativo, a quem compete o julgamento das contas. Observa-se que, diferentemente das contas dos demais administradores públicos,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

não há julgamento das contas do Governador pelo Tribunal de Contas. A competência para tal julgamento é da Assembleia Legislativa.

A função relevante do Tribunal de Contas é de natureza consultiva, emitindo parecer que subsidiará o efetivo julgamento das contas pela Assembleia Legislativa.

Portanto, o Governador não é jurisdicionado da Corte de Contas, diferentemente, daqueles agentes relacionados no art. 7º da Lei Complementar nº 005/91, a saber: Secretários de Estado, Procurador Geral do Estado e Procurador Geral de Justiça.

Ao emitir o Parecer Prévio às contas do Exmo. Governador, a Corte de Contas deverá **considerar que, no presente caso, sua função é de parecerista, não cabendo, portanto, a expedição de determinações no âmbito da emissão de parecer prévio.**

Ora, a própria natureza do produto da análise das contas de governo empreendida pelo Tribunal de Contas, qual seja, emissão de parecer, revela-se incompatível com a emissão de determinações. Isso porque o parecer tem como função subsidiar o julgamento pela Assembleia, mas não é vinculante. Da própria essência do instituto do parecer extrai-se que não se pode impor determinações ao Governador nas contas de governo, pois o efetivo julgamento das contas apenas se dará na Assembleia Legislativa.

O parecerista, nesta hipótese constitucional, não pode atuar como julgador e avançar no julgamento que é de competência da Assembleia Legislativa para estabelecer, a quem não é julgado por ele, obrigações de natureza cogente, como são as determinações.

Assim, impõe-se o reconhecimento de que o Chefe do Poder Executivo não é jurisdicionado do Tribunal de Contas, bem como de que à Corte de Contas não cumpre a imposição de determinações destinadas àquele, especialmente no âmbito das contas de governo, na qual a relevante função do TCE é de emissão de parecer prévio.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

IV- INVASÃO EM COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE DETERMINAR EDIÇÃO OU REVISÃO DE DECRETOS OU LEIS E DA IMPOSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS DETERMINAR O CONTEÚDO DA POLÍTICA PÚBLICA

Observa-se que há diversas propostas de determinações desse Egrégio Tribunal, que invadem competência do Executivo de apresentar de forma privativa e discricionária projeto de leis, bem como da Assembleia Legislativa para apreciá-los, bem como do Executivo em editar decretos, buscando se inserir em área estranha ao Controle Externo, ao determinar a edição ou revisão de leis.

Como se pode constatar, a exemplo das propostas de determinação constantes nos itens 2 a 9, 11 a 13, 15 a 51 e 75, há a proposição de determinações que, em última análise, obrigariam o Chefe do Poder Executivo a editar leis ou decretos.

Como já dito, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências de iniciativas legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de tal interferência, flagrantemente inconstitucional vir a macular a independência e a harmonia que deve imperar, entre os Poderes.

Ao Governador compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989), além de ter iniciativa privativa para apresentar projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Cabe destacar que tal entendimento foi expressamente adotado pelo Egrégio TCE, em mais de uma ocasião, a exemplo do julgamento do recurso da PGE, TCE/001757/2020, cujo voto do Exmo. Conselheiro Relator Inaldo Araújo assim consignou:

“(…)entendo que a função de controle a cargo desta Corte de Contas, não lhe permite intervir nas atividades do exercício de competências legislativas que são privativas do chefe do Poder Executivo pela Constituição Estadual. O brilhante entendimento trazido pelo nosso nobre colega o Dr. Raul Pinheiro, auditor de escol desta Casa, corrobora este entendimento, ao afirmar que – vou citar aqui o pensar do Dr. Raul:

‘Com efeito, não concebo que, entre as competências atribuídas pela Constituição Estadual ao Tribunal de Contas do Estado esteja a de participar do processo legislativo, chegando ao ponto de impor penalidade pecuniária a um secretário de Estado, em razão de dispositivos por este incluído em anteprojeto que, em seguida, seria submetido, como Projeto de Lei de iniciativa do Exmo. Governador do Estado, a ser discutido e votado e, afinal, convertido em norma legal no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado.

É esta, no meu entender, segue Dr. Raul, - e também no meu – a providência que compete ao Tribunal de Contas adotar, caso identifique, em texto legal, dispositivo que entenda infringente aos mandamentos e princípios constitucionais. Não logrei, no entanto, localizar, quer na Constituição do Estado da Bahia quer na Lei Orgânica desta Corte de Contas, qualquer norma que autorize o Tribunal de Contas a participar do processo de elaboração legislativa de forma impositiva a ponto de expedir determinações relativas ao conteúdo de Projetos de Lei e de impor penalidades aos responsáveis por sua elaboração, caso não venha a ser atendido.’”

Além disso, em novo recurso da PGE, TCE/001109/2021, o Pleno do TCE transformou a determinação em recomendação, nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO N.º 000144/2021 RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. PROVIMENTO PARCIAL. DECISÃO POR MAIORIA. Vistos, etc. ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária virtual, por maioria de votos, pelo conhecimento como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

regimentais, e, no mérito, por maioria de votos, pelo provimento parcial, **para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação**, passando a ter a seguinte forma: “a) pela expedição de **recomendação ao Secretário de Planejamento** para que, naquilo que lhe competir, adote medidas necessárias à revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que: (...)”.

Portanto, cabe excluir tais determinações indicadas na seção analítica.

Cabe ressaltar que há também recomendações que envolvem o exercício de iniciativa de projeto de lei de competência privativa ou edição de decretos ou que tratam do conteúdo da política pública.

Assim, tais propostas devem ser rejeitadas.

V- DO LIMITE CONSTITUCIONAL À ATUAÇÃO DO TCE. DO PODER REGULAMENTADOR EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO. DO IMPERIOSO RESPEITO À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO.

O Tribunal de Contas não pode, *DATA MAXIMA CONCESSA VENIA*, no exercício do controle externo, extrapolar matéria de sua competência, sob o risco de invadir competência atribuída ao Poder Executivo.

Somente a lei pode inovar na ordem jurídica, modificando situação preexistente. Sempre a lei será a via legítima a criar obrigações para os administrados. Já o regulamento é uma faculdade atribuída ao Poder Executivo e espelha o princípio da separação de poderes, já que o Poder Executivo, na sua atuação administrativa regulamentar, não poderá vir a contrariar a lei, emanada do Poder Legislativo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ao Poder Executivo cabe o controle interno de seus atos. Cumpre ao Poder Executivo de forma privativa, por autorização constitucional prevista no art. 105, V, da Carta Estadual, expedir decretos, com vista à regulamentação de lei.

O art. 84, IV da Carta Federal, bem como o art. 105, V, da Carta Estadual, disciplinaram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para expedição de decretos, estando o exercício dessa competência adstrita à lei, já que o decreto não pode inovar ou extrapolar o conteúdo inserto na lei.

Diante da competência privativa do Chefe do Poder Executivo em regulamentar leis, é certo que nenhum outro Órgão poderá fazê-lo, sob a pretensão não autorizada, de estabelecer normas, não disciplinadas em decreto, ou na lei que veio a servir de objeto à regulamentação legal. Assim, não podem vir a prosperar, Exmo. Conselheiro Relator, as determinações veiculadas pela auditoria, no sentido de se buscar impor ao Chefe do Poder Executivo, ações que são do feixe de competência exclusiva do Poder Executivo.

Nesse contexto, em relação ao **“Poder Regulamentar”** da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que *“dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA”*, cabe destacar que tal Poder Regulamentar da E. Corte de Contas Estadual, encontra-se fundamentado no art. 3º, inciso II da Lei Orgânica do TCE, o qual dispõe que compete ao Tribunal de Contas **“expedir normas supletivas à administração sobre matéria de sua competência”**.

Entretanto, este dispositivo legal carece de uma **interpretação conforme a Constituição**, a fim de se resguardar a sua legalidade e evitar os excessos. Dentro desta lógica, o **“Poder Regulamentar”** deverá vir a ser entendido dentro da competência administrativa normativa da Corte de Contas para editar atos normativos administrativos,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a exemplo do seu Regimento Interno e atos ordinatórios, mas nunca atos de efeitos externos dirigidos a outros poderes.

De fato, se esta não fosse a interpretação, o artigo citado seria inconstitucional, pois a competência para o exercício do **“Poder Regulamentar”** é do Poder Executivo.

O tema em questão foi analisado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, quando ocupava o cargo de Procurador do Estado do Rio de Janeiro, no parecer de nº 02/96 -LRB, elevado à condição de parecer normativo e assevera a incompetência dos Tribunais de Contas para o exercício do Poder Regulamentar em sua acepção Constitucional.

Neste sentido, segundo o ilustre parecerista:

“De fato, parece aceitável reconhecer-se no Tribunal de Contas competência para editar atos normativos administrativos, como seu Regimento Interno, ou para baixar uma Resolução ou outros atos internos. Poderá, igualmente, expedir atos ordinatórios, como circulares, avisos, ordens de serviço. Nunca, porém, será legítima a produção de atos de efeitos externos geradores de direitos e obrigações para terceiros, notadamente quando dirigidos a órgãos constitucionais de outro Poder. Situa-se ao arrepio da Constituição e foge inteiramente ao razoável, o exercício, pelo Tribunal de Contas, de uma indevida competência regulamentar, equiparada ao Executivo, ou mesmo, em alguns casos de abuso mais explícito, de uma competência legislativa, com inovações à ordem jurídica.”

Tal entendimento decorre do princípio da legalidade, art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual a administração deve fazer apenas aquilo que a lei autoriza. A **“lei”** deve ser entendida em sentido amplo, abrigando os regulamentos, entretanto somente a **“lei”**, em sentido estrito, pode inovar ou modificar a ordem jurídica e criar obrigações.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ainda, segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, os Tribunais de Contas seriam incompetentes para o exercício do poder regulamentar em sua acepção constitucional:

“Não bastassem os argumentos incontestáveis até aqui deduzidos, um outro fundamento evidencia a implausibilidade do exercício de poder regulamentar pelo Tribunal de Contas. E que, na hipótese de abuso de poder regulamentar pelo Executivo, a Constituição provê expressamente o mecanismo de sanção: compete ao Legislativo "sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar". Não existe qualquer mecanismo constitucional destinado a neutralizar o abuso por parte do Tribunal de Contas. Como não há competência constitucional insuscetível de controle, a conclusão é que simplesmente não há a competência invocada pelo Tribunal de Contas.

Em síntese das ideias enunciadas neste tópico é possível deixar assentado que a referência feita pela lei ao poder regulamentar do Tribunal de Contas somente será constitucional se interpretada no sentido de uma competência normativa limitada, consistente na ordenação interna de sua própria atuação. Não tem competência o Tribunal de Contas para editar atos normativos genéricos e abstratos, vinculativos para a Administração, nem muito menos para invadir esfera legislativa, estabelecendo direitos e obrigações não contemplados no ordenamento.”

Assim, a Resolução nº 164/2015 inovou em seu art. 8º ao ter criado para o Controle Interno a obrigação de produzir relatórios e informações a fim de subsidiar que o Tribunal de Contas realize o controle de resultados, sem que haja previsão legal, para tanto, tendo extrapolado o exercício do seu **“Poder Regulamentar”**.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Outros artigos da citada Resolução, também, transbordam este poder regulamentar impróprio e inviabilizam que seja realizada uma *interpretação conforme* do art. 3º, inciso II da já citada Lei Orgânica do TCE, pois, inovam, criam obrigações e ampliam competência, a exemplo do art. 11, inciso I que textualmente prevê a análise técnica dos mecanismos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas, atribuições que devem estar a cargo do Controle Interno, nos termos do art. 74 da Constituição Federal.

Não cabe ao Tribunal de Contas fixar o modo, bem como quais documentos deverão ser produzidos pelo Controle Interno como exigido no item referente à ausência dos documentos e informações relativos ao art. 7º, inciso relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs e sobre os recursos recebidos mediante convênios) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Tal exigência configura uma interferência no exercício das atribuições do Controle Interno, reproduzindo uma situação que seria de subordinação do Controle Interno ao Controle Externo não agasalhada pelo ordenamento jurídico pátrio.

O apoio do Controle Interno ao Controle Externo, como fixado no art. 74, inciso IV da Constituição Federal não pode jamais significar relação de subordinação como bem pontuado pela Procuradoria Geral da República na ADI 5705. Não cabe ao Controle Externo fixar como o Controle Interno produzirá as informações necessárias ao cumprimento de sua competência. Não cabe ao Controle Externo ditar as regras de funcionamento do Controle Interno de cada Poder, sob pena de invasão de competência e burla ao sistema de freios e contrapesos essencial à manutenção do sistema democrático.

Tais considerações são pertinentes para que se possa firmar o exato limite da atuação da Corte de Contas no exercício do controle externo ao impor obrigações para os



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

administrados que não estejam previstas em lei, em sentido estrito, bem como de inovar ou ampliar o seu plexo de competência.

**VI - 2.11.2 ANÁLISE DA “BASE PARA O OPINATIVO DA AREA
TÉCNICA” DA AUDITORIA**

1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (item 2.2.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019, 2020 e 2021;

O Estado, por meio da Seplan, nos autos do processo **SEI nº 001.7313.2024.0003336-89**, tendo ofertado resposta à manifestação encaminhada pela PGE, esclareceu que não há pendências referentes à **Ausência de documentos/informações previstos no Anexo II da Resolução nº 164/2015**, sobre **Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes**, uma vez que a governança do PPA é operacionalizada pelos processos de acompanhar a ação governamental, monitorar e avaliar desempenho de programas do PPA e que as informações produzidas como resultados destes processos constam nos Relatório de Execução do Plano Plurianual 2020-2023 e no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, disponibilizados no site da SEPLAN respectivamente:

<https://www.seplan.ba.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/relatorio-de-execucao-do-ppa/.e>

<https://www.seplan.ba.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/avaliacao-do-ppa/>

Cabe ressaltar que o inciso II do art. 5º da Lei 14.393 de 15 de dezembro de 2021, estabelece que “no prazo de até 60 (sessenta) dias **do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual**, disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, considerando



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a evolução da ação governamental no seu período de vigência.” (NR)”, sendo que este prazo começa a contar a partir do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, ou seja, o prazo final seria 31/03/2024, assim o Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, foi disponibilizado no prazo em 28/03/2024, portanto, a situação fática comprova o atendimento dentro do prazo estabelecido.

Quanto à ausência, nas Notas Explicativas as Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios a prefeitura e ONGs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc., cabe destacar que a SAF/Dicop elabora as Notas Explicativas a partir das informações recebidas das unidades responsável pelas informações. Nesse caso, a ausência de unidade responsável pela gestão dos Convênios Concedidos, impede que as informações sejam demandadas pela SAF/Dicop na ocasião do encerramento do exercício, como ocorre com as demais informações constantes nas DCCes.

2) Deficiências nos componentes Metas e Indicadores do PPA 2020-2023, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988. Registre-se que as irregularidades foram objeto de reiteradas deliberações por parte deste Tribunal e não há mais possibilidade de correção para o PPA vigente e para a qualidade da accountability realizada (item 2.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2020.

Os componentes do PPA são concebidos através de um processo interativo com os órgãos e suas entidades vinculadas, de modo que as etapas de formulação se interpenetram e se retroalimentam continuamente até a consolidação do Plano Plurianual.

Para o aprimoramento e inovações almejados para o PPA 2024-2027, além de discussões promovidas pela Seplan com seu corpo diretivo e técnico, acerca de temas atinentes a todo o ciclo do planejamento, nos anos que precederam sua elaboração, foi



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

realizada uma ampla revisão sobre diversos aspectos conceituais e metodológicos do modelo anterior.

A metodologia de elaboração do PPA 2024-2027 tem como um dos seus principais referenciais o Planejamento Estratégico Situacional (PES)¹, método reconhecido e indicado pelos principais organismos de planejamento nacionais e internacionais, que foi incorporado e adaptado às condições e necessidades do Estado da Bahia, considerando a realidade institucional, política e territorial. Nesses termos, incorporou-se concepções de uma metodologia articulada às especificidades da realidade baiana que, por conseguinte, resultou na formulação do plano e de seus programas temáticos de maneira mais consequente.

O Planejamento Estratégico Situacional - PES de Carlos Matus² permite a observação da realidade e a construção de estratégias para lidar com os problemas nela identificados. A estruturação do plano é feita a partir do levantamento dos problemas, que são definidos pelo ator social a partir da sua perspectiva e análise. As causas fundamentais desses problemas são denominadas de Causas Críticas, que serão os pontos de partida para as propostas de Ações Críticas, as quais orientarão a intervenção governamental. A análise situacional se destaca por evidenciar a complexidade e a multiplicidade de causas para os problemas da realidade material e concreta.

A partir da metodologia revista, as etapas de elaboração do PPA 2024-2027 foram concebidas de modo a contribuir para um instrumento com maior consistência no encadeamento lógico e programático, quais sejam: Matriz Estratégica; Escutas Sociais; Matriz Programática; Salas Programáticas e Reuniões Técnicas.

Na construção da Matriz Estratégica, os principais problemas estruturais da população baiana foram identificados para cada uma das 13 áreas de políticas públicas correspondentes aos Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035. Essa Matriz consolida-se num repositório da análise diagnóstica, agregando dados estatísticos e estudos

¹ O Planejamento Estratégico Situacional (PES) busca superar as limitações dos modelos tradicionais de planejamento, pressupondo a diversidade de interesses e perspectivas existentes na sociedade e supõe o engajamento e participação ativa dos diversos atores sociais (sociedade civil, instituições e outros) para a identificação de problemas e consequentes definições de estratégias e ações voltadas ao desenvolvimento. Já a adoção de modelos lógicos facilita o exercício de planejar uma vez que revelam as relações causais entre vários elementos.

² Carlos Tulio Matus Romo (1931-1998). Economista chileno, foi Ministro da Economia do Chile e diretor do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social - ILPES. Criador do Planejamento Estratégico Situacional – PES. Escreveu, entre outros livros, Estratégia e Plano, Planejamento de Situações, Adeus, Senhor Presidente, O Método MAPP e Teoria do Jogo Social.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

qualitativos, como pesquisas de campo e consulta a especialistas e atores sociais relevantes.

Como se verifica a seguir, o aprimoramento da metodologia do PPA 2024-2027 fortaleceu a vinculação dos Programas Temáticos ao PDI Bahia 2035 e colocou os problemas da realidade social e gerencial da Administração estadual como foco da ação governamental.

A Matriz Estratégica subsidiou a elaboração da Matriz Programática, que organiza os Programas Temáticos formulados a partir de problemas inter-relacionados e que, observados de forma integrada e sistêmica, conformam núcleos para atuação do governo, que são expressos pelos Compromissos. É a partir da análise de problemas inter-relacionados, que possam ser mitigados ou solucionados pela intervenção governamental, que são concebidos os Programas Temáticos com seus Indicadores e Compromissos, constituintes da Matriz Programática do PPA.

O detalhamento dos Indicadores e Iniciativas dos Compromissos dos Programas Temáticos é realizado, similarmente, por meio da relação com a cadeia causal, isto é, a partir da identificação de Causas Críticas e Ações Críticas atinentes aos problemas anteriormente identificados, numa etapa denominada Salas Programáticas. As Causas Críticas e Ações Críticas subsidiaram a definição dos Indicadores e Iniciativas dos Compromissos em Reuniões Técnicas promovidas pela Seplan com as diversas secretarias de Estado e suas entidades vinculadas.

No tocante à participação social, o processo de elaboração do PPA promoveu a Escuta ativa da sociedade civil e dos órgãos do governo, por meio de reuniões, consultas setoriais a conselhos, grupos de trabalhos territoriais e outras formas de engajamento. As Escutas Sociais se realizam por meio de reuniões ampliadas nos Territórios de Identidade, envolvendo, entre outros, os Colegiados Territoriais (CODETER), o poder público local, organizações da sociedade civil e a população em geral, ratificando o compromisso do Estado da Bahia com a participação cidadã na implementação das políticas públicas e a opção política institucional por uma gestão democrática.

A metodologia adotada patrocina, ainda, a construção do modelo de governança estratégica do PPA, com ênfase na integração das dimensões sistêmica, setorial e territorial de governança; no impulsionamento da colaboração intersetorial; na avaliação das políticas públicas como instrumento de aprendizagem organizacional e na valorização do conhecimento como ativo público estratégico.

Considerando a metodologia adotada (i), não se pode dizer que o PPA 2024-2027 carece de diagnósticos para embasar a sua programação, como afirmado em diversos momentos pela Auditoria. Não obstante as assimetrias referentes à existência de diagnósticos e sistematização de dados, as Matrizes Estratégicas e Programáticas construídas junto com as setoriais subsidiaram toda a elaboração do PPA, ao destacarem de forma encadeada os Problemas, Causas Críticas e Ações Críticas, possibilitando a análise situacional da política pública materializada no instrumento plurianual.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Acerca dos apontamentos sobre iii) falhas na construção de Indicadores robustos e mensuráveis para espelhar o desempenho dos Compromissos; iv) falhas na transparência e encadeamento lógico de Iniciativas propostas, Compromissos assumidos e respectivos Indicadores, que levantam questões críticas sobre a eficácia e accountability na alocação e utilização dos recursos públicos no quadriênio 2024-2027, há que se esclarecer que estes apontamentos e outros deles decorrentes não podem ser analisados isoladamente, deslocados das dinâmicas propiciadas pela metodologia.

Retornando ao modelo conceitual do PPA 2024-2027, os Programas Temáticos estão organizados por Eixo Estratégico do PDI-Bahia 2035, e contemplam os seguintes componentes: Indicadores de Programa, Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas.

O Programa Temático corresponde ao conjunto articulado de ações governamentais que visa o enfrentamento de problemas referentes a um tema de política pública setorial para, no quadriênio, avançar na consecução dos objetivos estratégicos do Estado. É definido por nome e ementa, com síntese dos problemas e objetivos abarcados, estruturado por Indicadores de Programa e Compromissos - objetivos setoriais (efeitos desejados) quadrienais a serem atingidos pelo órgão ou entidade responsável, por meio da entrega de bens ou serviços.

O Compromisso descreve um objetivo específico do Programa Temático a ser realizado por um órgão ou entidade e é estruturado por Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas. As Iniciativas expressam as ações de Governo supracitadas que serão implementadas para cumprir o Compromisso, ou seja, os objetivos setoriais.

Os Indicadores são instrumentos definidos para aferir aspectos do desempenho de determinado Programa ou Compromisso, considerando o componente ao qual está associado.

Não obstante, a existência de fragilidades na elaboração de alguns Indicadores do PPA 2024-2027, como alguns dos exemplos citados pela auditoria, o fato ou a proporção em que podem ser confirmados não são suficientes para macular a coerência e a confiabilidade da metodologia adotada pela Administração Estadual. Vejamos:

Relatório de Auditoria /Item 2.1.3. Deficiência no processo de construção dos Indicadores

Relatório de Auditoria /2.1.3.1 Ausência de Índice Esperado para cada ano e para o Final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa e de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Acerca deste item, a auditoria destaca que:

O texto do PL nº 25.042/2023 não apresenta previsão de apresentação de Índice Esperado para cada ano e para o Final do Plano para os indicadores de Programa do PPA 2024-2027, situação ratificada na observância do Anexo I do PL nº 25.042/2023 (PPA 2024-2027), **contrariando deliberações recorrentes do TCE/BA¹**.

Ademais, verificou-se que, com a transformação das Metas de Compromisso (PPA 2020-2023) em atributo dos Indicadores de Compromisso, **houve a supressão dos Valores de Referência para o PPA 2024-2027**.

A não adoção em nível Estadual de atributos orientados como boas práticas administrativas (Manuais da Administração Federal) por parte da Seplan compromete a implantação de um sistema efetivo de medição de desempenho para os programas de governo, prejudica a transparência do planejamento proposto à sociedade, deixando de informar a realidade futura que a ação governamental almeja alcançar e compromete o direcionamento de esforços necessários por parte do Estado na orientação das peças constitucionais anuais (LDO e LOA) para a devida aplicação dos recursos e desenvolvimento das políticas públicas.

Não procedem as alegações da auditoria de que a não adoção em nível estadual de boas práticas da Administração Federal, compromete a medição de desempenho dos Programas, prejudica ou mesmo compromete a qualidade da LDO ou da LOA. Vejamos:

O ponto discutido no subitem **2.1.3.1** já foi abordado e fartamente esclarecido pelo Estado, em diferentes processos e, recentemente, no processo TCE nº 001467/2020, acerca do cumprimento das Resoluções nº 066/2020 e nº 125/2019 – no qual o Estado reforça o seu convencimento, quanto ao estabelecimento de resultados esperados, haja vista que os Indicadores de Compromissos e suas Metas associadas são componentes com aptidão de refletir o esforço e a capacidade de atuação do Estado no quadriênio.

No que concerne ao ponto ora mencionado, há que se esclarecer que o Estado, por meio da Seplan, ratifica o comprometimento com sua missão institucional, com a qualificação dos instrumentos de planejamento e sua gestão estratégica, sempre buscando aprimoramento no exercício da função planejamento. E o faz, incorporando avanços metodológicos, capacitando permanentemente seus profissionais, mantendo observância às melhores práticas, mas também, compreendendo, que realidades diferentes ensejam soluções de concepções próprias, posto que inexistem fórmulas prontas para toda e qualquer conjuntura ou mesmo qualquer esfera federativa.

Em sintonia com outras auditorias aos PL de PPA do Estado da Bahia, a Auditoria usou como referência para as suas análises os atributos dos Indicadores dos Programas a partir de Guia Metodológico de 2010 (MPOG), sugerindo que a Seplan o adote como referência.

A pretensão não pode lograr êxito, porque a metodologia do PPA é matéria discricionária da Administração e o Estado da Bahia é autônomo em relação à



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

União. Ressalte-se, portanto, que não são comparáveis o modelo da União e o do Estado da Bahia.

Os Estados têm autonomia federativa e realidades sociais, políticas, culturais e econômicas em escalas diferentes, sendo natural que adotem soluções compatíveis ao cumprimento de suas responsabilidades.

Ademais, os atributos do PPA não podem ser analisados isoladamente. Ao fazê-lo, há possibilidade de erros de interpretação, como o apontamento que afirma: “com a transformação das Metas de Compromisso (PPA 2020-2023) em atributo dos Indicadores de Compromisso, houve a supressão dos Valores de Referência” (pg. 20).

Como visto anteriormente, os Programas Temáticos contemplam os componentes: Indicadores de Programa, Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso (art. 3º do PL n 25042/2023). Os Indicadores de Programa não têm Valor de Alcance, mas sim Valor de Referência. Contudo, os Indicadores de Compromisso têm, nas Metas, seus valores de alcance previsto para o quadriênio. Saliente-se, os Indicadores de Compromisso são também Indicadores no âmbito do Programa, atendendo ao reclamado pela Auditoria.

Na Bahia, foi adotado um modelo de PPA com dois níveis de Indicadores, a saber: nível geral do Programa e nível específico do Compromisso do Programa. Ambos os níveis de Indicadores sensibilizam a avaliação de desempenho do Programa. Os Indicadores de nível geral possibilitam, na avaliação de desempenho do Programa, verificar se houve evolução do Programa, considerando o Valor de Referência e a sua Polaridade. Os de nível específico do Compromisso, na avaliação de desempenho do Programa, contribuem para a aferição da eficácia, considerando o percentual de realização do Valor de Alcance previsto (Meta).

Os Indicadores de Programa e os Indicadores de Compromisso permitem acompanhar, monitorar e avaliar os resultados da execução da ação governamental anualmente. Ambos, de formas diferentes, mas complementares, garantem as condições para a promoção da transparência sobre os resultados do planejamento consignado no PPA e Orçamentos em cada exercício que compõe o quadriênio.

O Estado entende que os atributos dos Indicadores destacados no PL do PPA são satisfatórios para o processo de monitoramento e avaliação da ação governamental e promoção da sua transparência. Estes e demais atributos que detalham exaustivamente os referidos Indicadores constam no banco de dados do sistema Fiplan, em tabelas específicas, a partir do que, poderão ser elaborados documentos complementares a serem disponibilizadas no sítio institucional, bem como apoiar consultas de interesse geral.

Assim, o Estado reitera que inexistem dispositivos legais que imponham a previsão de apresentação de Índice Esperado para cada ano e para o final do Plano para os Indicadores de Programa do PPA 2024-2027, razão pela qual não cabe o opinativo de expedição de determinação. O Estado ratifica que atua com consideração e zelo às



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

recomendações do TCE sobre as suas atividades e processos de trabalho e, sempre que possível, acolhe e implementa as orientações propostas por este ínclito Tribunal.

Relatório de Auditoria / Item 2.1.2 Ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo.

No que concerne à Ressalva 2.(iii) - Contas de Governo (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria) - Ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo, o art 9º do PL n. 25.042/2023 dispõe que:

§ 1º - A Meta corresponde ao valor de alcance quadrienal atribuído ao Indicador de Compromisso e se expressa em valor global e regionalizado.

§ 2º - A regionalização de Metas no PPA 2024-2027 tem como base o Território de Identidade, conforme a Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, e configuração territorial disposta no Anexo III desta Lei.

§ 3º - Na impossibilidade de atendimento ao § 2º deste artigo, considera-se como território o Estado.

Acerca deste ponto, a auditoria afirma que:

o Projeto de Lei nº 25.042/2023, que propõe a instituição do Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027, apresentou dispositivo que permite relativizar a regionalização de Metas, inclusive considerando o Estado da Bahia um Território de Identidade (pg 15 do relatório).

E conclui que:

§ 3º do Art. 9º do PL nº 25.042/2023, trata-se de dispositivo que está em desacordo com a Constituição Federal (art. 165, I, § 1º) e a Estadual (art. 159, I, § 1º), vez que a lei que instituir o plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública (pág. 6 do relatório).

O Estado diverge da interpretação da auditoria: i) porque não procede a afirmação de que o Guia de Referência ou mesmo o § 3º do Art. 9º do PL nº 25.042/2023, consideram o Estado como Território de Identidade.

O § 3º citado é expreso, considera-se como “território” o Estado. Território neste dispositivo está relacionado a espaço físico, de modo a caracterizar a área de regionalização sobre a qual incidirá a ação governamental. O Território de Identidade contempla acepção conceitual mais ampla que espaço físico. Embora se refira, também, a espaço, o Território de Identidade contempla o conceito de pertencimento, de territorialidade, modo como as relações sociais, culturais, políticas e econômicas se constituem no espaço físico, conferindo a este uma identidade única, além das fronteiras. Não se trata de um somatório de partes, mas um espaço identitário.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

E é o que expressa o § 1º da Lei n. 13.214/2014:

§ 1º Para fins desta Lei, entende-se por Território de Identidade a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia.

Assim, a regionalização do PPA 2024-2027 é estabelecida por Território de Identidade, contudo, admite-se o “Estado” como regionalização nos casos em que não é possível a decomposição da Meta nos Territórios de Identidade. Ter maior índice de territorialização, no sentido estrito, é medida que se impõe e da qual não se descuida o Estado, para o que buscou aprimorar o processo de planejamento, tanto na perspectiva de melhores diagnósticos, bancos de dados especializados e, também, participação social.

A orientação metodológica da Seplan para os órgãos e entidades do Estado, no momento da elaboração dos Indicadores de Compromisso e suas respectivas Metas, é que, preferencialmente, estas sejam regionalizadas por Território de Identidade. Não obstante, alguns fatores contribuem para que isto não ocorra, dada a natureza das ações governamentais empreendidas pelas diversas secretarias, como:

- ações que ocorrem em regime de colaboração federativa;
- ações que necessitam de adesão dos municípios;
- ações que dependem da demanda da população;
- outros fatores que só são conhecidos no curso da execução das políticas públicas.

Pelo exposto, é excessivo falar em ausência de regionalização ou ofensa a dispositivo constitucional como aponta a auditoria.

Cumprimento das deliberações do TCE

Por fim, ratifica-se que todos os pontos componentes das ressalvas foram objeto de recomendações, em relação às quais a Seplan somente pode acolher caso necessário, útil, conveniente e oportuno, critérios que não se fizeram presentes no caso de algumas das medidas contidas nas ressalvas do item 2 da parte final da Síntese Analítica. Todas as raras recusas de cumprimento de recomendações do TCE pela Seplan foram sempre devidamente fundamentadas.

O Estado ressalta que sempre atuou com consideração e zelo às deliberações do TCE sobre as suas atividades e processos de trabalho e que, de 2019 até o presente, acolheu e implementou quase a totalidade das recomendações propostas e cumpriu



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

determinações fixadas nas Resoluções do TCE (Of. 226/2024), com destaque para as Resoluções n. 125/2019 e 066/2020 que versaram sobre os PPA 2016-2019 e 2020-2023.

Em relação ao PPA 2024-2027, informa que, ao tempo da elaboração do Relatório de Auditoria e da tramitação do PL 25.042/2023, foram incorporadas emendas parlamentares que promoveram alteração na programação e no texto de lei originalmente encaminhados para Assembleia Legislativa (ALBA). No mesmo sentido, o Estado elaborou anteprojeto de lei para promoção de ajustes pontuais, sob n. 25.273, publicado no Diário do Poder Legislativo em 09 de abril de 2024 (recentemente votado) e, oportunamente poderá encaminhar outra proposição para os ajustes que entender necessários ao aperfeiçoamento do instrumento.

Comprometido com este propósito, cabe apresentar informações da Seplan no sentido de que entende ser possível, ao final do primeiro ciclo de monitoramento (ano 2024), com a aplicação da nova metodologia de monitoramento e avaliação de desempenho dos Programas do PPA 2024-2027, realizar revisão do instrumento plurianual para ampliar a regionalização das Metas nos Territórios de Identidade, dentre outros aspectos que sejam observados.

O Estado reitera a improcedência dos opinativos da Auditoria e, também, da AGE (Relatório 02/2024) por carência de fundamento legal, em especial, quando entendem que houve descumprimento de deliberação do TCE, uma vez que em face da natureza das deliberações - qual seja, recomendações do Pleno/TCE - não há que se falar em obrigação imposta para o Estado, como se observa nos tópicos desenvolvidos a seguir extraído do Of. 226/2023/Processo TCE/001467/2020:

“Dos efeitos esperados das recomendações dos Tribunais de Contas aos integrantes do Poder Executivo

A presente auditoria se refere ao processo de contas da SEPLAN, no exercício de 2019, em relação ao qual, a Auditoria opinou pela Aprovação com Recomendações e uma Determinação. O escopo principal da análise foi o cumprimento de recomendações e de determinações relativas às Resoluções 125/2019 e 066/2020. Considerando que, majoritariamente, as citadas Resoluções versam sobre recomendações referentes à metodologia e processos de trabalho de elaboração do PPA, faz-se necessário entender o efeito das referidas decisões e os comportamentos que podem ser esperados dos destinatários das deliberações sobre os seus conteúdos.

De acordo com Alípio Reis Firmo Filho, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Amazonas:

Os dicionaristas costumam definir o termo **recomendar** como sinônimo de “aconselhamento” ou, ainda, “encarregar (alguém) insistentemente para que cumpra uma tarefa ou atividade”.

Bastam estas duas exemplificações para concluirmos que o termo (recomendar)carrega consigo um forte conteúdo de **voluntariedade**. Em outras palavras, quem recebe uma



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

recomendação *poderá ou não acatá-la* visto que se trata apenas de um aconselhamento, isto é, algo sujeito à esfera da discricionariedade de seu destinatário. Nesse caso, o não acatamento do que foi recomendado *não poderá ser censurado por quem proferiu a recomendação* uma vez que seu destinatário optou (legitimamente) por uma das duas únicas soluções postas à sua disposição, qual seja, a de não acatar o que foi a ele recomendado. Afinal de contas, trata-se tão-somente de uma *recomendação*. Nada mais.

O mesmo não podemos afirmar das *determinações*.

Ao contrário das recomendações, elas encerram um conteúdo genuinamente **imperativo**. Não haveria saída para seus destinatários: apenas cumpri-las e pronto. Eventual descumprimento conduziria a alguma crítica, penalidade, restrição ou coisa do gênero. A omissão (ou ação) estaria sujeita, portanto, a reprimendas.

A respeito o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado da seguinte maneira:

Nos casos de atos irregulares vinculados, ou seja, quando entidades reguladoras violem expressa disposição legal, o TCU pode determinar a adoção das providências necessárias à correção das irregularidades detectadas. **Se o ato for discricionário, praticado de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, o Tribunal pode unicamente recomendar** a adoção de providências que considerar mais adequadas. Contudo, caso o ato discricionário contenha vício de legalidade, o TCU é competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar sua anulação. (Acórdão 1703/2004 – Plenário, rel. ministro Benjamin Zymler)

8. Os limites da competência do TCU para expedir determinações foram examinados de forma aprofundada em processos envolvendo o exame de atos de agências reguladoras, podendo ser sintetizados da seguinte forma: se o ato examinado for de **natureza discricionária, cabe ao Tribunal expedir recomendações**; se o ato for de **natureza vinculada, cabe ao Tribunal expedir determinações**.

9. Esse entendimento consolidou-se a partir do Acórdão 1.703/2004 – Plenário, relatado pelo eminente Ministro Benjamin Zymler. Transcrevo, a seguir, trecho do Voto que fundamentou o referido Acórdão:

“[...]”

31. Finalmente, ressalto que, no exercício do controle externo das concessões de serviços públicos, o TCU se defronta com dois tipos de atos praticados pelas agências reguladoras: os vinculados e os discricionários. Quando os atos supostamente irregulares forem do primeiro tipo, ou seja, quando as entidades reguladoras tiverem violado expressa disposição legal, o Tribunal pode determinar a esses entes que adotem as providências necessárias à correção das irregularidades detectadas. Por outro lado, **quando se tratar de atos discricionários, praticados de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, esta Corte de Contas pode unicamente recomendar a adoção de providências consideradas por ela mais adequadas**. Afinal, nessa última hipótese, a lei conferiu ao administrador uma margem de liberdade, a qual não pode ser eliminada pelo Tribunal de Contas da União.

32. Contudo, caso o ato discricionário sob enfoque contenha vício de ilegalidade, esta Corte de Contas será competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar a anulação do ato em questão.[...]”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

10. Após o referido Acórdão, **outras deliberações do Tribunal seguiram a mesma orientação. Cito como exemplos os Acórdãos 1.369/2006 – Plenário; 200/2007 – Plenário e, mais recentemente, o Acórdão 715/2008 – Plenário.**

11. Embora todos os precedentes citados tratem de atos de agências reguladoras, **os limites para o TCU efetuar determinações valem para atos administrativos dos demais órgãos e entidades submetidos à jurisdição do Tribunal:** o Tribunal pode expedir determinações se o ato examinado for de natureza vinculada e quando verificada a ocorrência de ilegalidade ou de omissão do órgão ou entidade no cumprimento das normas jurídicas pertinentes. (Acórdão 1.131/2009 - Voto Relator – Aroldo Cedraz)

8. Este Tribunal tem incorporado às suas deliberações a dinâmica de formular determinações com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas em face da afronta ao arcabouço normativo; por outro lado, **quando os atos a serem adotados pelos gestores são discricionários, o Tribunal formula recomendações** (Acórdão 1.131/2009 – Plenário/ Acórdão 600/2019 Voto Relator -Augusto Nardes)

O TCU tem competência para verificar se os atos discricionários praticados pelos administradores públicos observaram o ordenamento jurídico ou se foram abusivos e ilegais. Como qualquer ato administrativo, o atodiscionário deve ser praticado nos limites definidos em lei, observados o interesse público, os princípios gerais do direito e as normas vinculantes (Acórdão 1915/2015 – Plenário, rel. ministra Ana Arraes);

O exercício regular da discricionariedade pelo administrador público não afasta a competência do TCU **de verificar a observância ao dever legal de motivar os atos de gestão.** (Acórdão 4117/2022 – 2ª Câmara, rel. ministro Bruno Dantas).

(*grifos são nossos*)

Em 2020, o Tribunal de Contas da União publicou a Resolução n. 315/2020, utilizada aqui por analogia, ratificando entendimentos sedimentados nas suas jurisprudências e aprimorando-os ao conceituar com objetividade e clareza o que são as categorias de julgamento, determinações e recomendações, bem como ao fixar critérios para a elaboração das mesmas³.

³ **Resolução n 315/2020**

Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se:

I - **determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção**, em prazo fixado, **de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;** (....)

III - **recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.** (....)

Art. 5º **As determinações** devem indicar a ação ou a abstenção necessárias e suficientes para alcance da finalidade do controle, **sem adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em face deste normativo, as *determinações* possuem natureza mandamental, impositiva, “com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares” (art. 2º, I), e as *recomendações* se constituem em deliberação de natureza colaborativa que “apresentam ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo” (art. 2º, III).

As determinações se referem, portanto, a descumprimento de dispositivos de natureza constitucional, legal ou regulamentar e as recomendações a atos de caráter discricionário em relação aos quais compete ao agente público apreciar a conveniência e a oportunidade de execução.

No normativo, se observa grande relevância e respeito à margem discricionária dos agentes públicos, mesmo nos casos de determinações, inclusive com fixação de ressalva ao seu estabelecimento como visto no art. 5º. Em face deste dispositivo, as determinações “devem indicar a ação ou a abstenção necessárias e suficientes para alcance da finalidade do controle, sem adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do gestor quanto à escolha dos meios para correção da situação irregular.”(grifos nossos)

Embora não tenha expedido Resolução ou outro normativo específico sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia tem trilhado a mesma linha jurisprudencial, como se observa no voto do Exmo. Sr. Conselheiro Marcus Presídio, Relator do processo TCE TCE/001109/2021, que culminou na publicação do Acórdão 144/2021:

De antemão, firmo o entendimento de que este Tribunal de Contas, como qualquer um outro, tem o poder de expedir determinações, com base no art. 71,IX, da Constituição Federal, segundo o qual compete à Corte de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exatocumprimento da lei, se verificada uma ilegalidade.

Entretanto, compulsando os autos originários e em sintonia com o MPC, **verifico que não foi indicada, com objetividade, a violação da Lei por**

gestor quanto à escolha dos meios para correção da situação irregular, salvo se o caso exigir providência específica para o exato cumprimento da lei. (...)

Art. 6º **As determinações devem observar, ainda, as seguintes exigências:** (...)

II - **indicar o critério constitucional, legal ou regulamentar infringido e a base normativa que legitima o TCU a expedir a deliberação;** e (...)

Art.11. **As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo**, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

(grifos nossos)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

parte do Secretário, no que se refere ao processo de elaboração do Plano Plurianual 2020/2023.

Com efeito, **as iniciativas legislativas quanto ao objeto estão no escopo jurídico e institucional do Chefe do Executivo**, enquanto instância propulsora e reformadora da matéria para a Casa parlamentar. Esse é o desenho do processo legislativo insculpido na Carta Maior, não havendo como irradiar um feixe de responsabilidades diretas para o titular da Seplan.

Ademais, ainda que o Regimento da Seplan, baseado no Decreto Estadual nº 16.489/2015, estabeleça as competências da Pasta para coordenar a elaboração e a atualização dos instrumentos de planejamento governamental, o produto de suas ações não vincula o Governador do Estado, sendo este o detentor do poder político para formatar o projeto de lei.

Diante dessa dimensão, de que o Chefe do Executivo não é um mero homologador dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria, e reconhecendo que, materialmente, a Seplan participa do planejamento, de maneira estratégica e conceitual, entendo pertinente a conversão das determinações em recomendações, para que as considerações dos auditores sejam insumos proveitosos ao aperfeiçoamento dos controles governamentais.

Como visto, o processo originário que ora reavaliamos teve como escopo de trabalho a estruturação e os elementos propostos para o Plano Plurianual 2020/2023, diverso daquele que fora objeto da ação revisional, e cujos eventuais acertos de ações, à luz das deliberações dessa Casa, devem ser monitorados no ambiente processual próprio.

(,,)

Isso posto, voto, em harmonia com o MPC, pelo **conhecimento** como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos regimentais, e, no mérito, pelo **provimento parcial**, para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação(...)

O tema, apesar de inserido no âmbito da atuação dos Tribunais de Contas, está fortemente relacionado às discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a possibilidade de apreciação e de deliberação de temas discricionários pelo Poder Judiciário.

O debate se concentra em torno da maior ou menor vinculação do fato/ato em relação à legalidade que deve fundamentá-lo. Excluem-se destes a apreciação dos critérios de conveniência e oportunidade que norteiam as escolhas dos agentes públicos, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes, cláusula pétrea exposta no art. 60, §4º da CF/88.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Isto posto, não procedem, no Relatório em apreço,

i) respectivamente, as interpretações da Auditoria sobre o estabelecimento de determinações acerca de descumprimento do Item VI da alínea “a” da Resolução 066/2020 (Acórdão 144/2021)⁴ e acerca da recomendação da Resolução n. 125/2019, item 2.1.3.3 do Relatório⁵ sob discussão no presente, uma vez que carecem dos requisitos para sua constituição. Ambas se referem à metodologia de elaboração e de gestão do PPA, temas sem forma prescrita em lei e de natureza discricionária em relação aos quais cabe ao gestor decidir, entre outros, a necessidade, a forma, as condições, a conveniência ou oportunidade de implementação;

ii) os apontamentos do Relatório, objeto do presente que versam sobre suposto “descumprimento de recomendação”, pois destas não decorrem obrigações, mas sugestões, aconselhamentos para os agentes públicos e, a respeito, deve ser respeitada a margem de discricionariedade dos agentes públicos para sua implementação.

Não obstante, há que se ressaltar que a SEPLAN sempre atuou com consideração e zelo às deliberações do TCE sobre as suas atividades e processos de trabalho e que, de 2019 até o presente, acolheu e implementou quase a totalidade das recomendações propostas e cumpriu determinações fixadas nas Resoluções do TCE, com destaque para as Resoluções n. 125/2019 e 066/2020, como se observa nas informações e documentos encaminhados com este Ofício, como se pode conferir nas informações e evidências dispostas nos Quadros 7 a 9 constantes dos Anexos I a III.”

Portanto, considerando que ao Governador compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989), não cabe ao TCE expedir qualquer determinação relacionada à elaboração do PPA, em respeito ao princípio da separação dos poderes e da necessidade de respeito ao poder de iniciativa de leis atribuída

⁴ Resolução 066/2020, VI, a: seja projetado para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com os apontamentos auditoriais.

⁵ Sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de indicadores para os programas do PPA, e apresentar nas prestações de contas anuais da SEPLAN as evidências do cumprimento desta determinação, justificando quando da não realização (item 2.1.3.3 do Relatório em apreço).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

exclusivamente ao Executivo no caso, **ainda mais se tratando do exercício de função legislativa que tem caráter inovador no ordenamento jurídico.**

3) Deficiências na formulação (elaboração e/ou regulamentação), implementação (mecanismos de governança e gestão) e avaliação de diversas políticas públicas (item 2.5);

Sobre tal ponto, cabe reiterar que a competência para regulamentar leis e políticas públicas é do Poder Executivo, não cabendo a interferência do TCE.

Além disso, em que pese a necessidade de regulamentação indicada em algumas áreas do Estado, o exercício de tal competência perpassa por análises que envolvem fatores discricionários, a exemplo da priorização de regulamentação de certas matérias, da priorização do esforço do Estado em determinadas demandas, da capacidade do Estado em alocar servidores para atuar na normatização e nas atividades de execução da política pública.

Não se pode pretender que a Administração relegue a segundo plano a execução de políticas públicas prioritárias para se concentrar em normatizar toda e qualquer área pendente de regulamentação.

Assim, o exercício de tal atividade se dá de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas para o seu cumprimento, não merecendo, assim, constar como ressalva, pois já vem sendo exercitada de acordo com a capacidade institucional do Estado da Bahia.

Ademais, o encaminhamento de projeto de leis à Assembleia Legislativa envolve análises de cenários não apenas administrativos, mas também políticos, com o objetivo de obter a aprovação dos projetos essenciais ao Poder Executivo, sem que sejam criados óbices à regular pauta da Assembleia Legislativa.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Feitas tais considerações apresentamos breves esclarecimentos encaminhados por algumas das Secretarias listadas no item sob análise.

A **SECTI**, conforme arquivos anexos, em decorrência da 5ª Conferência Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, publicou a Portaria nº. 27 de 17 de junho de 2024 para elaborar a Política de CTI do Estado da Bahia.

SPM

Inicialmente, convém destacar que com a pandemia e o distanciamento social, isolamento e quarentena, houve o aumento do tempo de convívio com o agressor, o que trouxe um grave efeito colateral, o aumento das ocorrências de feminicídio e de numerosos casos de violência doméstica contra as mulheres, meninas e jovens.

Dessa forma, a Pandemia da COVID-19 é um fator a ser considerado na leitura da execução das políticas públicas para as mulheres durante este período. O biênio 2022/2023 evidencia esse reflexo. Os últimos anos de execução do PPA 2020-2023 restaram para organização do Estado e para apresentar melhoras nos índices de execução orçamentária, assim como oferecer medidas de prevenção como resposta.

No que se refere ao ponto 2.5.11.1.1, referente à “inexistência no ordenamento jurídico estadual de política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher”, é importante ressaltar que as ações executadas e acompanhadas pela SPM tem caráter transversal, interseccional e intersetorial, compreendendo legislações específicas e correlatas, bem como a concepção de políticas públicas desenvolvidas para as mulheres devem ser construídas em articulação com outras entidades e órgãos. Então, o que existe é um conjunto de normativas que subsidiam a composição de ações voltadas ao combate à violência contra as mulheres.

Sobre o ponto 2.5.11.1.2.1, referente à “Inexistência do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado”, a atualização do Plano depende de um movimento inicial do Ministério das Mulheres. De acordo com as normativas, o Plano



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Estadual de Política para as Mulheres só pode ser elaborado a partir da Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, que deve seguir o calendário estabelecido pelo Ministério das Mulheres. De acordo com a Resolução N° 05 do Conselho Nacional do Direito da Mulher, publicada dia 15 de dezembro de 2023 no Diário Oficial da União, a conferência vai ocorrer em 2025. A partir dessa Conferência, especialmente após a divulgação do calendário de conferências, os estados e municípios podem se articular para as Conferências estaduais e municipais, para posteriormente atualizar o PEPM.

No que diz a respeito o ponto 2.5.11.1.3, referente à “Deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (VCM)”, os pontos observados foram todos corrigidos durante a elaboração do PPA 2024-2027, tendo como objetivo trabalhar tanto a transversalidade como também a intersetorialidade no Estado, com a finalidade de elaborar, executar, monitorar e avaliar a política de enfrentamento de acordo com alta complexidade que a pauta exige.

No que diz a respeito o ponto 2.5.11.1.4, referente à “inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher” os processos formativos são solicitados através do ofício pela própria rede, seja ela municipal ou estadual, atendendo também às demandas das Organizações Sociais e dos movimentos sociais que atuam na prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres. No que tange ao processo de ressocialização, o regimento interno da SPM estabelece que nosso público são as meninas e mulheres, tendo o orçamento e ações voltados somente para as políticas para as mulheres. A respeito dos programas de ressocialização, prioritariamente fica sob responsabilidade do Ministério Público, Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização. A SPM, através do Programa “Oxe, Me Respeite - Nas Escolas”, realiza processos formativos com jovens em conflito com a lei nas Comunidades de Atendimento Socioeducativo (CASE) em parceria com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) e a Fundação da Criança e dos Adolescentes (FUNDAC) (SEI 042.12845.2024.0000691-41).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Acerca do ponto 2.5.11.1.7, referente à “Baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher”, como já explicado inicialmente, a crise provocada pela pandemia da COVID-19 e as medidas restritivas de isolamento social, impactaram na execução das políticas públicas, seja por restrições orçamentárias como pelas limitações impostas pelas medidas sanitárias de afastamentos social, diversas ações restaram prejudicadas, o que refletiu na baixa execução orçamentária relacionadas a algumas destas atividades.

No que diz a respeito o ponto 2.5.11.1.8, referente à “Ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher”, a SPM, como previsto no PPA 2024-2027 está formulando o “Observatório da Violência Baseada em Gênero” que tem como finalidade unificar os dados de violência contra as mulheres advindos da Secretaria Pública, Saúde e Assistência Social, com a finalidade de monitorar os números de violência e trabalhar também na democratização e transparência dos dados sobre a violência baseada em gênero na Bahia.

No que diz respeito ao ponto 2.5.11.1.9, “Baixa Capilaridade da Rede de Atendimento”, a SPM não é responsável pelas Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM) e dos Núcleo Especializado De Atendimento À Mulher (NEAM), sendo de responsabilidade da Secretaria da Segurança Pública. Nesse sentido, a SPM trabalha em regime de colaboração junto à SSP, no que tange a formação e estabelecimento de fluxos de encaminhamentos.

No que diz respeito ao ponto 2.5.11.1.10, “Fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos”, a SPM vem trabalhando desde a pandemia na facilitação dos processos de denúncia. Em 2020, foi criado o “ZAP Respeita as Mina” com a finalidade de oferecer um suporte tecnológico para mulheres conseguirem denunciar, mesmo em isolamento social, sem se colocarem em risco. No mesmo período, o então Ministério da Família, Mulheres e Direitos Humanos descontinuou o número 180 unificando com o Disque 100 (Direitos Humanos), o que causou danos na sistematização e acessos aos dados. No momento, o Ministério das



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Mulheres está pactuando os Acordos de Cooperação Técnica com os estados e o Distrito Federal para reformular e reativar o canal 180 e estabelecer uma política de transparência de dados sobre violência baseada em gênero no Brasil.

Em relação ao ponto 2.5.11.1.11, “Deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência”, a SPM não é um órgão de atendimento, mas tem como objetivo articular a rede de atendimento às mulheres vítimas de violência. Os municípios, através do Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher (CRAM), são os que detém as informações sobre atendimento, que reportam à SPM através de formulário de acompanhamento. Todavia, o Observatório da Violência Baseada em Gênero será responsável por fazer essa sistematização e acompanhamento mais próximo ao município e das redes parceiras que atuam no atendimento às mulheres vítimas de violência.

Outra dificuldade é o número de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), que são 46 no universo de 417 municípios, o que dificulta o acesso à informação. Essa dificuldade também espera-se ser superada através do Observatório e da implementação do Comitê Permanente Interinstitucional de Enfrentamento à violência Contra as Mulheres e Combate ao Feminicídio (Processo PGE Nº 2024.3.01.00001350 00086071265). O Comitê Permanente Interinstitucional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e ao Feminicídio emerge, então, não apenas como resposta aos desafios impostos pela complexidade multifacetada da violência de gênero, mas também como mecanismo alinhado e essencial para a efetivação dos objetivos, diretrizes e princípios da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A formação deste Comitê reflete um entendimento profundo da necessidade de abordagens integradas e coordenadas que transcendem as esferas de atuação isoladas, englobando saúde, educação, segurança pública, assistência social, justiça e cultura.

No mais, em 2024, entra em execução o novo PPA, que, conforme informado, teve a participação expressiva da SPM nas mesas temáticas, uma vez que sobrelevamos a complexidade da violência contra a mulher e o caráter multidimensional requer atuação



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

articulada de diversas áreas, tais como a saúde, educação, segurança pública, justiça, assistência, dentre outras.

SIHS- 2.5.8.5 POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO

2.5.8.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Para a revisão da Lei 11.172/2008, que instituiu os princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, foi criado um Grupo de Trabalho, pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento – SIHS, conforme portaria nº 07 de marco de 2024, publicada no Diário Oficial do Estado de 21/03/2024, com o objetivo de atualização face a necessidade de enquadramento aos novos ditames estabelecidos pelo novo Marco Legal do Saneamento Lei 14.026/2020.

Acrescemos que neste mesmo íterim, vem sendo desenvolvido um capítulo com destaque para o saneamento básico rural, visando estabelecer regras claras para a gestão nas áreas rurais, com vistas ao alcance da universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário e melhorias da qualidade de vida para essa parcela da população. O Grupo de trabalho está em força tarefa para entregar uma Política que seja efetiva e eficaz na operacionalização, com reuniões periódicas e previsão de conclusão da análise e revisão no mês de setembro de 2024.

2.5.8.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador (pág. 212)

A minuta do Decreto foi criada em 2014, ainda pela SEDUR, entretanto com as mudanças de infraestrutura no Governo Estadual (Criação da SIHS em janeiro de 2015) e surgimento de novas legislações, a sua publicação somente dar-se-á neste momento, quando da instituição do Grupo de Trabalho, que está realizando atualização deste normativo simultaneamente em equiparação a revisão da Política Estadual de Saneamento Básico.

2.5.8.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão (pág. 212)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Frisa-se que a SIHS vem sendo atuante na implementação da política pública por meios de mecanismos de governança e gestão. A citar:

O Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB) já está concluído, o que possibilitará a implementação de programas, projetos e ações compatíveis com as especificidades regionais e municipais, capazes de modificar a situação atual para a condição desejada de saneamento básico, validada pelos principais atores interessados, por meio de mecanismos de participação e controle social. Os produtos que compõem o referido Plano já se encontram publicados no site da SIHS. (<http://www.sih.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=42>)

A SIHS possui em andamento o contrato 07/2022, cujo o objeto da licitação é a elaboração, discussão e validação dos estudos dos Planos Regionais de Saneamento Básico em 15 Microrregiões de Saneamento Básico (MSB) do Estado da Bahia, complementando os outros 4 planos elaborados pela SIHS em parceria com a FESP, que visam estabelecer indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Foram entregues Diagnósticos e Prognósticos das 15 Microrregiões. A fase atual para conclusão dos planos é a realização de Oficinas, Audiências Públicas e Reuniões com o colegiado de cada Microrregião para aprovação dos planos e posterior publicação no site da SIHS.

A conclusão da elaboração dos planos se dará até outubro de 2024, conforme cronograma de entregas da empresa contratada.

Ao final do contrato, previsto para outubro de 2024, será apresentada a Consolidação Dos Planos Regionais De Saneamento Básico por meio de Relatório dos Planos Regionais de Saneamento Básico (PRSB) das MSB – versão final (para cada uma das MSB).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando a agenda regulatória da ANA para o período de 2022 a 2024, no eixo temático/tema do Saneamento Básico – Qualidade da prestação dos serviços para estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para os serviços de saneamento, que tem como prazo máximo de conclusão o ano de 2024, teve no último dia 08 de maio de 2024 publicada a Resolução ANA Nº 192 que aprova a Norma de Referência nº 8/2024 que dispõe sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação. Assim, para a execução da Meta 03 (adaptação dos Planos Regionais à Norma de Referência da ANA) fazia-se necessária a aprovação da Norma de Referência pelo órgão competente.

Em 2018, foi firmado um contrato de prestação de serviços entre a AGERSA, vinculada à SIHS, e a Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia – FUNDACE, tendo como objetivo a execução de Serviços Técnicos Especializados de Consultoria Econômico-Financeira, Assessoramento, Estudos, Planejamento e Apoio. Entre os produtos entregues por este contrato, destaca-se o Relatório com diagnóstico da estrutura administrativa e processo de gestão vinculado à atividade regulatória da AGERSA, com um panorama sobre a composição de cargos, sua estrutura e a sua pertinência frente às práticas de outras agências reguladoras de saneamento do Brasil.

Como proposição, o estudo recomendou que fosse feita uma reformulação ou alteração da Lei de Criação da agência, em que a AGERSA passasse a adotar, portanto, a estabilidade decisória e para a garantia da qualidade das ações regulatórias, que é a estabilidade dos dirigentes e que afasta a possibilidade de demissão ad nutum do agente público investido no cargo de Diretor desta agência.

Entretanto, em razão da recente publicação da Resolução Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico -ANA Nº 177 de 12 de janeiro de 2024, está em discussão na Diretoria Colegiada a adequação do projeto de lei propondo as alterações cabíveis.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A supramencionada Resolução aprova a Norma de Referência nº 4/2024 que estabelece práticas de governança aplicadas às entidades reguladoras infranacionais (ERIs) que atuam no setor de saneamento básico. Tal normativa disciplina os procedimentos e mecanismos que dispõem sobre a atuação, a estrutura administrativa e o processo decisório das ERIs.

Em seu CAPÍTULO III, fica explicitado no Art. 13, quais são os pressupostos da existência de independência para a tomada de decisões:

I - existência de instância colegiada de tomada de decisões regulatórias no âmbito de conselho diretor ou diretoria colegiada;

II - ausência de tutela e subordinação hierárquica;

III - estabelecimento de regras para o exercício do mandato dos membros do conselho diretor ou da diretoria colegiada, incluindo as seguintes previsões: a) períodos de mandatos fixos, não coincidentes, de, no máximo, 5 (cinco) anos, vedada a recondução; e b) período de impedimento, após exoneração ou término do mandato dos membros do conselho diretor ou da diretoria colegiada, para o exercício de atividade profissional no setor regulado.

IV - estabelecimento de critérios técnicos para nomeação dos membros do colegiado que incluam a experiência profissional em regulação e formação acadêmica compatíveis com o cargo e notório conhecimento em sua área de atuação;

V - definição de regras sobre a constituição e manutenção de quórum decisório dos conselheiros e diretores em seus impedimentos, afastamentos e vacâncias, incluindo prazos máximos de substituição e interinidade;

e VI - definição de restrições para indicação dos membros do colegiado, incluindo as seguintes vedações:

a) ter atuado como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, nos últimos 36 meses;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- b) ter exercido cargo em organização sindical relacionada ao setor regulado, nos últimos 36 meses;
- c) ter participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela ERI, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação da entidade;
- d) enquadrar-se nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e
- e) ser membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela respectiva ERI.

Portanto, considerando que compete à ANA instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com as alterações da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 e considerando ainda que, nos termos do art. 48 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, acompanhará a governança e a regulação do setor e observará a diretriz de uniformização regulatória e divulgação de melhores práticas, a AGERSA terá que comprovar a adoção das normas de referência, uma vez que a ANA desenvolverá metodologia para avaliação da governança das ERIs, com base nas diretrizes desta Norma de Referência nº 4/2024 e portanto, é imperativo que todos os requisitos sejam cumpridos até, no máximo, o ano de 2026.

Neste contexto, a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA é uma autarquia em regime especial criada pela Lei Estadual nº 12.602, de 29 de novembro de 2012, vinculada à Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento – SIHS e sujeita ao regime jurídico-administrativo próprio das entidades de regulação e fiscalização de serviços públicos de saneamento básico, conforme previsto na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, atualizada pela lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Cabe à AGERSA, entre outras coisas, realizar ações de fiscalização de acompanhamento dos serviços públicos de abastecimento de água, bem como de esgotamento sanitário, sendo elas ordinárias – seguindo cronograma previamente elaborado - ou extraordinárias, por demanda do Ministério Público ou outros órgãos de controle.

Para cumprir seu propósito, realiza, direta e indiretamente, com a autonomia e poder de fiscalização que lhe cabe, vistorias nos sistemas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apresentando resultados em relatório técnico e propondo medidas corretivas e prazos para o cumprimento.

A equipe técnica envida todos os esforços ao fiscalizar o conjunto de atividades, equipamentos, sistemas e instalações operacionais de captação, adução, tratamento e distribuição de água e a infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, em observância às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança na prestação do serviço.

A meta de fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico nos municípios atendidos acontece nas modalidades de fiscalização direta e fiscalização indireta. A fiscalização direta, a partir de inspeções in loco, é realizada nas instalações da Prestadora, com o objetivo de identificar fatores que estejam gerando ou possam gerar prejuízos à prestação dos serviços, verificar a pertinência e adequação das informações enviadas pela Prestadora, verificar possíveis não conformidades e manter o banco de dados da AGERSA atualizado.

A fiscalização indireta acontece permanentemente, realizada de forma remota, da sede da AGERSA, por meio da análise dos dados e informações enviadas pela Prestadora de serviços. Através da gestão dessas informações, a AGERSA avalia, ao longo do tempo e através de indicadores, o desempenho da Prestadora, em observância ao determinado nas bases legais e segundo atribuições e obrigações pré-estabelecidas nos Contratos com os municípios.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Só no ano de 2023 foram fiscalizados, na modalidade direta e considerando as fiscalizações ordinárias e extraordinárias, 54 municípios (81 sistemas, entre água e esgoto).

2.5.8.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento (pág. 213)

Os quatro indicadores guardam relação direta com as metas da política nacional de universalização dos serviços de saneamento básico, com exceção dos três indicadores que apuram a satisfação do usuário em relação aos serviços prestados, uma vez que medem exatamente a proporção da população beneficiada pelos serviços, sejam na área urbana ou rural, sendo este o principal objetivo da Política Estadual de Saneamento básico.

No tocante ao indicador 1368 – Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da EMBASA, vale destacar que vem crescendo ao longo dos anos e apresentou um valor superior ao de referência (Ano 2018, 94,26%).

Já com relação ao Indicador 1370 – Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa, embora não tenha alcançado o valor de referência previsto (56,72%) vem apresentando um desempenho crescente, conforme demonstrado a seguir:

Indicador	Fórmula de Cálculo	Valor de Referência (ANO 2018) Publicado no PPA	Valor lançado em 2020	Valor Apurado 2021	Valor Apurado 2022	VALOR APURADO 2023
1368 - Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da Embasa	$\frac{[(\text{Número de economias existentes de água em domicílios urbanos por meio de ações da EMBASA}) \times (\text{taxa de ocupação domiciliar dos municípios}) \times (\text{Número médio de pessoas em domicílios urbanos do Estado})]}{(\text{Total de pessoas em domicílios urbanos na área de atuação da Embasa})} \times 100$	94,26%	94,58%	94,99%	95,21%	95,81%
1370 - Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa	$\frac{[(\text{Número de economias existentes de esgoto em domicílios urbanos por meio de ações da EMBASA}) \times (\text{taxa de ocupação domiciliar dos municípios}) \times (\text{Número médio de pessoas em domicílios urbanos do Estado})]}{(\text{Total de pessoas em domicílios urbanos na área de atuação da Embasa})} \times 100$	56,72%	43,83%	44,71%	45,36%	46,63%



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A EMBASA, em alinhamento ao Plano Plurianual do Governo do Estado, estabelece em seu Planejamento Estratégico metas corporativas, que são acompanhadas por meio dos indicadores de desempenho listados abaixo e que demonstram os resultados alcançados, bem como direcionam as ações da Companhia para o comprometimento com a execução de políticas públicas.

Resultados dos Indicadores Corporativos EMBASA no período 2020 – 2023

Sigla do Indicador	Nome do Indicador	Ano	2020	2021	2022	2023
ALA	Acréscimo de Ligações de Água	Previsto	111.202,00	90.000,00	95.000,00	85.000,00
		Realizado	97.880,00	103.689,00	99.429,00	97.319,00
ALE	Acréscimo de Ligações de Esgoto	Previsto	74.740,00	70.000,00	70.000,00	80.000,00
		Realizado	45.508,00	62.645,00	55.199,00	69.940,00
IPD	Índice de Perdas na Distribuição	Previsto	44,01	44,97	44,25	45,00
		Realizado	46,54	44,74	45,91	46,06
IPL	Índice de Perdas por Ligação	Previsto	264,95	276,26	278,08	278,72
		Realizado	290,92	279,26	284,91	289,76
IUAG	Índice de Universalização de Abastecimento de Água	Previsto	-	-	-	99,20
		Realizado	93,45	94,75	*	99,68
IUES	Indicador de Universalização de Tratamento de Esgotos Sanitários	Previsto	-	-	-	52,02
		Realizado	52,59	52,57	*	52,65
IUES2	Indicador de Universalização de Coleta de Esgotos Sanitários	Previsto	-	-	-	52,02
		Realizado	52,59	52,57	*	-

Fonte: BI

**Os dados ainda não foram disponibilizados pela ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.*

Em continuidade, destaca-se que o período 2020-2023 foi marcado por acontecimentos que afetaram significativamente a atividade econômica, sendo o mais relevante a pandemia da Covid 19. Os seus efeitos nocivos só arrefeceram a partir de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

meados de 2022, com a retomada gradativa dos investimentos em infraestrutura nas diversas áreas da política pública, que haviam sido preteridos em favor das áreas mais diretamente ligadas ao combate à doença.

Também a crise hídrica ocorrida no país em 2021, amplamente divulgada, impactou diretamente na operacionalização dos serviços de saneamento, em função do processo de mudanças climáticas do planeta, ensejadoras do aquecimento global.

Assim, as ações prioritárias na área do saneamento básico, a cargo da SIHS, não ficaram imunes a esse processo.

Por outro lado, é importante observar que a maior unidade executora vinculada a SIHS, a Embasa, é independente financeiramente e comercialmente.

Nesse ensejo, apresentamos abaixo um quadro demonstrativo da aplicação de recursos, pela empresa, por área, no período 2020-2023.

RECURSOS APLICADOS GESTÃO / POR ÁREA

ÁREA	2020	2021	2022	2023	2020-2023	%
ÁGUA	482.338.500,70	760.311.064,45	1.228.528.899,16	864.537.302,14	3.335.715.766,45	68,18
ESGOTO	176.657.139,71	274.927.145,56	513.931.059,51	362.738.471,20	1.328.253.815,98	27,15
GESTÃO, DI, REGULAÇÃO (*)	47.690.517,09	61.973.262,96	65.579.336,68	53.204.247,01	228.447.363,74	4,67
TOTAL	706.686.157,50	1.097.211.472,97	1.808.039.295,35	1.280.480.020,35	4.892.416.946,17	100,00

2.5.8.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública (pág. 214)

Foi publicada pela ANA em 8 de maio de 2024, a Resolução Nº 192, que aprova a Norma de Referência nº 8/2024 (ANEXO II), que dispõe sobre metas progressivas de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação.

A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com os planos de saneamento básico e condicionados, entre outras exigências, à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA. A partir desta NR, fica estabelecido que caberá aos titulares e entidades reguladoras infranacionais a responsabilidade por avaliar o cumprimento das metas de universalização em seus municípios de forma a garantir que, mesmo no caso da prestação regionalizada, as metas sejam atingidas também para cada município individualmente.

Considerando que os indicadores de universalização da cobertura e do atendimento, no município com abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, devem ser calculados e avaliados pela entidade reguladora infranacional, em articulação com o prestador e o titular e que haverá um sistema de monitoramento a ser alimentado pela entidade reguladora infranacional, que deverá subsidiar o relatório de avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização, demonstra estar em consonância com o dispositivo legal quando, ainda em 2020, inicia a arquitetura do Sistema SONAR, com o objetivo de auxiliar na análise de todo o arcabouço contábil e operacional do prestador de serviço, tendo como alvo o cálculo da revisão tarifária, a análise dos dados operacionais, financeiros e econômicos através de indicadores previamente elaborados pela área de normatização e de fiscalização da AGERSA, indicadores de contrato, indicadores definidos pela ANA e de avaliação do atendimento à Resolução AGERSA 002/2017, que define as condições para a prestação do serviço.

O sistema foi parametrizado para receber, armazenar e consolidar dados em nível estadual, por microrregiões de saneamento básico e por município, gerando relatórios para monitoramento e gestão dessas informações, é alimentado pelo prestador, com periodicidade mensal, através de arquivos XML, Extensible Markup Language (que permite a interoperabilidade de sistemas internos da prestadora e as informações imputadas no SONAR).

Em seu status atual o sistema já dispõe de informações integrais do ano de 2022 e parciais de 2023, estando as pendências em tratativas entre os pontos focais estabelecidos pela AGERSA e pelo prestador de serviços de água e esgoto.

Esta ferramenta é de grande valia para o monitoramento da política pública de saneamento básico, pois contém os indicadores exigidos pela ANA, demonstrando que há uma avaliação da Política Pública.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SSP - 2.5.3.1.1.1 Ausência de normativo instituidor da política pública

A Lei Estadual nº 12.357/2011 foi alterada recentemente pela Lei Estadual nº 14.730/2024, reforçando o alinhamento existente com as diretrizes emanadas da Lei Federal nº 13.675/2018.

Em especial, no âmbito da Lei Estadual nº 12.357/2011, destacam-se as normas que se ocupam com a integração das ações e projetos (artigos 4º, III e 10-A, II), com a formulação, monitoramento e avaliação (artigos 4º, II e 10, I e IV) e com público vulnerável (artigos 2º, I, 4º, I e II, 7º-A e 13-A).

Nessa linha houve a publicação do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS), por meio do Decreto Estadual nº 22.413/2023, e a revisão do Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública (Planesp). O PESPDS foi elaborado sob normas definidas em Portaria do MJSP, de modo a garantir o alinhamento com a Política e o Plano Nacional; as equipes técnicas ainda alinham detalhes que resultaram numa primeira revisão do documento atual.

Isso posto, percebe-se que uma atualização da Lei Estadual nº 12.357/2011 foi empreendida em 2024, de modo alinhado com a supracitada Lei Federal, e o PESPS foi editado, abrindo espaço para que a atuação das Instituições de Segurança Pública continue ocorrendo de forma também alinhada com as normativas federais.

2.5.3.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento:

O Estado diverge da Auditoria da Corte de Contas. O atual conjunto de indicadores reflete o mais prioritário "fazer" das Instituições de Segurança Pública, que contribui para os impactos desejados (redução dos índices criminais, dentre outros), restando no campo da efetiva atuação estatal.

A "Taxa de atendimento às solicitações de produção da prova material" reflete maior eficácia da atuação do Órgão Pericial, dado que se espera deste o atendimento no maior nível possível, das demandas que lhe são submetidas. O acompanhamento da "Taxa de emprego operacional de policiais militares" possibilita a aferição do efetivo lançamento em campo dos policiais disponíveis. Quanto maior, mais policiais em campo e mais intensa ostensividade. A "Variação percentual de edificações certificadas" possibilita aferição do empenho despendido pelo CBM para a prevenção de acidentes envolvendo edificações.

O empreendimento de esforços para a melhoria dos resultados da "Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida", atividade essencial para o desencadeamento da persecução criminal, caso exitoso, pode implicar num maior número de autores de delitos presos, fora do convívio social e com possibilidade de ressocialização.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A substituição de tal conjunto de indicadores por outro que traz consigo indicadores de impacto, sensíveis a uma série de fatores alheios à atuação estatal, não será útil para mensurar a efetiva contribuição dos esforços desenvolvidos pelas Instituições de Segurança Pública para a melhoria de cenários que envolvem situações de criminalidade e violência. Indicadores de impacto como "mortalidade violenta intencional", "número de crimes violentos intencionais", dentre outros, devem ser acompanhados (e são) para fins de nortear a ação pública, indicando onde investir os recursos disponíveis, mas não para aferir o resultado da atuação estatal.

Da mesma forma, com a devida vênia, entende-se que não existe contrariedade alguma em relação ao prescrito no "Manual da SEPLAN intitulado "Elaborar Plano Plurianual 2020-2023 -Manual de Processo, versão 1.2, 2020". O atual conjunto de indicadores, sob a perspectiva da atuação estatal, permite identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade. A divergência em relação à manifestada no Relatório é de natureza técnica, dado que, historicamente, os documentos técnicos do TCE têm situado o conceito de resultados no âmbito do impacto (algo desejável, esperado a partir da ação estatal, mas que depende também de fatores alheios) esperando a utilização de indicadores de impacto, enquanto a SSP sustenta ideia de resultado baseado na eficácia da ação pública, no sentido de que o Estado pode apenas ser responsabilizado por aquilo que deve fazer, quando omissivo, de modo injustificado, no cumprimento do seu dever.

Quanto à redução de orçamento de ações prioritárias para construção de unidades do Corpo de Bombeiros e para construção/reforma de unidades do SESP, informa-se que se tratam de situações pontuais, relacionadas com a própria dinâmica de execução, às quais a SSP está atenta e trabalha para minimizar a possibilidade de recorrência.

Quanto ao resultado das ações prioritárias, esclarecemos que:

-Com relação à Ação Orçamentária 7879 - Construção de Unidade do Sistema Estadual de Segurança Pública, o orçado inicial foi de R\$190.000.000,00, tendo sido anulado R\$7.390.245,00, o que representa apenas 3,89% do total do orçamento na rubrica. Salientamos que, do total atual orçado em 2023, 98,69% foi executado, representando uma execução excelente para este tipo de investimento.

-Em relação à Ação Orçamentária 7880 - Reforma de Unidade do Sistema de Segurança Pública, o orçado inicial foi de R\$60.000.000,00, tendo sido anulado, ao final do exercício, R\$10.841.189,00.

Ressaltamos que as modificações orçamentárias ocorrem para atendimento de outras despesas urgentes e/ou inadiáveis e que o pagamento dos contratos obedece à efetiva entrega dos serviços prestados. Sendo assim, nem sempre o programado é executado à



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

conteúdo. Lembramos que os remanejamentos acontecem visando à máxima utilização do orçamento disponibilizado.

2.5.3.1.2.3 Defasagem do contingente de policiais militares e civis:

O Estado da Bahia tem envidado esforços para recompor suas Forças de Segurança nos últimos anos, tendo realizado diversos concursos. O efetivo da PMBA saltou de 29.700, em 2021, para 31.743, em 2023. Em fevereiro último, foram convocados 700 policiais civis aprovados em certame realizado em 2023. Outros 255 foram convocados no dia 27/6.

Ainda assim, em matéria de concurso público depende-se de condições favoráveis na seara orçamentária e da responsabilidade fiscal, sendo tal análise de natureza discricionária, bem como de providências de secretarias sistêmicas. Por óbvio, o Estado continua atuando no sentido de empreender as tratativas necessárias para o aumento do efetivo.

2.5.3.1.2.4 Monitoramento das recomendações b4 e d31:

No pertinente à recomendação d31, registre-se que as 2 ações citadas tiveram execução em 2023 e que a SSP segue empenhada em dar bom andamento à execução dos seus projetos.

2.5.3.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública:

2.5.3.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública:

O Estado, por meio da SSP, cumpre todas as suas obrigações setoriais na seara do PPA e dos demais instrumentos de planejamento público vigentes, instituídos por norma jurídica. A avaliação do PPA conduzida pela Seplan incide sobre as políticas públicas executadas no âmbito do Estado da Bahia, nas suas diversas áreas, segurança pública inclusive.

Quanto ao § 16 do art. 37 da Constituição Federal (CF), percebe-se que autoriza a realização de avaliações em conjunto, hipótese na qual a Avaliação do PPA se encaixa:

"§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei."

Reforça tal entendimento o disposto no art. § 16 do art. 165 da CF, ao determinar que:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição." (grifo nosso)

O aproveitamento referido no § 16 do art. 165 da CF, por óbvio, deve ocorrer no momento de elaboração das referidas leis, pois, preservando as regras para uma boa gestão, resumidas pelo ciclo PDCA (Planejar, Fazer, Checar e Agir), os resultados de monitoramento e avaliação das políticas públicas indicadas no PPA devem servir de inputs para um novo e subsequente ciclo. Assim, o PPA é o instrumento, por excelência, a ser avaliado. Entretanto, reconhece-se que o § 16 do art. 37 da CF abre espaço para as avaliações individuais, mas não de modo absoluto e único e sim alternativo.

2.5.3.1.3.2 Análise do indicador CVLI:

As Instituições de Segurança Pública do Estado da Bahia (ISP) registram, tratam, analisam, publicam e utilizam os dados e estatísticas de Crimes Violentos Intencionais do Estado da Bahia. Periodicamente são publicados anuários e infográficos. Semestralmente publica-se no Diário Oficial, por força de disposição constante na Lei Estadual nº 13.719/2017, o número de vítimas de CVLI no Estado, em suas Áreas e Regiões Integradas, comparando-os com o mesmo semestre do ano anterior. Em suma, os dados e estatísticas de CVLI são muito preciosos para o Estado da Bahia e são consumidos nos processos de trabalho de natureza operacional, auxiliando o melhor direcionamento da ação pública, focado nas manchas criminais.

Apenas não são utilizados para avaliar o êxito das ações das ISP, pois o CVLI é indicador que transita na seara do impacto e não do resultado imediato da atuação estatal. O comportamento do CVLI depende de uma série de fatores alheios à atuação estadual. A criminalidade e a violência são fenômenos sociais extremamente complexos, multicausais. Imputar a responsabilidade pelo aumento de CVLI à atuação de um determinado ente federativo ou à sociedade em geral não é possível pois não há como isolar e mensurar os impactos da ação ou inação destes dentro de um percentual de aumento ou redução do indicador. Na prática, com a devida vênia, entende-se que não é a transformação do CVLI em indicador de desempenho que acelerará a redução do número de vítimas, pois ele já é amplamente consumido nas operações policiais. Tal consumo tem contribuído para sustentar a atual tendência de redução apresentada no Gráfico 21 (entre 2016 e 2023, redução de 28,3%, de 6.803 para 4.877 vítimas). Utiliza-se o termo "contribuído" pois sabe-se que outros fatores alheios à atuação estatal também concorrem para tal redução, sendo, até o momento, tecnicamente impossível enumerá-los por completo e mensurar o quanto cada um impactou tal redução.

Por fim, registre-se que a comparação com outros entes federativos, geralmente, quando realizada apenas em dados e estatísticas, pode conduzir a conclusões que nem sempre refletem a realidade. Os entes vivenciam realidades econômicas, sociais, demográficas, orçamentárias, financeiras, estruturais/operacionais, de gestão e de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

dinâmica de organizações criminosas, relevantes para a constituição de cenários de criminalidade e violência, totalmente diversas. Ainda assim, saliente-se que o Estado da Bahia e as suas ISP trabalham diuturnamente para contribuir com a modificação da atual situação, com números absolutos de CVLI ainda considerados altos, de modo a que, progressivamente, alcancem-se níveis cada vez menores, posicionando-se então o Estado entre aqueles com menores número de vítimas.

2.5.3.1.4 Sugestões de deliberações:

Análise das Determinações ao Governo do Estado:

1) Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 às diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018.

Conforme mencionado, a Lei Estadual nº 12.357/2011 foi atualizada pela Lei Estadual nº 14.730/2024 e encontra-se em consonância com a Lei federal nº 13.675/2018. O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS), editado por meio do Decreto Estadual nº 22.413/2023, reforça e complementa o alinhamento com os normativos federais.

3) Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989.

A Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social segue em execução, consubstanciada no PPA, na Lei Estadual nº 12.357/2011, no PESPDS, com volumosa execução de ações consoante demonstrado no Relatório de Gestão 2023. Do mesmo modo, quanto à avaliação, entende-se que, conforme supra, atualmente é elaborada pela Seplan, em parceria com os demais órgãos de Governo, quando da Avaliação do PPA, com natureza conjunta.

SEC- "Realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019)."

Na Bahia, as ações de recuperação das aprendizagens e de mitigação das consequências trazidas pela pandemia da COVID-19, instituíram uma série de ações, entre elas, através da Portaria 522/23 (doc.00092904640), um conjunto de procedimentos para garantir a recomposição da aprendizagem dos estudantes e a regularização dos indicadores de fluxo e o fortalecimento da proficiência dos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. A ação é voltada para as turmas do 9º ano do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. O objetivo é contribuir para a melhoria da



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

qualidade do ensino e da aprendizagem dos estudantes; oferecer dados que auxiliem a rede no acompanhamento e monitoramento dos seus indicadores educacionais; viabilizar estrutura, a fim de desenvolver uma articulação entre planejamento e acompanhamento das unidades escolares; promover formação, sistemas e suporte didático que aprimorem os processos de aprendizagem; e regularizar o desempenho escolar.

Para tanto, a Portaria elenca pontos importantes, como as avaliações on-line e impressas com calendário já definido; formações presenciais e à distância; disponibilização para as unidades escolares de materiais de apoio; e a aplicação das Trilhas da Aprendizagem (<https://estudantes.educacao.ba.gov.br/cadernos-de-apoio>). As trilhas compreendem planejamento com diagnóstico, análise dos indicadores e a elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica; execução com desenvolvimento das ações planejadas, detalhamento e monitoramento do período de execução, com data de início e término e os responsáveis da execução; monitoramento contínuo durante todo o processo; e correção de rotas com todas as informações a serem registradas no Sistema de Gestão da Aprendizagem.

Dentre as estratégias adotadas, destaca-se também as ações pedagógicas a serem desenvolvidas através da Fundação Getúlio Vargas - FGV, com o desenvolvimento de atividades de aprendizagem integrada com soluções informatizadas para alunos, responsáveis, professores e coordenadores. Acessível, prática e organizada, a inovadora solução, disponível para estudantes da rede de 9º ano do fundamental e 3º. ano do ensino médio, dada a terminalidade de ciclos da educação básica, acompanha os alunos 24 horas podendo ser acessada por celular, tablete ou desktop. A ferramenta disponibiliza listas de exercícios para que os alunos possam praticar o que aprenderam em sala de aula e vídeos para apoiar a realização de tarefas, além de contar com tutores prontos para responder as dúvidas que podem surgir durante a realização das atividades e em relação ao material didático.

Ademais, é inquestionável que os desafios da educação brasileira e da grande maioria dos países em desenvolvimento têm raízes históricas, cujas desigualdades ficaram mais visíveis e intensas por conta da pandemia ocasionada pela COVID-19, entre eles, a aprendizagem, a reprovação, a distorção idade-série, além do abandono e da evasão escolar. Também revelou que esses desafios afetam de forma desigual os diferentes grupos sociais: de maneira geral, os mais vulneráveis, os negros, os indígenas, as pessoas com deficiência, aqueles que moram em áreas distantes dos grandes centros, entre outros grupos.

A Declaração Mundial de Educação para Todos, promulgada pela ONU, aprovada em 1990, fundamenta-se no cenário encontrado em fins do século XX, sendo considerados os seguintes pontos: mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso à educação primária; mais de 960 milhões de adultos dois terços dos quais são mulheres - são analfabetos e o analfabetismo funcional é um grande problema em todos os países industrializados e em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, o que pode ser debitado na conta das novas habilidades e tecnologias com a intencionalidade de que possam melhorar a qualidade de vida e ajudar as populações sem acesso a livros, revistas e jornais, a perceber e se adaptar às mudanças sociais e culturais; mais de 100 milhões de



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

crianças e incontáveis adultos não completaram o ciclo básico e outros milhões, ao completar o ciclo básico não adquirem conhecimentos e habilidades básicas. Na década de 1980, esses problemas dificultaram o desenvolvimento da educação básica em muitos países menos desenvolvidos, com o corte de despesas nas escolas públicas, ao longo da década de 1980, compreendemos que aí se situa, também, as possíveis causas que contribuíram e contribuem para a deterioração da educação.

Secretaria do Meio Ambiente – SEMA:

Revela-se necessário contextualizar a realidade fática enfrentada pela gestão, sobretudo porque a elaboração de instrumentos de planejamento engloba uma série de ações concatenadas, tratando-se de demanda complexa.

Nesse sentido, demonstra-se a seguir as medidas adotadas até o presente momento, em contraponto às alegações da Auditoria.

SEMA -1. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, **visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA

O Plano Estadual de Meio Ambiente (PEMA) da Bahia está previsto no capítulo sobre Meio Ambiente da Constituição Estadual de 1989. Em 2006, o PEMA foi instituído como um dos instrumentos da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, por meio da Lei Estadual nº 10.431/2006. Nesta norma, o PEMA é definido como um mecanismo de integração de políticas ambientais, de recursos hídricos, setoriais, econômicas e sociais, com objetivo de alcançar uma gestão integrada e sustentável do meio ambiente. Em 2012, na regulamentação desta política, o Decreto Estadual nº 14.024/2012 indica que a SEMA deveria definir os procedimentos e requisitos para elaborar, revisar e monitorar a implementação do PEMA, o que foi feito pela Instrução Normativa SEMA nº 01/2023.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Para facilitar a posterior integração ao PPA 2024-2027, o PEMA está organizado em uma estrutura documental similar ao PPA, contendo Compromissos e Iniciativas separados por temas, sendo estes 10 temas uma classificação das diferentes formas de atuações do poder público sob os aspectos ambientais.

Antes de apresentar tais Compromissos e Iniciativas, o documento apresenta uma descrição geral de aspectos socioambientais do território baiano, além de um histórico evolutivo da estrutura organizacional do poder público responsável pela gestão dessa pauta no Estado da Bahia. É apresentado também um panorama geral da legislação ambiental da Bahia.

O PEMA, que vem sendo elaborado pela SEMA/INEMA, já considera contribuições advindas das escutas sociais do processo de elaboração do último Plano Plurianual do Estado, da última Conferência Estadual do Meio Ambiente e dos processos participativos da elaboração das inúmeras políticas públicas ambientais do nosso Estado. No entanto, pelo caráter estratégico do PEMA e por nos posicionarmos em favor da ampla participação social na elaboração das políticas públicas, abriremos mais este espaço para ouvir a sociedade baiana para definirmos de forma conjunta o que queremos para o Plano Estadual de Meio Ambiente da Bahia.

Concluído o período de consulta, as propostas serão avaliadas por uma comissão, que incorporará as propostas ao PEMA ou justificará em caso de não incorporação da proposta. O Plano Estadual de Meio Ambiente (PEMA) deverá ser aprovado como Resolução CEPRAM e depois encaminhado para a Assembleia Legislativa como Projeto de Lei, conforme orienta a Constituição Estadual.

Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC

As discussões para elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro tiveram início em agosto de 2023, com mobilização de equipe interna para elaboração de minuta prévia, o que acabou evidenciando entraves de ordem jurídica sobre a forma de publicação e o conteúdo do referido documento. Foi necessária consulta à PGE (Processo SEI 027.1450.2023.0001815-77) para definir a natureza do instrumento a ser publicado, cujo retorno foi dado em 12 de dezembro de 2023. Neste momento, a minuta do instrumento, na forma de regulamentação do Plano, conforme orientado pela PGE, encontra-se em nova rodada de discussões internas para delineamento do documento.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

2. Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para **regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

A Lei Estadual no 13.223/2015, que institui a Política de PSA, ainda não foi regulamentada. A Sema elaborou a minuta do regulamento da Lei Estadual n 13.223/2015, que foi enviada para Casa Civil em 2017, através do processo físico n 1420170079321 (Processo PGE n 201802000101). Em 2023, a COAPL/Casa Civil enviou para SEMA o processo SEI nº 014.1501.2023.0001168-45, para que a Sema revisasse a Minuta de Regulamento e fizessem os ajustes que entendessem pertinentes. Após análise pela equipe técnica, o processo SEI foi remetido de volta para ser apreciado pela Casa Civil.

No entanto, no ano de 2024, em diálogos entre a SEMA e a Casa Civil, identificou-se a dificuldade na execução desta Lei. Nesse sentido, a SEMA e a Casa Civil estão avaliando alterações na lei de Pagamento por Serviços Ambientais e uma nova minuta de Regulamento, visando à desburocratização da Lei nº 13.223/2015 e a viabilidade de aplicação desse instrumento econômico, que é o PSA, pelo poder público estadual da Bahia.

3. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando **implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento econômico que, seguindo o princípio “protetor-recebedor”, recompensa e incentiva aqueles que provém serviços ambientais, melhorando a rentabilidade das atividades de proteção e uso sustentável de recursos naturais.

Através da Lei Estadual no 13.223/2015, foi instituída a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), aplicado às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que voluntariamente atuem como provedores, pagadores ou mediadores de serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) está em fase de implementação pela SEMA, não havendo, ainda, celebração de instrumentos jurídicos para execução de projetos de incentivos por parte do Poder Público Estadual e, conseqüentemente, pagamentos através do mesmo.

Em relação às providências adotadas e em andamento para instituir o Programa Estadual de PSA (PEPSA), o Sistema de Informação de Política Estadual de PSA e a Plataforma de Fomento ao Mercado de Pagamento por Serviços Ambientais, em relação aos instrumentos da Política e do programa de PSA trazidos pela Lei Estadual, já estão sendo executados: A pesquisa e o desenvolvimento relacionados aos objetivos desta Lei; e a assistência técnica, a capacitação e a educação ambiental destinada à promoção dos serviços ambientais e ecossistêmicos.

Dentre as ações já implementadas pela SEMA, estão:

3.1 Capacitações:

- Capacitação de gestores municipais de 231 municípios da Bahia para desenvolvimento de políticas e elaboração de programas municipais de PSA;
- Capacitação para implementação dos programas municipais de PSA para 19 municípios que já tem política de PSA, mas não avançaram;
- Capacitação de membros dos comitês de bacias hidrográficas em PSA, em parceria com o Inema; Organização, participação e realização de palestras em eventos técnicos e capacitações: a exemplo de Seminários e Plenárias de Comitês de Bacias Hidrográficas e de Universidades;

3.2 Assessoria Técnica e Acompanhamento da Implementação de Projetos de PSA:

- Participação do Plano Regional de PSA da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do projeto Guardiões das Águas (que realizou, através da Embasa, pagamentos monetários e não monetários por serviços ambientais prestados aos proprietários rurais que preservam suas áreas de nascentes);
- Acompanhamento do Projeto Compensação Cacau Floresta+, aprovado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), com um custo total de 4,9 milhões de dólares para um período de execução previsto de quatro anos (2024-2027). O Projeto irá promover o instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) vinculado à cadeia produtiva do cacau livre de desmatamento na Mata Atlântica do Sul da Bahia. A meta do Projeto é reduzir a pobreza rural beneficiando 1.600 famílias de agricultores familiares e ao mesmo tempo impactar uma área de 10.700 hectares na recuperação de ambientes naturais e produtivos visando a promoção de serviços ecossistêmicos degradados;
- Acompanhamento do Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica da Bahia (Projeto Parceiros da Mata), executado pela Secretaria de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Desenvolvimento Rural - SDR e Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, com o objetivo de promover uma transformação produtiva sustentável que permita uma melhor qualidade de vida da população rural dos Territórios de Identidade do Baixo Sul, Litoral Sul, Vale do Jiquiriçá e Médio Rio de Contas, do Bioma da Mata Atlântica da Bahia, por meio de proteção da base de recursos naturais, crescimento ambientalmente sustentável, elevação da renda e diversificação da produção do meio rural, ampliação do acesso a serviços essenciais como a infraestrutura de recursos hídricos e o saneamento rural, beneficiando 100.000 famílias, com vigência de 2024 a 2030, através da conservação e recuperação de APPs (matas ciliares, nascentes, topos de morro, encostas íngremes) e Reservas Legais, e proteção de remanescentes florestais, utilizando o mecanismo de PSA.

3.3 Acordos de Cooperação Técnica:

- Acordo de Cooperação Técnica n 004/2023, celebrado entre a SEMA e a 2Tree para construção do site informativo do Programa Estadual de PSA (<http://pepsa.meioambiente.ba.gov.br>), com vigência de 12 (doze) meses, firmado em 31/08/2023;
- Acordo de Cooperação Técnica n 006/2023, celebrado entre a SEMA e a Organização de Conservação de Terras - OCT para a integração de esforços para a realização de capacitação, assistência técnica, pesquisa, certificação orgânica, adequação socioambiental e orgânica de imóveis rurais, difusão e aplicação de tecnologias ligadas às cadeias produtivas locais e comercialização de produtos orgânicos, com vigência de 36 (trinta e seis) meses, firmado em 05/10/2023;
- Acordo de Cooperação Técnica n 002/2024, celebrado entre a SEMA e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI para o estudo, diagnóstico, mapeamento, planejamento de ações socioambientais conjuntas e o intercâmbio de conhecimentos para elaboração do Plano Regional de Pagamento por Serviços Ambientais, na Região do Alto Paraguaçu na Chapada Diamantina, que tem o objetivo de construir um documento de planejamento para fomentar o instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais, com vistas a conectar agentes de esferas públicas, terceiro setor, instituições de ensino e pesquisa e setor privado para expansão de estratégias de restauração, conservação e boas práticas ambientais no ambiente rural e urbano no intuito de promover ações que aumentem as ofertas de água e melhorem sua qualidade e disponibilidade no âmbito da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu, para o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - PEPSA da SEMA, com vigência de 48 (quarenta e oito) meses, firmado em 14/03/2024;
- Acordo de Cooperação Técnica n 002/2022, celebrado entre a SEMA e a Bracell Bahia Specialty Cellulose S.A para a cooperação mútua entre as partes, visando o desenvolvimento e execução de ações conjuntas por meio de parcerias para proteção à biodiversidade, onde, entre outras ações, compete a SEMA apoiar a BRACELL na estruturação do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

direcionado aos produtores parceiros do projeto de restauração florestal, com vigência de 05 (cinco) anos, firmado em 04/05/2022;

- Acordo de Cooperação Técnica n 005/2013, celebrado entre a SEMA, o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA e o Ministério Público do Estado da Bahia, Apoio ao desenvolvimento do PROGRAMA ARBORETUM DE CONSERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA DIVERSIDADE FLORESTAL, no Estado da Bahia, visando incrementar as capacidades técnicas e operacionais para coleta de sementes, produção de mudas, restauração florestal e plantios de uso sustentável, e também a Implementação de estratégia piloto de Pagamento por serviços ambientais da biodiversidade – PSA-Bio junto ao Programa Arboretum, com vigência de 120 (cento e vinte) meses, prorrogado através do 1º Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica n 005/2013, com término previsto em 28/11/2028, firmado em 03/11/2023.

3.4 Outras ações:

- Delineamento da Plataforma de PSA para desenvolvimento do Sistema e da Plataforma de Fomento, em parceria com a The Natural Conservancy - TNC;
- Proposição e acompanhamento de ações e projetos para desenvolvimento de Projetos Privados de PSA pela iniciativa privada e terceiro setor;

5. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando **implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

Atualização do Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE-Bahia)

Como principais políticas públicas voltadas para o Combate à Desertificação e a Convivência com o Semiárido, o Estado da Bahia vem implementando gradualmente ações previstas em dois Planos:

- Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação (PAE-Bahia), publicado em 2014, previsto como principal instrumento do Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, criado pelo Decreto Estadual nº 11.573, de 4 de junho de 2009;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- Plano Estadual de Convivência com o Semiárido (PECSA), instituído por Lei em 2016 (Lei Estadual nº 13.573, de 30 de agosto de 2016) e publicado em 2022 (Decreto Estadual nº 21.347, de 25 de abril de 2022).

Considerando o lapso temporal e a necessidade de atualização devido às transformações promovidas pelas mudanças do clima no semiárido baiano, o Estado da Bahia irá atualizar o PAE-Bahia. Essa atualização é o objeto do Convênio firmado entre o Governo do Estado da Bahia, por intermédio da SEMA, e a União, por intermédio do MMA, sob nº 200004/2023. Este Convênio foi publicado no Diário Oficial da União no dia 09/01/2024, porém havia sido assinado pelas partes nos dias 28 e 29/12/2023. Portanto, o Convênio conta com orçamento empenhado pelo MMA do exercício de 2023, tendo início da vigência do Convênio em 31/12/2023. O valor global do Convênio é de R\$567.000, sendo R\$542.000 o valor do repasse da União e R\$25.000 a contrapartida do Governo da Bahia.

A SEMA elaborou o Termo de Referência para atualização do PAE-Bahia e, em fevereiro de 2024, deu início ao processo licitatório (SEI: 027.1457.2024.0000553-44). No entanto, foi necessária adequação à nova Lei de Licitações, sendo necessária a abertura de um novo processo, ainda em instrução processual interna (SEI: 027.1450.2024.0001193-68). Após recebimento de cotações, foram necessárias adequações (redução de produtos e alterações metodológicas) no Termo de Referência para adequação ao valor máximo previsto no Convênio para financiar a atualização do PAE-Bahia. A previsão é de abertura da fase externa da licitação até julho/agosto de 2024 e finalização da atualização do PAE-Bahia em 2025.

Paralelamente à atualização do PAE-Bahia, o MMA também está atualizando o Plano de Ação **Nacional** de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN), publicado originalmente em 2004 e agora chamado de Plano de Ação **Brasileiro** (PAB). Nos dias 08 e 09 de abril de 2024, ocorreu em Paulo Afonso-BA o Seminário Estadual para elaboração do 2º PAB. A SEMA-Bahia foi correalizadora do evento, tendo sido responsável pela mobilização de instituições para participação, realização de palestra durante o evento, logísticas (espaço, equipamentos, etc.) e alimentação dos participantes (SEI: 027.1452.2024.0000451-13).

6. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando **implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011) é composta por três instrumentos através dos quais se concretizam as ações para a sua implementação, bem como para a sua avaliação:

6.1 Programa Educação Ambiental do Estado da Bahia (PEA-BA);

O Programa de Educação Ambiental do Estado da Bahia (PEA-BA) reúne um conjunto de diretrizes e estratégias que deverão orientar a implementação da Política Estadual de Educação Ambiental e serve como referência para a elaboração de programas setoriais e projetos em todo o território estadual. A construção do Programa deu-se de modo articulado à Consulta Pública da minuta da Política Estadual de Educação Ambiental, a qual reuniu aproximadamente 5.000 pessoas em todos os Territórios de Identidade do Estado.

A plena implementação do Programa Estadual de Educação Ambiental depende da atuação de diversos setores e segmentos da sociedade. Dentre as ações realizadas pela SEMA destacam-se as seguintes.

6.1.2 Elaboração e entrega de materiais educativos:

A elaboração e distribuição de materiais educativos é uma das estratégias fundamentais previstas no Programa de Educação Ambiental do Estado da Bahia. Nesse sentido, visando promover a sensibilização e mobilização dos diversos segmentos da sociedade para a atuação diante de diferentes assuntos da área socioambiental, a SEMA realizou uma série de ações em 2023 e 2024, dentre as quais destacamos:

- Elaboração, de forma participativa, com colaboração da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA), do Cartaz de Estruturação e Implementação da Educação Ambiental;
- Impressão (5.000 exemplares) e entrega qualificada de 250 unidades do Cartaz;
- Elaboração de conteúdo para sensibilização ambiental dos impactos dos resíduos sólidos na Festa de Iemanjá;
- Produção de episódio especial do Podcast Bem-te-Ouvir sobre relevância cultural ambiental e impactos socioambientais da Festa de Iemanjá;
- Entrega qualificada de 600 exemplares do Livreto da Política Estadual de Educação Ambiental em ações, programas e projetos com envolvimento da SEMA ao longo do ano;
- Promoção de rodas de conversa e ações educativas na Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos, a exemplo da Roda de Conversa “Juventude e Meio Ambiente” na Feira da Juventude, bem como ações de celebração de datas



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

comemorativas que juntas contabilizaram a participação de cerca de 1200 pessoas (2023).

Em 2024:

- Desde o dia 20 de janeiro de 2024 a DIEAS tem realizado a distribuição de materiais educativos, totalizando 457 exemplares disponibilizados nos seguintes eventos: 18ª Audiência Pública promovida pela Associação de Arte e Cultura Social Cajaarte, Seminário Territorial sobre Políticas Públicas de Meio Ambiente em Jacobina, Seminário Territorial sobre Políticas Públicas de Meio Ambiente e Oficinas de Educação Ambiental na Chapada Diamantina, Cerimônia de Posse da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental - CIEA, XVIIª EXPOFIPE - New World New Civilization, Fiscalização Preventiva Integrada - FPI, reunião com a Coordenação Geral de Políticas de Juventude (COJUVE), reunião com o Movimento dos Atingidos por Barragem -MAB e Curso de Restauração Inicial e Aplicada a Ecossistemas.

- A DIEAS, em colaboração com a Diretoria de Fiscalização Ambiental (DIFIS), realizou a elaboração do Calendário de Defeso das Espécies Marinhas, material informativo que visa a democratização e sensibilização quanto aos períodos de defeso das espécies marinhas ocorrentes no litoral baiano. Até o momento, foram impressos 1000 exemplares do Calendário, que serão distribuídos prioritariamente para Colônias de Pescadores, Associações, Sindicatos, Cooperativas, Federação dos Pescadores do Estado da Bahia, UCs, Equipe de Fiscalização INEMA, Órgãos ambientais municipais e prefeituras. Em junho foi iniciada distribuição do calendário junto a colônia de pescadores na Bahia de Todos os Santos.

- A fim de incentivar a adoção de medidas sustentáveis nos grandes festejos baianos no verão, a Diretoria de Educação Ambiental para a Sustentabilidade (DIEAS) organizou orientações gerais para a promoção de ações sustentáveis e educadoras no verão baiano. O documento se insere no Programa Bahia + Verde Verão, o qual apresentou iniciativas para adoção de práticas sustentáveis pelos setores públicos, privados e sociedade durante a temporada de verão, buscando a participação ativa da sociedade baiana na conservação ambiental, o engajamento e a construção de uma consciência coletiva em relação à sustentabilidade. Nesse sentido as orientações contemplaram eixos como Articulação, Sensibilização e Comunicação, Cidadania Ambiental, Qualidade de Vida no ambiente de Trabalho, Gestão e resíduos e materiais recicláveis, dentre outros.

6.1.3 Atividades Educadoras:

A SEMA mantém e faz a gestão da Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos que, idealizada como espaço de preservação de documentos e pesquisa na área ambiental, possui um dos maiores acervos na temática de Meio Ambiente do Estado. A



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Biblioteca funciona como um espaço educador e, em 2023, realizou as seguintes atividades:

- 22 de março (Dia Mundial da Água): Visita da Escola Municipal Cosme de Farias, distribuição de material informativo, exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo e roda de conversa sobre a importância da água (20 alunos do 5º ano, com 3 professores).
- 28 de abril (Dia Nacional da Caatinga): Visita do Colégio Senhor do Bonfim, exibição de documentários (sala multimídia), exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo (52 alunos do ensino médio, com 2 professores).
- 22 de maio (Dia Internacional da Biodiversidade): Exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo.
- 05 de junho (Dia Mundial do Meio Ambiente): Ação desenvolvida junto ao setor de Periódicos da Biblioteca Central do Estado da Bahia (BCEB), com parceria do Zoológico de Salvador, contando com roda de conversa (parceria com o Núcleo de Educação Ambiental do Zoológico), mostra fotográfica e exposição de periódicos antigos, livros da área ambiental e animais taxidermizados.
- 02 de julho (Independência da Bahia): em virtude do bicentenário da Independência da Bahia, a Subgerência de Periódicos da BCEB e a Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos realizaram em conjunto uma exposição sobre a Independência da Bahia. A Subgerência de Periódico realizou uma exposição com documentos raros e valiosos, e em contrapartida, a Biblioteca realizou uma exposição de materiais bibliográficos que documentam a rota da independência, com ênfase no recôncavo baiano, agricultura, transporte marítimo e nos grupos populares que fortaleceram a guerra. O objetivo da exposição é apresentar diferentes perspectivas sobre a importância do processo da independência do Bahia para a sociedade.
- 09 de agosto (Dia Internacional dos Povos Indígenas): Mostra bibliográfica e fotográfica sobre as tradições dos povos indígenas, visando promover a conscientização sobre a inclusão dos povos originários na sociedade, com base nas garantias previstas na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.
- 14 de agosto (Dia do Controle da Poluição Industrial): Exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo.
- 05 de setembro (Dia da Amazônia): Exibição de documentário (sala multimídia) sobre os biomas do Brasil, com enfoque na Amazônia e Cerrado, visando apresentar aos usuários, características da flora e fauna dos biomas.
- 21 de setembro (Dia Internacional da Árvore): Terceira edição do setembro verde - atividade proposta para conscientizar os usuários sobre a importância das florestas para manutenção da vida. A ação contou com exposição bibliográfica e mostra fotográfica na sala de estudo.
- 15 de outubro (Dia do Educador Ambiental): Exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo.
- 19 a 27 de outubro (EXPO DARWIN 200 - A Bahia na Década dos Oceanos / Terminal Marítimo de Salvador): evento realizado entre os dias 19 a 27 de outubro, no



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

qual, a Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos participou de forma educativa, levando conhecimento ambiental para a sociedade em geral, estudantes e especialistas, através da divulgação do seu acervo e distribuição de materiais bibliográficos.

- 20 de novembro (Consciência Negra): Exibição de documentário na sala multimídia sobre o racismo ambiental e a discriminação que populações periféricas sofrem por meio da degradação ambiental.

Em 2024:

- Celebrando o dia Mundial da Água, em 22 de março, a DIEAS realizou a exposição fotográfica “Baleias Urbanas Soteropolitanas” na Biblioteca Pública dos Barris. A exposição, promovida pela Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos resultou de uma parceria com o Projeto Baleia Jubarte. Além das fotografias das baleias no período em que chegam ao litoral de Salvador, os visitantes puderam ter contato com uma réplica da cauda da baleia jubarte em tamanho real. A exposição ficou disponível para o público até o dia 18 de abril.
- A DIEAS compõe a coordenação de planejamento do projeto Guardiões da Sustentabilidade - o qual visa implementar práticas internas sustentáveis com vistas à promoção da responsabilidade socioambiental no âmbito da SEMA e do INEMA, disseminando conteúdo em diferentes canais de comunicação. Desde novembro de 2023 estão sendo realizadas reuniões de planejamento, bem como apresentações do projeto para setores estratégicos da SEMA e INEMA. O projeto contará com processos formativos onde a DIEAS executará rodas de conversa, e apoiará outras atividades previstas para cerca de 40 colaboradores, sendo estagiários nível médio e superior, colaboradores do Programa Primeiro Emprego, além dos funcionários do Apoio. Também serão realizadas visitas técnicas, campanhas de educação ambiental, avaliações, dentre outras ações.
- A SEMA planejou e está acompanhando a implementação do Programa de Educação Ambiental do Plano de Ação Territorial (PAT) Chapada Diamantina - Serra da Jibóia. Este documento tem como objetivos sensibilizar, articular, mobilizar, formar, informar e envolver a sociedade local com vistas à redução de ameaças a espécies em risco de extinção no território. As ações envolveram os diversos setores da sociedade civil e do Poder Público dos municípios de Mucugê, Ibicoara, Piatã, Lençóis, Itaetê e Itatim. Tem como estratégia central a educomunicação, que envolve práticas comprometidas com a ética da sustentabilidade, por meio da construção participativa, da democratização dos meios e processos de comunicação e informação, da articulação entre setores e saberes e da difusão do conhecimento, promovendo o pleno desenvolvimento da cidadania. Nos anos de 2023 e 2024, a SEMA acompanhou e avaliou as seguintes etapas da elaboração do Programa:
 - Realização das campanhas de sensibilização e mobilização territorial nos seis municípios atendidos pelo Programa, com participação 226 pessoas;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- Realização do Diagnóstico Rápido Participativo Territorial (DRPT) nos seis municípios atendidos pelo Programa, com participação de 223 pessoas;
- Realização de capacitação para lideranças e multiplicadores nos 06 municípios do Programa de Educação Ambiental, com participação de 70 pessoas;
- Elaboração de peças educacionais em conjunto com a comunidade;
- Campanhas de Educação Ambiental nos seis municípios.

6.2 No que diz respeito a avaliação da Política Estadual de Educação Ambiental, a elaboração dos instrumentos Diagnóstico e Sistema, permitirão a definição de indicadores, a avaliação, o monitoramento e transparência sobre implementação da Política como um todo.

6.2.1 Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental:

O Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental é um dos instrumentos da Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011), o qual é compreendido como “o resultado da análise da situação atual da Educação Ambiental no estado da Bahia, a partir das informações obtidas através do mapeamento das ações e experiências em todo o território baiano”. Nesse sentido, em cumprimento à Política Estadual de Educação Ambiental e, especificamente, ao Artigo 13, Seção II, Capítulo III – Dos Instrumentos da supracitada lei, a SEMA realizou as seguintes ações ao longo do ano de 2023: 1) Finalização do termo de referência contendo as diretrizes metodológicas necessárias à execução do referido instrumento; 2) Início da articulação com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia para financiamento compartilhado da contratação de execução do instrumento; e 3) Início do processo licitatório de contratação de consultoria especializada. Atualmente, o processo licitatório se encontra na fase interna da licitação (Processo SEI: 027.1457.2024.0001510-68). Cabe salientar que, devido às novas leis de licitações (Lei Federal nº 14.133/2021 e Lei Estadual nº 14.634/2023), é possível que ocorra a necessidade de adequação e atualização das documentações e do processo em andamento.

6.2.2 Sistema Estadual de Informações sobre Educação Ambiental (SEIEA):

Assim como o Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental, o SEIEA é um dos instrumentos da Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011) “visa organizar a coleta, o tratamento, o armazenamento, a recuperação e a divulgação de informações sobre Educação Ambiental e fatores intervenientes em sua gestão, em todo estado da Bahia”. O SEIEA tem sido concebido concomitantemente ao Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental, sendo uma expressão visual do Diagnóstico. Desta forma, o termo de referência que visa a contratação de consultoria especializada para execução do Diagnóstico permitirá também, como um dos produtos, a entrega do SEIEA.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Das informações fornecidas pela Superintendência de Inovação e Desenvolvimento Ambiental – SIDA, através da sua Diretoria de Programas e Projetos – SIDA/DIPRO:

A SEMA tem o compromisso nesse PPA de implementar 4 instrumentos (Plano Estadual de Recursos Hídricos, Plano Estadual Sobre Mudança do Clima, Mapa Estadual de vulnerabilidade, Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais) além da atualização de outros 3 instrumentos (Inventário Estadual de Gases de Efeito Estufa, Plano Estadual de Combate à Desertificação e Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade).

Nesta diretoria foram desenvolvidos os seguintes:

Inventário Estadual de Gases de Efeito Estufa – GEE

Devido a necessidade de atualização constante e assim permitindo verificar tendências, cenários e resultados das ações desenvolvidas pelo Estado da Bahia na redução de emissões, firmou-se um Acordo de Cooperação Técnica com Observatório do Laboratório do Clima, instituição reconhecida na produção dos dados de atividade, emissões e remoções de gases de efeito estufa (GEE). Nesta parceria inclui-se a capacitação mútua das equipes, o compartilhamento de documentos e informações, o cálculo das estimativas de emissões de gases, aberto por município e os documentos analíticos sobre a evolução das emissões da plataforma Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções.

A elaboração do 2º Inventário Estadual de Gases do Efeito Estufa – GEE já está em fase final de revisão e diagramação.

Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas

A Secretaria do Meio Ambiente (Sema) vem trabalhando na elaboração desse mapa com outros atores do Governo Estadual e Federal através de Acordo de Cooperação ainda em desenvolvimento.

Partindo destes documentos, será possível construir a estratégia de enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas, um documento técnico que comumente tem sido tratado por outras experiências subnacionais como Plano de Ação Climática.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Plano de Ação Climática

Com o propósito de manter o desenvolvimento econômico avançando de uma forma sustentável, a SEMA com este plano estabelecerá diretrizes claras e objetivas de maneira eficaz para a mitigação de riscos e adaptação das comunidades e ecossistemas vulneráveis.

Com base nisso, inaugurou-se um processo que está em fase de recebimento de orçamentos.

Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade

Tem como objetivo promover a cooperação mútua entre os órgãos públicos, privados e a sociedade civil, visando sensibilizar e mobilizar a sociedade baiana para a discussão e apoio sobre o fenômeno das mudanças climáticas globais.

No momento vem passando por revisões estatutárias e de composição de forma a garantir uma maior pluralidade no debate.

Plano Estadual de Recursos Hídricos

No que concerne ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Estado tem realizado as seguintes ações:

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH) aprovou a Resolução nº 144, de 20 de outubro de 2022, que prorrogou o prazo de vigência do Plano Estadual de Recursos Hídricos a partir de 01 de julho de 2022 até aprovação, pelo próprio CONERH, do PERH 2023-2040.

Com base nisso, um novo processo foi aberto com as adequações necessárias se encontrando atualmente na fase de recebimento de orçamentos.

Das informações fornecidas pela Coordenação de Gestão dos Fundos – COGEF:

No que respeita aos fundos Socioambientais FERFA e FERHBA a Secretaria do Meio Ambiente, através da Coordenação de Gestão dos Fundos – COGEF, tem aperfeiçoado os seus instrumentos para a missão de cuidar do meio ambiente para presentes e futuras gerações, com políticas públicas socioambientais integradas, garantindo a expressão da vida em todas as suas formas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Cumpre destacar que a modalidade direta de execução dos recursos da compensação ambiental, realizada diretamente pelos empreendedores está operacional. Entretanto, conforme destacado em respostas anteriores, um dos grandes gargalos para a execução da modalidade indireta era a ausência de uma conta corrente única para recepção dos recursos. Cumpre frisar também que a autorização legal, em âmbito nacional, para a instituição de fundos privados pelos órgãos ambientais estaduais, para recepção dos recursos da compensação ambiental, ocorreu apenas em 2018, através da Lei 13.668, de 28 de maio de 2018. Desde 2019, a Secretaria vem realizando as tratativas para elaboração de Decreto para criação do Fundo de Compensação Ambiental do Estado, conforme é possível verificar no processo SEI 027.1438.2019.0002207-43. Entretanto, as tentativas anteriores foram infrutíferas. A partir de 2023, as seguintes medidas foram adotadas pela nova gestão, com o objetivo de operacionalização da modalidade indireta de execução dos recursos da compensação ambiental:

- Elaboração e publicação do Decreto Estadual nº 22.087, de 06 de junho de 2023, cujo Art. 22, autorização expressa para criação do Fundo de Compensação Ambiental - FCA.
- Publicação da Portaria Conjunta SEMA/INEMA nº 082/2023, alterando o Grupo de Trabalho com objetivo de acompanhar e propor aprimoramentos à operacionalização dos procedimentos administrativos voltados à aplicação dos recursos da Compensação Ambiental. Este grupo de trabalho se empenhou na elaboração dos documentos necessários para a seleção da organização da sociedade civil sem fins lucrativos interessada em realizar a gestão financeira e operacional do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), a ser integralizado com recursos de natureza privada decorrentes de Termos de Compromisso para Compensação Ambiental (TCCA).
- Encaminhamento à Procuradoria Geral do Estado – PGE, da minuta do edital para seleção da organização da sociedade civil sem fins lucrativos interessada em realizar a gestão financeira e operacional do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), a ser integralizado com recursos de natureza privada decorrentes de Termos de Compromisso para Compensação Ambiental (TCCA), na data de 14 de dezembro de 2023, para análise jurídica. O processo retornou com algumas solicitações, que já foram respondidas. Após nova análise da PGE-BA, o processo retornou, na data de hoje (04/07/2024), para o cumprimento de novas diligências, com sugestão de criação de um Grupo de Trabalho.
- Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2021 com a Fundação Grupo Boticário, com o objeto de mútua colaboração entre os partícipes para o aprimoramento da operacionalização da Compensação Ambiental, como subsídio para implantação do Fundo de Compensação Ambiental, na data de 29 de janeiro de 2024.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Diante do exposto, verifica-se que as medidas cabíveis visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, no que tange ao instrumento compensação ambiental, já estão sendo adotadas.

O Relatório também aponta que foi constatada a não implementação ou implementação parcial do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA). Entretanto, o FERHBA foi implementado ainda em 2011. A Lei 13.144/2014 alterou o art. 1º da Lei 9.281/2004, inciso I, definindo que os recursos da Fonte 109 serão "distribuídos e aplicados" em: gestão, pesquisa, prospecção e lavra de recursos minerais, na geração de energia e energização rural, na gestão, aproveitamento e preservação de recursos hídricos, inclusive na preservação do meio ambiente, o que prejudicou sobremaneira as fontes de arrecadação de recursos do Fundo. Para 2024, após as tratativas institucionais em 2023 junto à SEPLAN, foi consignado na Lei do Orçamento Anual (LOA) de 2024 o valor total de R\$ 4.392.000,00 da Fonte 109 para o FERHBA, o que demonstra o empenho da atual gestão na retomada das ações do FERHBA. Empenho este que pode ser verificado também na execução das diversas ações realizadas para a operacionalização do instrumento. Em 14/03/2024, foi publicada a Portaria SEMA/FERHBA Nº 014 /2024 que nomeou os membros indicados para o Conselho Deliberativo do FERHBA.

No exercício de 2024, as seguintes medidas estão sendo adotadas para a implementação do FERHBA:

- Após alinhamentos com a SEPLAN, foram programadas as seguintes ações orçamentárias para a Lei Orçamentária Anual nº 14.652, de 10 de janeiro de 2024:
 - 5288 - Revisão do Plano Estadual de Recursos Hídricos;
 - 3266 - Elaboração de Projeto de Revitalização de Bacias Hidrográficas;
 - 3267 - Apoio a Ações de Educação Ambiental na Gestão das Águas;
 - 3268 - Apoio a Projeto de Pagamento por Serviço Ambiental.
- Realização da 08ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA), na data de 29 de maio de 2024;
- Na reunião, foi realizada a aprovação do Plano de Aplicação do FERHBA para o exercício de 2024, através da Resolução N.º 014 de 12 de junho de 2024, com receita orçamentária de R\$ 4.412.000,000 (quatro milhões, quatrocentos e doze mil reais) nas seguintes ações orçamentárias incluídas na LOA, para os quais já foram aprovadas despesas num montante de R\$ 3.035.000,00 (três milhões e trinta e cinco mil reais), conforme abaixo especificado:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- PAOE: 5288 - Revisão do Plano Estadual de Recursos Hídricos, no valor de R\$ 1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil reais);
- PAOE: 3266 - Elaboração de Projeto de Revitalização de Bacias Hidrográficas, no valor de R\$ 361.000,00 (trezentos e sessenta e um mil reais);
- PAOE: 3267 - Apoio a Ações de Educação Ambiental na Gestão das Águas, no valor de R\$ 357.000,00 (trezentos e cinquenta e sete mil reais);
- PAOE: 3268 - Apoio a Projeto de Pagamento por Serviço Ambiental, no valor de R\$ 337.000,00 (trezentos e trinta e sete mil reais).

Na reunião citada, o projeto de Revisão do Plano Estadual de Recursos Hídricos foi apresentado e aprovado pelos membros do Conselho, no valor estimado de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), dos quais R\$ 1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil reais) estão previstos para serem utilizados neste exercício. Os projetos relacionados às outras ações orçamentárias previstas no Plano de Aplicação aprovado estão sendo finalizados pelas áreas técnicas, com previsão de finalização para o segundo semestre deste ano. Tão logo estes documentos sejam encaminhados e aprovados, serão iniciados os procedimentos licitatórios para contratação dos mesmos, com previsão de início ainda para este exercício.

4) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 (item 2.5.2). A irregularidade e recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;

Sobre a temática Piso Salarial, o Estado informa que, desde 17 de abril de 2008, com a publicação da Lei nº 10.963, de 16 de abril de 2008, com nova redação dada pelas Leis nº 12.603/2012 e nº 13.569/2016, que reestruturou o Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público Fundamental e Médio do Estado da Bahia, a carreira passou a ser estruturada da seguinte maneira:

- I. Padrão - agrupamento dos cargos de Professor e Coordenador Pedagógico, de acordo com a titulação exigida; e
- II. Grau - posição estabelecida para os Servidores Públicos ocupantes dos cargos de Professores de Coordenador Pedagógico, dentro do respectivo Padrão, de acordo com os critérios de promoção estabelecidos em Lei.
- III. Os cargos supramencionados são estruturados nos Padrões P, E, M e D, de acordo com a titulação, compreendendo 10 (dez) Graus em cada Padrão, da seguinte forma:
- IV. Padrão P, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

V. Padrão E, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena e especialização em nível de pós-graduação com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas;

VI. Padrão M, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena e mestrado;

VII. Padrão D, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena e doutorado.

O ingresso na carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, nos cargos de Professor e de Coordenador Pedagógico, dar-se-á no Padrão P (licenciatura plena) e Grau III, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, com nova redação dada pela Lei nº 14.039/2018.

Os atuais cargos de Professor, com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração, nos Níveis 1 e 2, integrados, cada um deles, por 6 (seis) Classes, foram mantidos (art. 5º da Lei nº 10.963/2008), permanecendo nas Classes que ocupavam à época, sem direito a progressão/promoção, tendo sido, entretanto, assegurado o direito ao enquadramento nos termos definidos no art. 6º da dita lei, a partir da conclusão da licenciatura plena.

Em 27 de abril de 2012, com a edição da Lei nº 12.578, de 26 de abril de 2012, foi fixado o subsídio da Carreira de Professor com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração, bem como o de Professor não licenciado.

No seu artigo 1º, a retromencionada lei determina que os Servidores Públicos ocupantes desses cargos de provimento efetivo da Carreira passam a compor Quadro Especial, e, no seu Parágrafo único, estabelece que esses cargos serão extintos à medida que vagarem.

Com o intuito de incentivar a formação em licenciatura plena, no seu artigo 8º, previu, a saber: “O servidor que estiver, na data da publicação desta Lei, matriculado ou que venha a se matricular em curso de formação inicial e concluir a licenciatura plena até 31 de dezembro de 2016 será enquadrado na Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, nos Padrões e Graus seguintes:

I. Padrão P, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena;

II. Padrão E, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós-graduação Lato Sensu, em nível de especialização, devidamente reconhecida pelo MEC, com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas;

III. Padrão M, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós-graduação Stricto Sensu, em nível de mestrado e reconhecido pelo MEC;

IV. Padrão D, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós graduação Stricto Sensu, em nível de doutorado e reconhecido pelo MEC.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Nesse sentido, os Servidores Públicos que atendessem aos requisitos acima, passariam a ser enquadrados e receberiam remuneração própria da Carreira do Magistério Público Fundamental e Médio do Estado da Bahia, o que não resultaria em valor inferior ao percebido na data do enquadramento. O tempo decorrido entre a data do primeiro pagamento pelo regime de subsídio e a data do respectivo enquadramento, em razão da titulação obtida, será computado para todos os fins.

Findo o prazo inicial para a conclusão da formação em licenciatura plena, ou seja, 31 de dezembro de 2016, e, ainda existindo Servidores Públicos em atividade, compondo o Quadro Especial, a Administração Pública, por meio do artigo 13 da Lei nº 13.809/2017, de 04 de dezembro de 2017, prorrogou o prazo final para 31 de dezembro de 2022, possibilitando a conclusão do referido curso e o enquadramento na Carreira.

No período de 2013 a 2022, foram analisados e deferidos pela Secretaria da Educação – SEC, 1.660 (um mil e seiscentos e sessenta) atos de enquadramentos.

Todas as alterações descritas acima, facilitaram a tomada de providências necessárias para adequação após a instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, através da Lei nº 11.738/2008, de 16 de julho de 2008.

A partir de então, o Governo do Estado da Bahia tem perseguido o dever de cumprir os aumentos anuais estabelecidos, concedendo as alterações e garantindo o valor do Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN, ano a ano, para a Rede Pública Estadual de Ensino.

Ocorre que, em razão das especificidades da composição histórica do quadro de professores e coordenadores pedagógicos e as alterações na estrutura da carreira que foram determinadas legalmente no período recente, **há uma minoria de profissionais que não estão enquadrados na tabela vigente**, apesar dos esforços e oportunidades ofertadas para equiparação ao Padrão e Grau iniciais da carreira, a partir dos quais está garantido o PSPN.

Há dois grupos distintos de professores e coordenadores pedagógicos que compõem o Quadro Especial: os não licenciados e os licenciados, que não participaram ou não obtiveram aprovação nos processos de Promoção nos Graus. A SEC buscou incentivar a alteração de tal situação, proporcionando ampla possibilidade de acesso às formações necessárias, de modo que houve amplo enquadramento, conforme dados já citados anteriormente.

Quanto aos demais grupos, ressaltamos que tanto a Lei nº 13.185, de 01 de julho de 2014, quanto a Lei nº 13.809/2017, de 04 de dezembro de 2017, que estabeleceram normas de promoção da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia para os anos de 2015 e 2016 e, também, 2018 e 2019, respectivamente, asseguraram aos ocupantes de cargos dos Quadros Especiais dos Padrões P, E, M e D a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

promoção para o Grau inicial da carreira, dentro do mesmo Padrão, mediante participação e aprovação no processo, buscando ao máximo não restringir o público beneficiado, mesmo para aqueles que se encontravam à disposição de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, ou ocupantes de cargos eletivos; estes últimos, a partir do retorno ao exercício das atividades no âmbito da Secretaria da Educação - SEC.

Os únicos impedimentos previstos foram:

- I. afastado por motivo de licença, com perda dos vencimentos;
- II. afastado por motivo de suspensão disciplinar ou preventiva;
- III. à disposição de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta, das esferas Federal ou Municipal, exceto, neste último caso, se o servidor estiver em efetivo exercício na respectiva Secretaria da Educação.

Desta forma, cabe concluir que foram dados os incentivos e as condições necessárias para que todos os Servidores Públicos ativos pudessem integrar o quadro vigente, sendo as contrapartidas exigidas, para tal, plenamente exequíveis e compatíveis com a expectativa de proporcionar um ensino de qualidade para os alunos da Rede Pública do Estado da Bahia.

No que se refere aos Servidores Públicos contratados por meio do Regime Especial de Direito Administrativo – REDA, os valores atinentes ao salário-base de cada profissional encontravam-se atrelados ao estabelecido na Lei vigente na sua data de ingresso, a saber, à nº 10.963, de 16 de abril de 2008, à Lei nº 13.569, de 18 de agosto de 2016, e da Lei nº 13.809, de 04 de dezembro de 2017, tendo sido devidamente reajustados ao longo do período.

Cabe ressaltar que a Superintendência de Recursos Humanos da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC - SUDEPE), solicitou consulta jurídica especializada acerca da possibilidade de realizar atualização salarial ao valor do piso salarial nacional, dos contratados na função de Professor, por meio do REDA, com formação em licenciatura plena, conforme critérios estabelecidos no Estatuto da Carreira do Magistério do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia.

Dessa maneira, foi exarado o PARECER Nº GAB-RGM-166/2022, do qual extraímos os seguintes pontos:

“No que se refere aos servidores contratados pelo REDA, penso que deve ser aplicada a mesma conclusão obtida para os servidores efetivos. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, estabelece que o piso nacional deve ser aplicado a todos os profissionais do magistério público da educação básica sem diferenciar a natureza do vínculo.”

“Desta forma, no meu sentir, não há fundamento para excluir os profissionais do magistério contratados pelo REDA da aplicação do piso nacional, especialmente diante da previsão contida no art.255 da Lei 6.677/94 que estabelece que ‘nas contratações por tempo determinado serão observados os padrões de vencimento dos planos de carreira do órgão ou da



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

com grande lapso temporal, o que impede a regularização funcional no período correto. A exemplo, o documento, com informações retroativas, pode levar até 6 meses.

Por sua vez, a carreira de Professor Indígena, criada no ano de 2011 pela Lei nº 12.046, de 04 janeiro de 2011, é dotada de algumas especificidades com vistas a atender ao direito fundamental do acesso à educação desses povos.

Dessa maneira, foi necessário estabelecer um grau de formação inicial mais acessível aos profissionais que iriam compor esse quadro, bastando a Titulação de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, para o Professor Indígena, diferentemente do ocorrido no quadro geral.

Em tempo, vale mencionar a publicação da Lei 14.668 de 23 de abril de 2024, que reestrutura a carreira de Professor Indígena, do Grupo Ocupacional Educação, do Quadro do Magistério Público do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências (00090644447), que cria o Quadro Especial na Carreira de Professor, in verbis:

Art. 8º - Os atuais ocupantes dos cargos de provimento efetivo da Carreira de Professor Indígena, enquadrados na Classe A, com titulação de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, passam a compor o Quadro Especial.

§ 1º - Os cargos referidos no caput deste artigo serão extintos a partir de 1º de janeiro de 2034, à medida que vagarem.

§ 2º - No limite temporal previsto no § 1º deste artigo, e em função da necessidade de atendimento da demanda escolar, poderá haver ingresso no Quadro Especial da Carreira de Professor Indígena, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, sendo exigida para o provimento do cargo a titulação mínima de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, além dos demais requisitos previstos no § 2º do art. 5º desta Lei.

Dessa maneira, apenas parte dos profissionais que estão lotados no Quadro Especial do Magistério Público Fundamental e Médio do Estado da Bahia e do Magistério Indígena não percebem o PSPN.

Salientamos, também, que, mesmo conforme cálculos da Auditoria, apenas um percentual diminuto de servidores da carreira recebe abaixo do piso, representando cerca de 7,38%. Tal número relativo ao mês de outubro de 2023 certamente diminuiu, tendo em vista a edição da Lei 14.668/2024 que reestruturou a carreira indígena, bem como da revisão geral anual efetuada pelo Poder Executivo.

Também necessário destacar que a efetivação do piso salarial em sua inteireza não é apenas uma questão de mera vontade política, mas depende de questões orçamentárias e tem impacto, inclusive, num grande contingente de aposentados.

Saliente-se que, inclusive, na decisão do piso salarial dos professores, o STF destoou de forma pontual da sua jurisprudência que sempre considerou que para análise



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de cumprimento de certos níveis de remuneração dever-se-ia considerar sempre a totalidade da remuneração e não apenas o vencimento base.

Em toda a sua jurisprudência, a exemplo da análise da violação à irredutibilidade de vencimentos, na necessidade da remuneração não ser inferior ao salário-mínimo e até mesmo em decisões posteriores ao piso da educação, como no caso da decisão do piso da enfermagem (ADI 722) e dos agentes comunitários de saúde (RE 1279765), a análise sempre deveria considerar a remuneração como um todo e não apenas o vencimento, destoando, assim, o STF da sua própria jurisprudência no caso do piso da educação e acarretando, tanto a União quanto o STF, impactos orçamentários e financeiros aos Estados e Municípios, sem a devida contrapartida e sem arcar com os custos de tal criação legislativa e jurisprudencial.

5) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1,1 bilhão executados como DEA em 2023, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões. Constatou-se que 100% da amostra de DEA não respeitou os requisitos estabelecidos no referido comando legal (item 2.6.1.6). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2022 e alerta nos exercícios de 2020, 2021 e 2022

Para esclarecer o apontamento sobre a sugestão de ressalva com relação à execução de despesas de exercícios anteriores executadas em 2023 faz-se necessário, inicialmente, esclarecer alguns pontos que constam no item 2.6.1.6 da seção analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2023.

Consta um indicativo de que houve execução de DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Analisando o item 2.6.1.6 pode se ter uma melhor percepção do entendimento da Auditoria sobre o referido artigo, conforme trecho da página 306 da Seção Analítica:

“... a análise dos processos que compuseram a amostra da Auditoria resultou no entendimento de que as despesas já eram conhecidas no exercício de competência e não foram executadas tempestivamente por falta de orçamento ou por deficiências de gestão que resultaram em inadimplência. Logo, os requisitos para execução de despesas, de acordo com a Lei Federal no 4.320/1964, não foram observados.”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Auditoria considera a utilização deste elemento de despesa como irregular, pelo fato de a despesa já ser conhecida no exercício financeiro de 2022, alegando não haver enquadramento no artigo 37 da Lei 4.320. Assim, é necessário abordar o conteúdo do artigo 37, visto que ele é que justifica a existência dos registros por DEA:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

Observa-se que o referido artigo trata as três possibilidades de enquadramento em despesas de exercícios anteriores, conforme fragmentação do caput do artigo a seguir:

- para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida
- e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente

No Estado da Bahia, as referidas despesas foram regulamentadas pelo Decreto Nº 181-A de 09 de julho de 1991, onde o seu art. 1º reproduz as hipóteses de DEA previsto na Lei 4.320:

“Art. 1º - Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

- I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;
- III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente. “

O referido Decreto, inclusive, aborda sobre a competência para o reconhecimento deste tipo de despesa e a necessidade de apuração de responsabilidade.

Para a adequada interpretação deste tipo de despesa, previsto na Lei 4.320, é necessário se ter a correta compreensão do Direito Financeiro vigente no ordenamento



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

jurídico e das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial, do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

A Lei 4.320 trata, em sua essência, de orçamento público, com todos os seus princípios e regras, e, no caso da despesa, as suas etapas de execução. Ou seja, a Lei 4.320 traz as regras específicas de orçamento e direito financeiro. Neste sentido, a sua interpretação precisa considerar isso. Este ponto será bastante abordado, pois quando o texto do art. 37 da Lei 4.320 menciona “os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”, ele está se referindo às despesas que, embora o seu fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores, no orçamento o seu reconhecimento está se dando no exercício atual.

Não haveria outra forma de reconhecer tais obrigações se não através de uma rubrica referente a exercícios anteriores. Isso é importante por que o Relatório Analítico, no item 2.6.1.6 aborda, em diversos momentos, que há situações que já se conhecia a obrigação no exercício de sua referência, no caso em questão em 2022, por exemplo, e que, portanto, na linha de raciocínio construída pela Auditoria, não teria previsão na Lei 4.320, conforme trecho a seguir da página 305:

“Da análise dos processos de pagamento, verificou-se que as despesas eram conhecidas no exercício de competência, podendo ser empenhados e contabilizados, pelo menos de forma estimativa. Portanto, não há justificativa para terem sido executadas, na sua integralidade, no exercício seguinte, pela rubrica de DEA.”

Logicamente que não se pretende aqui convencer o Tribunal de que a execução de despesas de exercícios anteriores seja normal, ao contrário, é uma situação excepcional prevista na legislação, a qual estabelece a competência para o seu reconhecimento. Entretanto, não pode o Tribunal alegar que tais despesas não encontram fundamentação na Lei 4.320.

A 9ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público traz um exemplo similar no item 4.6.1.4. Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) X Indenizações e Restituições X Elemento Próprio, conforme trecho da pag. 122:

“Uma entidade contrata uma prestação de serviços de limpeza para o período de janeiro a outubro, empenhando a respectiva despesa no elemento próprio 39 (serviços de terceiros – pessoa jurídica). Em novembro, a entidade não renova em tempo o contrato e a empresa contratada mantém a prestação de serviços **sem o suporte orçamentário**. Somente em dezembro é realizado novo contrato, regularizando a situação. Sem deixar de considerar os impactos legais, a entidade deve empenhar a despesa relativa à prestação de serviços em novembro (dentro do exercício), realizada sem contrato, no elemento próprio que retrate a prestação de serviços, ou seja, no elemento 39. Nesse caso, não



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

deve ser utilizado o elemento 93, pois a despesa está sendo paga diretamente à empresa contratada por conta de uma relação contratual, mesmo observado que a relação contenha vícios de legalidade e que se saliente o dever dos mesmos serem sanados, visto que não deve a Administração Pública locupletar-se com o serviço prestado por outrem. Assim, resta claro que não há natureza de restituição decorrente de valores pagos a maior ou mesmo indevidos por parte da empresa prestadora de serviços, nem ação ou omissão do ente público que mereça reparação por danos morais ou materiais. **Caso tal despesa venha a ser empenhada no exercício seguinte à prestação de serviços, utilizar-se-á o elemento 92.” (Grifo nosso).**

Observa-se que o MCASP traz situação muito similar aos casos que o TCE aponta no Relatório, onde a obrigação já era conhecida, pois se tratava de uma despesa regular. Logicamente, o Manual orienta a execução da despesa de forma prévia, com o empenho no elemento 39. Contudo, para os casos em que o empenho seja realizado no exercício seguinte, é claro em afirmar que se trata de despesa do elemento 92 – Despesas de exercícios anteriores. Ou seja, o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o artigo 37 da Lei 4.320, e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

O MCASP diferencia os aspectos orçamentários e patrimoniais, onde o primeiro se refere à execução da despesa e da receita sobre a ótica da Lei 4.320, e o segundo se refere à essência da contabilidade, conforme trecho da página 113:

“Entretanto, a ótica implementada pela Lei nº 4.320/1964 não é suficiente para a correta mensuração, avaliação e registro dos fatos contábeis do setor público. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o regime da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das transações e outros eventos sobre o patrimônio são reconhecidos quando ocorrem, independentemente de recebimento ou pagamento. **Nessa lógica, também não há exigência de que as despesas orçamentárias sejam empenhadas ou que as receitas orçamentárias sejam efetivamente arrecadadas para que haja o devido reconhecimento sob o ponto de vista patrimonial.” (Grifo nosso)**

Tais pontos foram levantados para demonstrar que a Lei 4.320 se refere, em essência, à execução orçamentária, e esta premissa é fundamental para a sua correta interpretação. Há no MCASP outros diversos trechos que reforçam essa tese. Assim, conforme já abordado, quando a Lei 4.320, no caput do art. 37, se refere aos “compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”, este reconhecimento não é contratual ou patrimonial. A Lei está abordando o reconhecimento orçamentário, o qual se dá na despesa que é legalmente empenhada naquele orçamento, seguindo o disposto no inciso II do artigo 35 da referida Lei:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

...

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.”. (sic)

Todos os argumentos expostos até aqui são necessários para demonstrar ao Tribunal que não é coerente a conclusão de que não há enquadramento ao artigo 37 da Lei 4.320 na execução da despesa de exercícios anteriores, nos casos em que o Estado já conhecia a existência de tais obrigações.

Bom destacar que não há aqui pretensão de normalizar a utilização da execução de despesa no elemento 92, ao contrário. É sabido que a boa gestão orçamentária requer o empenho prévio, conforme preconizado no artigo 60 da Lei 4.320. Entretanto, para as excepcionalidades a esta regra, há a previsão do pagamento de despesas de exercícios anteriores no artigo 37 da Lei 4.320.

Ressalta-se que em âmbito Federal o artigo 37 da Lei 4.320 foi regulamentado pelo Decreto nº 62.115, de 15 de janeiro de 1968. Observa-se que o referido Decreto expõe as hipóteses de DEA previstas no caput do artigo 37 da Lei 4.320, determinando a competência para o seu reconhecimento:

“Art. 1º. Poderão ser pagas por dotação para "despesas de exercícios anteriores", constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único. As dívidas de que trata êste artigo compreendem as seguintes categorias:

- I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las que não se tenham processado na época própria.
- II - despesas de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;
- III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Art. 2º. São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores os chefes das repartições, exceto as compreendidas no inciso III do parágrafo único do artigo anterior, que deverão ser reconhecidas pelo Ministro de Estado, dirigente de órgão subordinado à Presidência da República, ou autoridades a quem êstes delegarem competência. “. (sic)

As despesas de exercícios anteriores previstas no inciso III do artigo 1º do referido Decreto exigem que o Ministro de Estado reconheça a obrigação, ou dirigente máximo de órgão subordinado à Presidência da República.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No âmbito estadual há o Decreto 181-A, de 09 de julho de 1991, que regulamenta a execução de despesa de exercícios anteriores. Observa-se que o referido Decreto aborda a competência para o reconhecimento das despesas e ainda a exigência de apuração das responsabilidades:

“Art. 2º - São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores:

I - o ordenador da despesa da Unidade Gestora onde teve origem o débito, nos casos dos incisos I e II do artigo anterior;

II - o Secretário de Estado ou dirigente de órgão subordinado diretamente ao Governador ou outro designado por algum destes, em se tratando da situação prevista no inciso III do artigo anterior.

III - tratando-se de despesa com pessoal e obrigações patronais, os diretores dos Serviços de Administração Geral de cada Secretaria ou os dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Governador.”

O Estado da Bahia não vem medindo esforços para diminuir as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA. Especificamente o Poder Executivo, conforme demonstração abaixo, reduziu o percentual de participação de DEA no empenho total de 4,36% em 2015 para 1,52% em 2023:

Em Reais

Análise da Despesa com DEA no período de 2015 a 2023 – Poder Executivo			
Exercício	Empenhado Total	Empenhado elemento 92	%
2015	35.679.645.679	1.555.853.525	4,36%
2016	38.608.464.307	1.642.618.530	4,25%
2017	41.137.235.350	1.605.663.752	3,90%
2018	42.194.877.431	1.077.354.956	2,55%
2019	43.988.182.738	1.243.195.629	2,83%
2020	44.407.895.779	1.226.031.634	2,76%
2021	51.627.403.061	1.328.322.562	2,57%
2022	65.601.585.320	1.040.857.089	1,59%
2023	71.265.482.820	1.081.801.650	1,52%

Fonte: Fiplan Gerencial

Analisando um período de tempo maior fica evidente a redução do gasto de DEA. Se compararmos o percentual de execução da despesa de DEA de 2023 com o de 2015 fica constatado que, neste período, o Poder Executivo reduziu o DEA em cerca de um terço (65,19%), que equivale à redução do percentual de 4,36% de despesa empenhada de DEA em 2015 em relação à despesa empenhada total, para 1,52% em 2023. Se o Poder Executivo mantivesse mesmo nível de execução de DEA de 4,36% de 2015, em 2023, esta despesa ultrapassaria a casa dos R\$ 3,1 bilhões, conforme tabela a seguir:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Análise da Despesa com DEA no período de 2015 x 2023			
Item	Empenhado Total	% de DEA*	Valor sir
Simulação do DEA de 2023 com o % de execução de DEA de 2015	71.265.482.820	4,36%	
DEA executado em 2023	71.265.482.820	1,52%	
Redução da Despesa com DEA		2,84%	
Redução relativa com DEA 2023 x 2015		65,19%	

Fonte: Fiplan Gerencial

Outro ponto importante para demonstrar que o nível atual de execução de despesas por DEA não vem afetando o equilíbrio fiscal do Estado é a reflexão sobre a sua Disponibilidade de Caixa. No final do exercício de 2022 a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo foi superior ao valor de execução de despesa por DEA no exercício de 2023, conforme tabela a seguir:

Análise Disponibilidade de Caixa 2022 e DEA do Executivo 2023		
Disponibilidade de Caixa líquida 2022	DEA 2023	Saldo da Disponibilidade 2022 com a dedução do DEA de 2023
6.246.904.973	1.081.801.650	5.165.103.323

Fonte: Fiplan Gerencial e Anexo 5 do RGF Consolidado

A análise por Poder também se mostra relevante para entender como cada Poder, com autonomia orçamentária, contribui para a formação do DEA total do Estado, bem como a participação do DEA em seus empenhos totais. Essa análise pode ser verificada abaixo:



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em Reais

Análise execução DEA por Poder em 2023			
Poder	Empenhado Total	Empenhado de DEA	% DEA
Legislativo	1.437.289.420	1.324.380	0,09%
Judiciário	3.799.814.948	414.469.171	10,91%
Executivo	71.265.482.820	1.081.801.650	1,52%
Ministério Público	996.071.964	4.880.905	0,49%
Defensoria Pública	369.378.264	566.578	0,15%
TOTAL	77.868.037.417	1.503.042.685	1,93%

Fonte: Fiplan Gerencial

A tabela acima permite concluir que a participação de DEA nos empenhos totais do Poder Executivo é da ordem de 1,52%, que, como já visto anteriormente, é a menor da série histórica analisada (desde 2015).

Ainda com relação à Disponibilidade de Caixa, vale esclarecer que na Prestação de Contas do Estado da Bahia, o valor que as unidades da administração Direta e Indireta informam sobre os processos de DEA, que serão empenhados no exercício seguinte, são abatidos na Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ANEXO 5 da LRF, na coluna de Demais Obrigações Financeiras, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

O referido Manual, no capítulo do anexo 2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal, trata do reconhecimento de obrigações a pagar em atraso como dívida. Observa-se, conforme trecho da página 588 da 13ª edição do MDF, que devem ser consideradas como dívida apenas as obrigações que não tenham disponibilidade de caixa:

“Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e **para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte**. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.” **(grifo nosso)**.

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado, e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG de nível B, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito, e para o exercício de 2022, na avaliação feita em 2023, obteve uma avaliação de CAPAG nível A.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

6) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na- SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989 e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (item 2.6.1.6). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalva no exercício de 2018 e alerta e ressalva no exercício de 2022;

Em relação ao trecho do Relatório da Auditoria do TCE no exercício de 2023, em que aborda uma análise das secretarias SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, nas quais alega-se que a realização de despesa de DEA é superior ao saldo de dotação do exercício imediatamente anterior, **cabe destacar que, aplicando esta mesma análise sobre os dados do Estado, fica demonstrado que o problema detectado pelo TCE é pontual, pois, havia saldo orçamentário suficiente, no orçamento do Estado do exercício anterior, para a execução do DEA no exercício seguinte.**

No final do exercício de 2022 a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo foi superior ao valor de execução de despesa por DEA no exercício de 2023, conforme tabela a seguir:

Em Reais		
Análise Disponibilidade de Caixa 2022 e DEA do Executivo 2023		
Disponibilidade de Caixa líquida 2022	DEA 2023	Saldo da Disponibilidade 2022 com a dedução do DEA de 2023
6.246.904.973	1.081.801.650	5.165.103.323
Fonte: Fiplan Gerencial e Anexo 5 do RGF Consolidado		



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ainda com relação à Disponibilidade de Caixa, vale esclarecer que na Prestação de Contas do Estado da Bahia, o valor que as unidades da administração Direta e Indireta informam sobre os processos de DEA, que serão empenhados no exercício seguinte, são abatidos na Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ANEXO 5 da LRF, na coluna de Demais Obrigações Financeiras, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

O referido Manual, no capítulo do anexo 2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal, trata do reconhecimento de obrigações a pagar em atraso como dívida. Observa-se, conforme trecho da página 588 da 13ª edição do MDF, que devem ser consideradas como dívida apenas as obrigações que não tenham disponibilidade de caixa:

“Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e **para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte**. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.” **(grifo nosso)**.

Portanto, por haver disponibilidade de caixa suficiente, a existência de tal achado não pode ser considerada como dívida, descabendo a expedição da ressalva citada e, sobretudo, do alerta proposto de nº. 9, pois não se pode considerar configurado empréstimo irregular em relação a quem tinha caixa suficiente para fazer frente às obrigações de maneira global.

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado, e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG de nível B, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito, e para o exercício de 2022, na avaliação feita em 2023, obteve uma avaliação de CAPAG nível A.

Portanto, na análise do orçamento do Estado como um todo, não se observa a configuração de qualquer assunção de obrigação em valor superior ao orçamento estadual de modo global, tendo em vista que havia saldo para pagamento de DEA de toda a Administração Estadual.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, tal ponto específico não pode recair sobre a responsabilidade do Governador nas contas de governo, tendo em vista que na visão macro do orçamento havia saldo orçamentário para atender aos gastos realizados pelo Estado da Bahia no ano de 2022/2023.

Acerca da SAEB, cabe destacar que o descompasso verificado vem a reboque do exponencial crescimento das despesas decorrentes da pandemia da Covid-19, que exigiu do Tesouro monumental esforço para o financiamento dos gastos no período, a saber:

Assistência à Saúde - Planserv

A dificuldade de prover assistência médica no Brasil, seja no sistema público ou privado, é histórica e vem se acentuando continuamente. O custo da saúde cresce acima da capacidade de financiamento de sistemas e empresas, levando a um cenário de crise econômica e assistencial. No sistema privado de saúde no Brasil, as operadoras de planos de saúde, em particular aquelas com contratos empresariais e coletivos (que representam hoje em torno de 87% dos contratos deste setor), repassam o aumento destes custos às empresas. Já as operadoras com contratos individuais (que representam hoje 13% do mercado) repassam estes custos, limitados aos aumentos autorizados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar. Por sua vez, as entidades públicas (autarquias e administrações diretas), como é o caso do Planserv, têm mecanismos de repasse destes custos restritos, tornando o cenário muito mais desafiador.

No caso específico do Planserv, ocorreu uma redução do orçamento a partir de 2019 de aproximadamente 14%, equivalente a R\$ 220 milhões por ano, secundária à mudança na lei de contribuição da parte dos órgãos do Estado e ainda pela saída de beneficiários no período de 2019 a 2021 por diversos motivos, a exemplo de morte, idade, impossibilidade contributiva e exoneração, que interferem negativamente no financiamento da Assistência. Diversas ações foram implementadas na busca de ajustar o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

custo da assistência a este novo orçamento, a exemplo de: redução nos valores pagos a diversos serviços (laboratório, imagem, hemodinâmica, cirurgia bariátrica e outros), padronização de cobertura com medicamentos Genéricos e Biossimilares, diretrizes técnicas de utilização com restrição de cobertura (principalmente na área da oncologia), congelamento nos preços de serviços, procedimentos e insumos, aumento nas ferramentas de controle e auditoria, realocação de recursos, além de outras ações. Todas estas ações atenuaram, principalmente no início, o custo assistencial para ajustar à redução do orçamento. Vale aqui destacar que mesmo tendo redução do teto orçamentário anual, essa redução não se deu na execução dos tetos dos prestadores de serviços, onde o impacto seria diretamente na falta de assistência à saúde dos beneficiários.

Ademais, o Planserv convive com o crescimento do grupo de beneficiários idosos, sendo o aumento da longevidade um fator de risco preponderante no segmento das autogestões, pois é comprovado que há uma correlação direta entre envelhecimento e aumento das despesas de atendimento de saúde, que impactam fortemente a viabilidade e o custo dos planos de saúde de autogestão. A tendência é de que o sistema seja composto por cada vez mais idosos, de modo que a mudança do modelo assistencial que vêm sendo nos últimos anos implementada pelo Planserv, estruturando um programa de promoção à saúde e prevenção de doenças, que poderá preparar o Planserv para sua sustentabilidade no futuro. Diante disso, tem sido a cada dia mais desafiador equilibrar os custos assistenciais à receita, seja pela necessidade de ampliação de novos procedimentos no rol do Planserv, seja pela falta de reajustes aos prestadores.

O cenário da pandemia, que inicialmente até reduziu o consumo de recursos assistenciais em âmbito ambulatorial, agora traz um cenário de maior despesa para o Plano, pois, esta redução inicial, retorna em 2022 com um expressivo aumento do consumo assistencial reprimido, em função de atendimentos postergados, agravamento clínico, além dos efeitos secundários e sequelas da Covid. Diversas matérias publicadas já previam um aumento do custo assistencial na saúde suplementar do Brasil na ordem de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

12% a 16% para o ano de 2022. Todo este cenário: aumento do consumo de recursos assistenciais, redução de orçamento, pressão por reajustes de procedimentos e insumos por parte de prestadores e médicos, incorporação de novos medicamentos e tecnologias, coloca o Planserv com uma sinistralidade acima de 102%.

Ainda é bom ressaltar, que no ano de 2022, tivemos que credenciar prestadores, principalmente no interior do Estado, onde 36 prestadores firmaram contrato com o Planserv através do processo de credenciamento. Deste número, 31 novos prestadores ingressaram na rede Planserv. Os 5 estabelecimentos restantes já possuíam contrato desta natureza com a Assistência, razão pela qual não foram considerados na atualização do quantitativo geral. Ressalta-se que dos 36 estabelecimentos com novos contratos, 29 estão localizados no interior e sete em Salvador, tendo em vista a diretriz desta Assistência na ampliação e interiorização dos serviços dentro do Estado. No ano de 2022 também foram atendidos 79 pedidos de extensão de credenciamento para 29 estabelecimentos de saúde já credenciados, aumentando assim a oferta de serviços.

Ainda em 2022, o Planserv precisou reajustar 89 medicamentos pertencentes ao grupo de suporte medicamentoso, oncologia, antibióticos de última geração e medicamentos de uso em pacientes internados, com um impacto financeiro anual de aproximadamente R\$ 9 milhões.

Em 2022, a Assistência reajustou os prestadores de classe A, juntamente com os honorários médicos de diversas especialidades, a saber: ortopedia, neurologia, angioplastia coronária e cateterismo cardíaco, cirurgia de mão, cirurgia geral pediátrica, ginecologia e obstetrícia, mastologia, neurocirurgia, otorrinolaringologia, parto, urologia entre outros. Houve também reajuste das diárias, taxas, atendimentos de emergências e taxas de sala ambulatorial da tabela sintética hospitalar dos hospitais classe A.

Programa Primeiro Emprego



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Primeiramente, foi citado pelo TCE processos de pagamento por DEA, dos contratos que atendiam ao Primeiro Emprego, atinentes aos meses de setembro e outubro de 2022, além dos reequilíbrios financeiros. Ato seguinte, em súmula, foi concluído que as justificativas se repetem ao longo dos exercícios e não são capazes de afastar as irregularidades, havendo descumprimento direto da Lei Federal nº 4.320/1964.

Em cumprimento ao regramento do instrumento subscrito, até então, com a Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM, sob Nº 077/2016, e considerando o ordenado pelo Tribunal, os pagamentos a serem efetuados à referida fundação só são possíveis, após entrega da extensa documentação, capaz de comprovar o cumprimento das metas alcançadas no referido contrato.

Em 2022, em tempo hábil, os devidos empenhos foram criados, mas sem possibilidade de liquidação em razão do descumprimento da Fundação. É possível perceber, do despacho criado no doc. SEI nº 00062221190, que, em 16/02/2023, ainda faltavam alguns ajustes de documentações, solicitadas pela Saeb, e, ato seguinte prontamente cumprida pela Fundação.

Assim, o pagamento dilargado no tempo dos processos 009.0277.2022.0057114-33 e 009.0277.2022.0070753-30, deu-se, exclusivamente, pela necessidade de cumprimento efetivo dos ditames contratuais para garantir o pagamento coerente com o apontado pelo TCE, não havendo assim, qualquer descumprimento legal.

Seguindo essa mesma égide, concluídos os procedimentos administrativos eletrônicos que pertine ao pagamento de valores à referida Fundação devido ao reequilíbrio econômico, reconhecido, por meio dos processos 009.0277.2022.0065643-29 e 009.0277.2022.0067240-32, sob, no entanto, outros aspectos legais.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Isto porque, os últimos dois sobreditos, sofreram grande impacto para pagamento efetivo no tempo do pedido e avaliação da Saeb. A protelação deveu-se, ao fato de, quando solicitado, ter havido, ato seguinte ao referido pedido, a publicação do Decreto Estadual nº 19.551/2020 que estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

O referido instrumento coibiu a possibilidade de majoração de gastos nos contratos vigentes, suspendendo, em seu dispositivo 2º, as despesas públicas decorrentes da prorrogação e celebração de novos contratos que implicam em acréscimo de despesa, além de impor a necessidade de renegociação dos contratos vigentes à época, impedindo que, após a devida reavaliação houvesse aumento de preços.

Assim, todas as unidades contratantes, pretendendo priorizar os gastos com enfrentamento à emergência de saúde mundial, focando os investimentos para as contratações que promovessem o combate direto ou indireto à Covid - 19, e, além disso, manter ativo os contratos do Projeto de governo em voga, não promoveu reajustes e reequilíbrios que gerasse majorações de despesas públicas correntes.

Com efeito, no período de alto contingenciamento e redirecionamento das despesas públicas, com mote exclusivo de combate e de demais ações de enfrentamento à Covid-19, não foi possível proceder com reajustes e reequilíbrio de preços das contratações vigentes, de forma que, considerando a finalização do período de pandemia, passamos neste a proferir as devidas análises, em cumprimento à cláusula Décima Primeira dos contratos nº 077 e 078/2016, respeitando-se ainda os limites impostos pela Lei Estadual nº 9.433/05.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Na ocasião da análise, após Parecer jurídico em 10/05/2023, foi efetivado o empenho em 05/06, havendo reconhecimento da despesa em 22/06/2023, e liquidação do empenho para prosseguimento do pagamento das despesas devidas e reconhecidas.

Nesta mesma linha, é mister ressaltar acerca do tempo de inclusão de empenhos e do cumprimento do artigo nº 60, da Lei 4.320/64. Importante reforçar que a Saeb, tem se munido com todas as ações possíveis com fito de evitar repetição da referida ação, como a inclusão, com maior antecedência, dos pedidos de recursos, de todos os contratos, para efetiva liberação de recurso com considerável anterioridade, visando o devido empenho prévio e se precavendo de eventuais atrasos.

Com efeito, salvo melhor juízo, mais uma vez, repita-se que não se trata de descumprimento dos ditames legais. Em verdade, pretendendo cumpri-los, esta pasta tem envidado esforços para cumprimento integral de todas as normas que envolvem a execução dos seus projetos, compatibilizando-as com as normas orçamentárias, a fim de garantir ações com lisura e garantias jurídicas, havendo apenas o aguardo do fluxo de cumprimento das exigências contratuais e exaradas pelo TCE, por parte das Contratadas, e, cumprimento de Ato Normativo estadual.

Reforçam-se ainda, que a Saeb se tem aprimorado esforços para que não haja repetição do ocorrido. No que pertine ao PPE, foram subscritos 03 (três) instrumentos de Convênios com entidades parceiras para a execução do referido, onde consta cronograma de repasses vinculado ao Plano de ação e prestação de contas, em consonância com a legislação vigente.

Quanto à **SESAB**, detalhamos, abaixo, alguns dos processos pagos em 2023 como DEA pela SESAB e examinados e destacados pela auditoria da Corte de Contas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No tocante à liquidação nº 1960100832300039608 do Hospital Espanhol, sob rubrica indenizatória no período de 01/12/2022 a 31/12/2022, a DGESS emitiu Nota Técnica em 30 de janeiro de 2023. O Núcleo de Prestação de Contas recepcionou os documentos desse período indenizatório em 23 de janeiro de 2023, com emissão do Parecer Técnico, elaborado pelo Núcleo de Prestação de Contas em 08/03/2023, TRD assinado em 10/03/2023. Empenho e liquidação em 15/03/2023.

Liquidações do Contrato nº 023/2019, da Fundação José Silveira:

a) Na liquidação nº 1960100832300016001, referente à competência de dezembro de 2022, a Coordenação de contratos de Serviços de Saúde das Unidades Próprias sob Gestão Direta – CGD emitiu Parecer, contendo todos os atestos dos serviços prestados pela FJS pelas unidades de saúde contempladas em 31 de janeiro de 2023, com empenho realizado em 08/02/2023 e liquidação na mesma data;

b) A liquidação nº 1960100832300002726, referente à competência de novembro de 2022, a Coordenação de contratos de Serviços de Saúde das Unidades Próprias sob Gestão Direta – CGD emitiu Parecer, contendo todos os atestos dos serviços prestados pela FJS pelas unidades de saúde contempladas em 13 de dezembro de 2022, com empenho e liquidação realizados ainda no exercício de 2022.

Em relação a liquidação nº 1960100832300012144, referente à prestação de serviços médicos sob rubrica indenizatória pelo Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS, da competência de dezembro de 2022, o INTS encaminhou documentação referente aos serviços prestados em 06 de janeiro de 2023, a CGD emitiu Parecer, contendo todos os atestos dos serviços prestados pelo INTS das unidades de saúde contempladas em 18 de janeiro de 2023, com assinatura do TRD em 02/02/2023, com empenho em 02/02/2023 e liquidação em 03/02/2023.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Registra-se que nas despesas identificadas acima, tanto contratuais quanto indenizatórias, o tempo de análise da prestação de contas até a finalização de todas as pendências observadas nos processos de pagamentos se estendeu até a data limite para o procedimento de execução orçamentária no ano de 2022, que ocorreu em 16 de dezembro, conforme Anexo II – Datas Limite para o Encerramento, do Manual de Encerramento do Exercício de 2022, expedido pela Secretaria da Fazenda, não tendo tempo hábil para o devido empenho no ano corrente.

Cabe salientar que na liquidação 1960100832300002726 ocorreu um empenho prévio, ainda que parcial no exercício de 2022, com posterior complemento no ano subsequente, em razão da data limite da execução orçamentária definido pela SEFAZ, conforme apontado acima.

Em relação aos pagamentos sob rubrica indenizatória, importante pontuar que a despesa é aquela analiticamente comprovada em processo de prestação de contas, criteriosamente avaliada pela Coordenação de Contratos ou unidade responsável pela fiscalização da prestação do serviço, e cujo empenho da despesa somente se processa após Parecer Técnico da área sobre a legitimidade dos documentos apresentados em relação aos serviços prestados, e, fundamentalmente, de Termo de Reconhecimento de Débito, deferido pelo gestor do SUS.

Acrescentamos, ainda, que no prévio empenho, a execução da despesa fixada e suas alterações, segue o ritmo da execução da despesa prevista, mesmo sendo despesa contratual, e no setor de saúde é essencial por natureza, cuja interrupção de serviços pode provocar graves e irreparáveis prejuízos, incluindo perda de vidas humanas.

Por isso, se faz necessário, em algumas ocasiões as sobreposições, que, eventualmente, pode comprometer o saldo de dotações mensais, e, conseqüentemente,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

pode ultrapassar a execução orçamentária do exercício da geração da despesa, contrastando com o princípio orçamentário da anualidade ou periodicidade.

Diante do exposto, informamos que a Secretaria da Saúde vem executando, desde 2021, registros contábeis do Reconhecimento do Passivo por Competência – RPC, com afetação do passivo financeiro e reflexo nas demonstrações contábeis; vem efetuando maior volume de despesas empenhadas, com fontes de recursos do Tesouro e outras fontes; ampliando o volume de despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e qualificando a inscrição das despesas inscritas em Restos a Pagar n/Processados; realizando maior contingente de modificações orçamentárias para aproveitamento de saldos orçamentários e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do Estado, em interação constante com as unidades gestoras da SESAB, como também com o DEPAT/SEFAZ, visando um horizonte temporal para saneamento dessa excepcionalidade de despesas, a patamar de normalidade.

7) subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF (item 2.6.1.7). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022;

Outro ponto abordado no item 2.6.1.7, que o Relatório afirma haver uma subavaliação dos Restos a Pagar. O trecho do Relatório aponta os dados de inscrição de Restos a Pagar do exercício de 2023:

“De acordo com os relatórios, foram inscritos R\$2,3 bilhões em RPs, sendo R\$1,4 bilhão não processados e R\$859,8 milhões processados. Esses valores indicam um crescimento de 19,0% nas inscrições totais de restos a pagar em 2023, em relação ao exercício anterior.”

A tabela a seguir demonstra o histórico de inscrição de Restos a Pagar entre os exercícios de 2015 a 2023.



ESTADO DA BAHIA

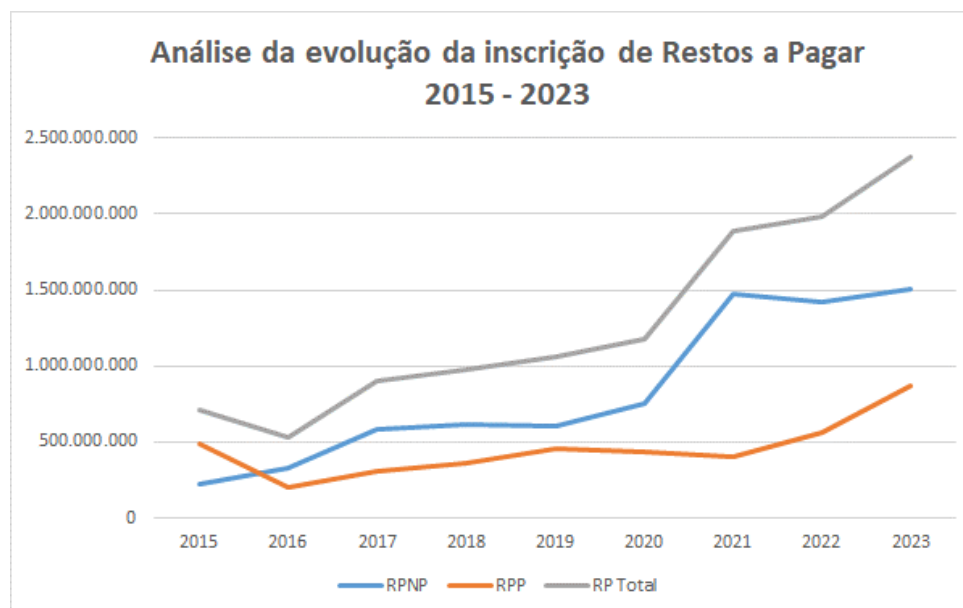
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em Reais

Análise da evolução da inscrição de Restos a Pagar 2015 - 2023			
Ano	RPNP	RPP	RP Total
2015	222.196.045	492.714.053	714.910.098
2016	333.164.478	200.896.793	534.061.271
2017	584.951.610	313.452.841	898.404.451
2018	618.354.515	362.695.758	981.050.273
2019	600.475.911	458.590.596	1.059.066.507
2020	749.789.729	432.737.837	1.182.527.566
2021	1.476.070.408	406.815.497	1.882.885.905
2022	1.418.815.621	566.756.899	1.985.572.520
2023	1.504.122.039	874.636.060	2.378.758.099

Fonte: Fiplan Gerencial

Conforme demonstrado na tabela, em 2021, 2022 e 2023 houve um crescimento importante na inscrição de Restos a Pagar. Se considerarmos apenas os valores de RP não processado, percebe-se que a sua inscrição em 2021 praticamente dobrou em relação à 2020, com pequena redução em 2022, e novo aumento em 2023. Entretanto em 2022 houve crescimento dos Restos a Pagar Processados, fato que se repetiu em 2023. O gráfico a seguir demonstra esta evolução da inscrição de Restos a Pagar:



Observa-se que a inscrição de restos a pagar não processado vem numa curva de inscrição crescente desde o exercício de 2015 até 2021, com uma pequena redução em 2022, e novo avanço em 2023, saindo do valor de R\$ 222 milhões em 2015 para 1.504 milhões em 2023. Este crescimento do RP não processado representa o esforço do Estado em reconhecer orçamentariamente as despesas dentro do exercício da ocorrência do fato



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

gerador, pois o RP Processado, por já ter havido a liquidação, somete o pagamento fica postergado para o exercício seguinte.

Ressalta-se que, para inscrição em Restos a Pagar, as diversas unidades do Estado precisam seguir as orientações do Manual de Encerramento do Exercício, especificamente o Anexo II, que trata das datas limites para execução orçamentária, num cronograma de datas encadeadas para permitir o encerramento do exercício e a sua prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado. Neste sentido, o Manual orienta que as unidades se planejem para realizar o empenho das despesas do exercício de forma prévia, para permitir a inscrição de restos a pagar processados e não processados, conforme trecho da página 12 da 11ª Versão do Manual de Encerramento do Exercício:

“Para efeito do encerramento do exercício financeiro, deve ser identificado o pertencimento da despesa por meio das regras de classificação estabelecidas durante a apuração dos valores que serão pagos no exercício seguinte, classificando tais despesas em Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados. As Diretorias Gerais ou unidades equivalentes devem observar as datas limites previstas no Anexo II deste Manual, para que seja planejada a apuração dos valores que podem ser pagos no exercício corrente.”

Neste sentido, diante do que foi exposto, fica demonstrado que o Estado, no processo de inscrição dos valores em Restos a Pagar, busca reconhecer as despesas no exercício financeiro de sua competência, havendo em crescimento do valor de RPNP em 2023 de 576,93% em relação ao valor inscrito no exercício de 2015.

8) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023 (item 2.6.1.8). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 a 2022;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No que diz respeito às emendas parlamentares, a Auditoria reconheceu que houve cumprimento do art. 51 da LDO/2023, uma vez que foram destinados 51,78% para a saúde (limite mínimo de 50%), 25,97% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 22,25% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%)

Além disso, após a resposta da SEC, uma das Secretarias que possui maior representatividade na questão das emendas, reconheceu-se que os impedimentos relatados atendem ao disposto na legislação.

Concluindo, o processo de execução das Emendas Parlamentares embora venha sendo aprimorado a cada ano no âmbito do Governo, ainda apresenta inúmeros desafios e os resultados ainda não permitem alcançar a plena execução dos projetos.

A Auditoria apontou como achado a não publicação de tais impedimentos. Assim, constata-se que houve clara evolução na matéria.

Saliente-se que a articulação com parlamentares e suas assessorias é essencial para apoiar o diálogo com órgãos e secretarias competentes, que frequentemente apontam óbices e entraves à execução das emendas impositivas. Através dessa articulação, busca-se orientar sobre os procedimentos administrativos a serem adotados, visando realizar os ajustes necessários com maior celeridade e eficiência. Em 2023, o Estado alcançou uma execução de 81,79% das emendas, superando os resultados obtidos nos anos de 2017 a 2022. Assim, o Estado está na direção correta para buscar atingir a meta de 100% de execução.

Portanto, considerando os avanços realizados não caberia a inclusão de tal item como suporte para desaprovação por mera ausência de publicação do impedimento, sendo que os impedimentos foram devidamente justificados e acatados pela Auditoria, não havendo qualquer comprovação de atuação dolosa



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

para não cumprimento das emendas parlamentares e sim dificuldades e impedimentos operacionais na sua execução.

9) as fragilidades de controle da inadimplência relacionada a prestação de contas dos convênios e congêneres, a ausência de sistema de gestão e controle de convênios e a ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.1.9). As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 a 2022 e ressalva no exercício de 2022;

É imprescindível enfatizar o comprometimento contínuo do Estado, por meio da Saeb, em buscar uma solução adequada para a gestão das parcerias no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em que pese essa iniciativa requerer a estruturação de instância administrativa para o controle sistêmico de convênios e instrumentos congêneres para dar sustentabilidade à solução, medida que se relaciona com o item 1.1 da Resolução TCE Nº 000101/2023.

Considerando o exposto nas respostas aos apontamentos anteriores, e, considerando todas as etapas já realizadas, desde a pesquisa inicial, estudos e contribuições em diversos processos, a Saeb publicou, em junho/2024, consulta pública, com o intuito de buscar empresas interessadas em licenciamento de software capazes de atender às demandas das parcerias (MROSC, contrato de gestão e convênios). Nesse sentido, submeteu-se o Termo de Referência, com o objetivo de realizar levantamento de valores de mercado, identificar a existência de empresas interessadas em participar do certame licitatório, bem como colher contribuições aos requisitos funcionais para o sistema pleiteado.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, corroborando com as diretrizes da Norma específica em vigor e dos apontamentos do referido Tribunal, a Saeb vem envidando esforços para aprimorar o termo de referência da contratação e compatibilizá-la às demandas do Estado. Com a contratação da empresa especializada em licenciamento de software capaz de atender às demandas das parcerias, a Saeb busca disponibilizar, no segundo semestre de 2024, Ata de Registro de Preço de sistema informatizado para gestão dos instrumentos, podendo atender aproximadamente 35 órgãos e entidades da administração pública.

10) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 2.6.2.3). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio do exercício de 2022;

Tal item relaciona-se com a ordem cronológica de pagamentos. Entretanto, cabe destacar que a Lei 9.433/2005 foi revogada integralmente. Não há mais a obrigação de publicação da relação de todas as faturas, na forma da Lei 9.433/2005.

A Lei Federal 14.133 exige “a disponibilização, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, da ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem”.

A Lei Federal citada, cuja vigência plena se deu a partir de janeiro/2024, também estabeleceu possibilidade de alteração da ordem cronológica, o que ensejou necessidade de adaptação da regulamentação que vinha sendo elaborada pelo Estado da Bahia, bem como dos sistemas necessários para o cumprimento de tal obrigação.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A alteração da legislação ensejou necessidade de revisão da minuta de Decreto, mas os ajustes já foram realizados e encaminhada a minuta para análise da Casa Civil e do Exmo. Sr. Governador do Estado.

O processo SEI com toda a tramitação e a referida minuta é 013.1340.2019.0007353-58.

Por fim, conforme informações da AGE, a publicação da relação de pagamentos com o detalhamento que permita o acompanhamento do cumprimento da ordem cronológica será realizada no portal Transparência Bahia. A rotina informatizada está pronta aguardando a publicação do decreto mencionado que regulamentará o procedimento.

11) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$129,4 milhões, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.6.3.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022;

Em relação aos gastos executados na ação 4131 – Administração de Bolsa de Estágio cabe realçar o objetivo desta despesa, pois trata-se de pagamento de bolsa a estudantes ante a contraprestação de serviço na administração pública estadual, conforme preconiza o Decreto 11.342 de 1 de dezembro de 2008, e como componente do processo de formação do aluno que nada se confunde com auxílio assistencial, portanto plenamente elegíveis com despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Tais despesas referem-se aos programas Mais Futuro/Partiu Estágio e Bolsa Presença que tem sido alvo de discussão entre o Estado e a Corte de Contas desde o exercício de 2020.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Inicialmente passemos a tratar do programa de auxílio permanência (Mais Futuro). Apresentamos dessa forma o contexto sob o qual foi tomada a decisão de eleger essa despesa como MDE, assim, importa salientar que, até a edição do acórdão do Supremo Tribunal Federal, oriundo da ação cível 727 do Estado da Bahia contra a União, em fevereiro de 2020, cujo os efeitos passaram a valer a partir de abril daquele ano, as fontes de financiamento vinculados ao Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza – FUNCEP, não computavam, para fins de cálculo do valor constitucional mínimo de gastos obrigatórios com a Educação, 25%. Portanto, tratava-se de recursos livres para utilização em ações como o Mais Futuro, que objetiva garantir a permanência do estudante do ensino superior e corrigir as distorções sócio econômicas oriundas das desigualdades territoriais da Bahia.

Necessário se faz chamar à atenção que, apesar da nomenclatura do programa ser “auxílio” permanência, os seus efeitos práticos visam tão somente garantir a permanência do estudante na universidade, o que, portanto, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formulação das políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.

Ante o contexto da pandemia, merece destaque o papel dessa despesa para a vida dos estudantes. O Mais Futuro assegura condições para os estudantes manterem suas atividades junto às universidades, eliminando assim os deslocamentos constantes desses às suas cidades de origem, resguardando-os bem como aos seus familiares.

Em 2022, a Procuradoria Geral do Estado, em resposta aos apontamentos nas contas do governador do exercício de 2021 respondeu através do processo sei nº 011.5508.2022.0087456-28 doc. 00059230622 (página 80) especificamente em relação ao programa Mais Futuro que:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“...Quanto ao Programa Mais Futuro, o programa visa garantir a permanência do estudante na universidade, o que, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formulação das políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.”

Em relação ao Programa Bolsa Presença, instituído pela Lei estadual nº 14.310/2021, que se inclui na seara das ações de combate aos efeitos deletérios da pandemia na educação, principalmente no que se refere às perdas do ponto de vista pedagógico que comprometem a manutenção e o desenvolvimento do ensino dos estudantes da rede pública do estado da Bahia, registra-se que o mesmo foi elaborado tomando como tese central, para que esta despesa fosse enquadrada como elegível para MDE, a seguinte argumentação:

A UNICEF destacou em pesquisa publicada em 2020, a importância da alimentação escolar e o seu caráter essencial para as garantias das condições de ensino:

Brasileiros que vivem em domicílios com crianças e adolescentes foram os mais impactados pela redução da renda, pela insegurança alimentar e pela fome.

(...)

A pesquisa revela, também, que grande parte das crianças e dos adolescentes – tanto de escolas particulares quanto públicas – continuou tendo acesso à aprendizagem na pandemia. No entanto, 9% não conseguiram continuar a aprendizagem em casa, ampliando a exclusão no País. Entre os 91% das crianças que seguiram com acesso à educação, uma percentagem significativa não consegue estudar de maneira regular. **“Os resultados deixam claro que o acesso a direitos ocorre de forma desigual no Brasil. Com a pandemia, as disparidades podem se agravar, impactando fortemente quem já estava em situação de vulnerabilidade”**, explica Paola.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Diante desse cenário, o UNICEF reforça o apelo para que o País dê prioridade às crianças e aos adolescentes na resposta à Covid-19. **Isso significa destacar e priorizar os direitos e necessidades de meninas e meninos nos orçamentos, programas e projetos, visando mitigar os impactos da crise – em curto, médio e longo prazos – na vida de crianças, adolescentes e suas famílias** (grifos nossos).

Em face da situação socioeconômica do Brasil, dos Municípios, das características da população infantil e adolescente atendida pelo ensino público, os autores perpassam as análises de dispositivos da Constituição Federal e outros infraconstitucionais, como os da LDB, traçando linhas de argumentação acerca dos dispositivos selecionados e interpretando-os com base, entre outros, no princípio da unidade da Constituição para apresentar opinativo acerca da possibilidade de inclusão das despesas com alimentação no cômputo dos 25% de que trata o art. 212 da CF.

Em 2020, as questões socioeconômicas de que tratam o artigo se agravaram na Bahia e em todo o Brasil diante dos impactos da pandemia causada pelo novo Coronavírus, ensejando decretação de estado de calamidade pública pelo Governo Federal por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, além do estabelecimento de medidas de urgência adotadas nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020, com vista a redução do impacto social decorrente da emergência de saúde pública em voga.

Na Bahia, a situação de emergência para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19 em todo o território do Estado foi publicada no Decreto nº 19.549, de 18 de março de 2020, com posteriores alterações. Em decorrência destes fatos foi decretada, também, a suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino da rede pública estadual conforme Decreto nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações ulteriores, sendo estes apenas alguns dos diversos normativos que orientaram as ações do governo estadual, e estabeleceram suas limitações e possibilidades de atuação em todo o Estado.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando o contexto da pandemia descrito e ainda persistente, que no momento encontrava-se em sua pior fase, com altos índices de contaminação e de mortes, com indicativos de colapso do sistema de saúde no Estado da Bahia e na maioria dos estados brasileiros, impondo acirramento de medidas restritivas para circulação de pessoas, entre outros, há que se investigar melhor as possibilidades de recorrer a análises mais adequadas aos desafios postos pelo caso concreto em apreço.

Muitos estudantes têm hoje pais desempregados, sem qualquer assistência de renda, e sem condições objetivas para promoção da subsistência de suas famílias diante do fechamento de diversos estabelecimentos dos setores de serviços ou de comércio, em especial, pelas consequências das ações político-econômicas do Governo Federal que, entre outras, suspendeu a oferta de auxílio emergencial e, também, pelas omissões ou pelos cortes diretos de recursos com os quais a União têm negligenciado as suas responsabilidades na gestão da crise sanitária, nos suportes às políticas assistenciais de sua competência e nas ações de competência comum, como educação e saúde, sobre às quais tem o dever de cooperar com os Estados e Municípios brasileiros. O assunto é de conhecimento público, ocupa as principais mídias nacionais e internacionais, uma vez que o Brasil passou a ser o epicentro da pandemia no mundo.

Assim, seja em 2020 ou mesmo em 2021, a oferta de alimentação escolar não pode ser categorizada como ação suplementar para o ensino, mas é condição essencial para garantir as condições de aprendizagem e de garantia da oferta de ensino, na medida em que atenua os impactos do contexto socioeconômico agravados com a pandemia e que recaem sobre os estudantes matriculados na Rede ou mesmo nas Universidades.

Ressalta-se que, em 2020, não obstante a suspensão das atividades presenciais, a SEC disponibilizou para os estudantes diversos recursos para acesso pela internet, programação especial pela TVE e outros, para estimular o interesse dos estudantes e possibilitar a realização de atividades de aprendizagem, mesmo em condições adversas. Também



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

foram realizados cursos para os professores e para diferentes profissionais da Rede no sentido de melhor prepará-los para os desafios impostos com a pandemia e seus efeitos, seja em atividades remotas, sejam, no futuro, nas atividades presenciais. Em 2021, as ações de ensino foram retomadas de forma remota e seguem um calendário letivo, sendo relevante que os estudantes estejam com boa condição de saúde alimentar para cumpri-lo.

Em 2020 e 2021, diante da situação de emergência decretada no Brasil e no Estado, bem como diante da suspensão das aulas presenciais na Rede Estadual de Ensino, a SEC foi obrigada a suspender diversas ações, rever contratos, reprogramar atividades e modificar diversos procedimentos administrativos para atender as demandas dos contextos vivenciados. Desse modo, a interpretação literal do art. 71 da LDB não condiz com a responsabilidade e compromisso assumida pelos gestores públicos do Governo do Estado da Bahia na realização de ações que, em 2020 e 2021, em face da pandemia, foram e têm sido fundamentais para manutenção e desenvolvimento do ensino, em especial, como se pode ser evidenciado na oferta de segurança alimentar para a comunidade estudantil.

Os excepcionais contextos ora explicitados demandam uma outra interpretação, eis que a racionalidade burocrática inserida na leitura do art. 71 supracitado induz, fora do contexto, à equivocada conclusão de descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais, quando em verdade os mesmos atuaram em prol da defesa de princípios e direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal -com destaque para o princípio da dignidade humana e os direitos e garantias relacionados à educação - a todas as crianças e adolescentes e jovens brasileiros e, no caso da Bahia, aos estudantes sob as responsabilidades da SEC e das Universidades Estaduais.

Isto posto, considerando que o entendimento do TCE e suas fundamentações baseiam-se em interpretação literal do art. 71 da LDB e não atentam para os contextos que impactaram a gestão pública no Estado da Bahia em 2020, 2021 **e ainda com reflexo em 2022 e 2023, visto o**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

quadro de agravamento de pessoas em insegurança alimentar ensejou no lançamento pelo governador do Programa Bahia sem Fome, a preocupação era que tal interpretação pudesse induzir a erro o Pleno do TCE, na oportunidade de apreciação das contas da Educação, sobre suposto descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais, reiterou-se a necessidade de que sejam aplicadas aos atos destacados pela Auditoria outras técnicas de interpretação normativa, em especial as que levem em conta o princípio da unicidade da Constituição ou as técnicas que avaliem as tensões entre dispositivos constitucionais à luz do caso concreto, a exemplo da ponderação.”

Ante a tese explicitada e em busca de segurança jurídica, a Secretaria da Educação também submeteu a matéria à análise jurídica da PGE através do processo SEI nº 011.5508.2021.0016821-66. Neste questionou-se acerca da classificação da despesa nos critérios legais estabelecidos para enquadramento como manutenção e desenvolvimento da educação conforme determina a constituição federal. Em detida análise, para além de outras técnicas de interpretação com observação ao princípio da unicidade da constituição a ilustríssima Procuradora em seu parecer que indicou pela utilização o Bolsa Presença como despesa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino, contribui com luz à questão da assistência social na interpretação à Magna Carta Brasileira em seu parecer abaixo descrito:

“Por primeiro, indiscutíveis a obrigação de aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita advinda de impostos em Educação, mais precisamente para manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, art.212), havendo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/ 1996), conceituado tal a expressão (“manutenção e desenvolvimento do ensino”), verbis:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; - aquisição, manutenção, construção e conservação



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de instalações e equipamentos necessários ao ensino; – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Perceba-se um conceito geral contido no caput do art.70 (as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis), encontrando-se nos incisos seguintes exemplos, em lista que se qualifica como “*numerus apertus*”, veja-se o verbo usado (compreender, exemplos que se compreenderiam no conceito geral) e a presença do art.71 seguinte, que traz exemplos negativos, do que não poderiam ser entendidos (compreendidos) como despesas de “manutenção e desenvolvimento de ensino”.

Interessa à resposta da consulta o inciso IV do art.71: “IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”. E, de forma mais ainda específica o último conceito “outras formas de assistência social”. Isto porque a assistência à saúde (médico-odontológica e farmacêutica) de maneira nítida e indubitável reside no eixo saúde enquanto política pública de atendimento preventivo e curativo; e os programas de alimentação excluídos somente podem ser aqueles realmente “suplementares”, pois a alimentação como



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

integrante da jornada escolar ''e hoje considerada como medida essencial para manutenção do aluno na escola e desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem.

Restaria entender o conceito de assistência social, permitindo-nos o cotejo com a expressão “manutenção e desenvolvimento de ensino”. A questão não se mostra fácil, a partir mesmo do conceito constitucional de “assistência social” contido no art.203:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; - a promoção da integração ao mercado de trabalho; - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Lê-se da norma que a assistência social volta-se àqueles necessitados, não protegidos pela Previdência Social, de caráter contributivo, a fim de lhes garantir a sobrevivência em condições mínimas de dignidade, combatendo a pobreza. A norma constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742/1993, consolidando a definição da assistência social (atendimento às necessidades básicas) e seus objetivos (proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos). Importante transcrever o art.2º, que traz definições desses últimos objetivos:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

- a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a garantia de 1



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

(um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Quando se consideram os direitos sociais fundamentais (CF/88, art. 6º), que, inclusive ganham igualmente uma definição como deveres do Estado em suas três esferas federativas (Capítulo II, estando a Educação em específico nos arts. 205 a 214), perceptível a possibilidade de superposição conceitual entre assistência social de direitos sociais. Inclusive, o parágrafo único do art.2º da Lei Federal nº 8.742/1993, acima transcrito, reconhece essa integração indissociável entre assistência social e direitos sociais.

Caberá, pois, ao intérprete a tentar, justamente, diferenciá-los para os devidos fins.

Uma primeira diretriz é dada pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art.204, ao cuidar dos recursos financeiros destinados à assistência social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

- despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Perceba-se que o inciso III estabelece que a despesa precisa realmente ter vinculação direta aos objetivos da assistência social (proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos) para ser assim qualificada. Por sua vez, retornando-se à Federal nº 8.742/1993, diz o art.6º-A desse diploma que esses objetivos são concretizados por dois tipos de proteção: social básica (voltados à prevenir “situações de vulnerabilidade e risco potencial, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”); e social especial (“visando reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos”).

Mais adiante, no art. 22, conceitua benefícios eventuais (“provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”; no art. 23, serviços socioassistenciais (“atividades continuadas que visem à melhora de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei”); e no art.24 programas de assistência social (“ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”).

Com esses conceitos constitucionais e legais sobre assistência social, examine-se o Programa Bolsa Presença, instituído pela Lei Estadual 14.310, de 2021, para se o poder qualificar como uma atividade voltada à assistência social ou à educação, sabendo-se que será o critério diferenciador o seu objetivo central.

O objetivo do Programa Bolsa Presença restou definido como o estímulo à permanência dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino em condição de vulnerabilidade



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

socioeconômica. Considerado o grave intervalo de suspensão total ou parcial da educação pública diante da pandemia e do agravamento das condições socioeconômicas de grande faixa populacional (o percentual da classe baixa saiu de 38% em 2011 para 47% em 2021, segundo o IBGE)¹, indiscutível a necessidade de medidas para manter o serviço público educacional, melhor dizendo, garantir o real acesso à Educação. Daí porque a expressão definidora do objetivo central não é a “vulnerabilidade socioeconômica”, mas sim a permanência dos alunos na escola.

1 <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/17/classe-media-encolhe-na-pandemia-e-ja-tem-mesmo-tamanho-da-classe-baixa.ghtml>
<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>

Cite-se trecho interessante da reportagem publicada no sítio eletrônico Porvir2:

Impactos econômicos

Um estudo do Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa) sobre o impacto da perda de aprendizado neste ano ao longo da vida dos estudantes aponta que os jovens podem perder R\$ 42,5 mil de renda se os conteúdos não forem repostos e eles seguirem para o mercado de trabalho com esses déficits. “Não foi planejado, não houve transição para esse novo modelo. Então, houve perdas e precisamos olhar agora para elas”, disse o economista Ricardo Paes de Barros, que elaborou o estudo, à Folha de S. Paulo.

Outra pesquisa também feita pelo Insper, ao lado da Fundação Roberto Marinho, projeta que o país perde R\$ 214 bilhões por ano por deixar 17,5% dos jovens sem concluir o ensino médio. Isso significa dizer que o país tem hoje 575 mil adolescentes de 16 anos que não vão completar a educação básica, se nada mudar, mostra o estudo “Consequências da violação do direito à educação”. O cálculo leva em consideração



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

mudanças no mercado de trabalho, com a queda de empregabilidade e de remuneração dos jovens, os efeitos dessa renda mais baixa para a sociedade e a longevidade menor.

Não à toa, competirá o desenvolvimento de “ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno”, em conjunto com o pagamento de uma bolsa no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais). Duas, portanto, as ações principais: concessão do auxílio financeiro, mas também a construção de medidas pedagógicas para garantir exatamente a permanência do aluno e o desenvolvimento do ensino. Vide, no art.2º, os objetivos secundários a alcançar:

‘Art. 2º - Para alcançar os objetivos do Programa Bolsa Presença serão desenvolvidas ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno, de continuidade nos estudos e de apoio à sua família, consistentes em:

- realizar atividades pedagógicas orientadas dentro de uma das linhas do Programa Bolsa Presença, voltadas a contextualizar o aluno na preparação de seu futuro no mundo do trabalho, com o desenvolvimento do projeto de vida, conforme as orientações da Base Nacional Comum Curricular - BNCC;
- apoiar a família do aluno, com a concessão de bolsa, e aproximá-la da escola, fortalecendo os vínculos para combater o abandono escolar;
- ofertar cursos de formação continuada aos alunos e às suas famílias, através do Instituto Anísio Teixeira - IAT, das universidades públicas e de outras instituições que desenvolvam projetos que se coadunem com os objetivos do Programa Bolsa Presença; IV - incentivar o protagonismo juvenil, a partir do engajamento dos líderes de classe e dos monitores do Programa Mais Estudo, instituído pela Lei nº 14.306, de 12 de fevereiro de 2021, na mobilização e interlocução junto aos estudantes e famílias participantes do Programa Bolsa Presença;
- V - incentivar o voluntariado, a partir do envolvimento de estudantes universitários.

Mais: as atividades precisam seguir o Documento Curricular Referencial da Bahia (DRRB e BNCC), com observância dos eixos temáticos descritos no art.3º. E os alunos, assim como as famílias, precisam participar efetivamente das atividades pedagógicas ordinárias e especiais (art.6º), e serão avaliados após cada edição do programa (art.7º).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Nítido, pois, que o objetivo central firma-se na garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola. Há toda uma modelagem voltada à motivação do aluno, com envolvimento da família. O escopo, repita-se é educacional, e não primariamente proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos, capaz de reclamar uma proteção social básica ou especial, nos termos da Lei Federal 8.742, de 1993. Não havendo diretamente o objetivo da assistência social, incabível a aplicação de recursos financeiros alocados para a assistência social. Ao reverso, constituindo o objetivo central o desenvolvimento educacional, deve-se utilizar os recursos próprios, nos termos do art. 212 da CF/88 e do art.70 da Lei 9394, de 1994.

Merece ser pontuado que a previsão de que será beneficiado o aluno cuja família esteja inscrita no CadÚnico não traduz o objetivo central do programa (permanência na escola), mas apenas a seleção do público mais necessitado, o que, por si só, como visto, não tipifica os objetivos típicos da assistência social para fins de caracterização do programa como da área educacional ou assistencial.

Com tais considerações, opina-se favoravelmente à alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais, s.m.j.”

Portanto baseado no supracitado parecer da Procuradoria é que as despesas do Bolsa Presença foram computadas como elegíveis como MDE.

É imperioso analisar que no cenário em que retirarmos do cômputo dos 25% constitucionais as despesas com os programas questionados, conforme cálculos da própria Auditoria do TCE, ainda assim o Estado cumpriria o gasto mínimo com educação, pois teria gastado 25,36%:

“A revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, efetuada pela Auditoria, considerando a dedução destas despesas inelegíveis, reduz o índice obtido para 25,36%, portanto, cumprindo o art. 212 da CF/1988.” Ref.3285944-336

Registre-se que decisão do Tribunal de Contas no processo TCE/010167/2021, que trata da execução orçamentária e financeira da SEC no exercício de 2021 (janeiro a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

agosto), declarou como proposta vencedora o voto do relator o ilustríssimo Conselheiro João Bonfim, que assim declarou em seu voto:

“...Portanto, não vislumbro, nos casos examinados, a existências de gastos desvinculados de ações educacionais, o que atrairia, se fosse o caso, a vedação do cômputo destas despesas na apuração do limite em comento. Com efeito, são elegíveis como gastos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as despesas realizadas no âmbito do Programas Vale Alimentação Estudantil, Mais Futuro e Bolsa Presença, no montante de R\$236.971.359,09, na apuração do limite correlato no período corresponde ao percentual do 4º bimestre de 2021. Ressalto, inclusive, que, por maioria de votos, o Plenário desta Corte consignou, em sede Parecer Prévio, que o Estado da Bahia cumpriu o limite percentual mínimo de 25% da RLI em despesas com MDE, referente ao exercício de 2021.

Considerando, ainda, que a Secretária de Educação, acatando os apontamentos efetuados pela Auditoria, em relação a inelegibilidade dos gastos incorridos com pagamentos de Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) do pessoal cedido para SESAB e SAEB, para ações contra a COVID-19, e dos gastos com de auxílio funeral, que somaram R\$1.504.628,42, para apuração do limite em questão, deixo de acompanhar a recomendação proposta pela Auditoria, por entender não cabível, frente aos argumentos aqui delineados.

Diante o exposto voto pela juntada da presente auditoria ao processo de Prestação de Contas Anual da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC), referente ao exercício de 2021”

Ainda em 2023 é possível observarmos os efeitos deletérios impostos pela pandemia como o agravamento da fome entre brasileiros e no caso da Bahia os reflexos disso na Educação com a diminuição de alunos matriculados na rede, podemos concluir que tal efeito seria ainda maior sem as importantes políticas educacionais criadas neste período.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Dessa forma é que devidamente amparado juridicamente o Estado entende ser cabível permanecer computando as despesas em tela como elegíveis para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

12) contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.6.3.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022;

Cabe informar que a Secretaria da Saúde, em atendimento ao Ofício Circular nº 03/2022, encaminhado pela SEFAZ/SAF/DICOP, o qual orientava sobre a adequação no elemento de despesas 33.90.34 – para as prestações de serviços de saúde, em razão de registros desse Tribunal de Contas do Estado da Bahia, procedeu com a devida alteração do elemento de despesa 39 para o 34.

Nesse sentido, foi inaugurado o processo SEI nº 019.3142.2023.017451-39, no ano de 2023, por meio do qual foram processadas as devidas alterações que se concretizaram em 2024, por meio de Apostilamentos em todos os contratos que se enquadram nessa categoria, buscando, tão somente, o aperfeiçoamento contábil, conforme documento anexo.

Acrescentamos, ainda, que o valor remanescente em 2024, no elemento de despesa 39, no montante de R\$ 23.664.544,48, refere-se a outras despesas que não são advindas a Contratos de P.J. e pessoal, não representando terceirização de mão-de-obra, tais como: Hemodinâmica do Roberto Santos, Nefrologia do Roberto Santos, Radioterapia do CICAN e Manutenção de autoclave, documento anexo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

13) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (item 2.7.1.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;

O Estado da Bahia aderiu ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios previsto no Art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, pelo qual compete ao respectivo Tribunal de Justiça a gestão das contas de depósitos especiais e do estoque de precatórios, inclusive da ordem de pagamento. Neste contexto, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) se constitui a fonte primária de informação, sendo esse Poder o gestor responsável pelo estoque de precatório e, nele, a ordem cronológica.

As orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) recomendam a descentralização orçamentária para que o próprio Tribunal de Justiça realize a execução orçamentária dos precatórios, permitindo o controle orçamentário simultâneo ao processo de quitação junto ao credor e facilitando um melhor controle da ordem cronológica. Conforme dispõe o MCASP (10ª edição):

Se a entidade devedora pertencer à mesma esfera do Tribunal de Justiça poderá efetuar a descentralização orçamentária para que o próprio Tribunal de Justiça realize a execução orçamentária do precatório. Nesse caso, a dotação deve ser consignada no orçamento à entidade devedora do precatório e, posteriormente, descentralizada. Desse modo, além do pagamento do precatório, também a execução orçamentária será realizada pelo próprio Tribunal de Justiça. Alternativamente é facultada a adoção do procedimento a seguir.

Se a entidade devedora pertencer a esfera distinta do Tribunal de Justiça (caso, por exemplo, de precatórios de Município) a execução orçamentária será registrada pelo devedor e o Tribunal de Justiça ficará responsável pelo pagamento dos precatórios a partir dos recursos disponibilizados na conta especial e pela notificação das entidades após o pagamento, para que estas procedam aos registros. Ressalta-se que no segundo caso não é viável a execução mediante descentralização, tendo em vista que as entidades envolvidas



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

pertencem a diferentes entes da Federação e, portanto, diferentes orçamentos.

Já nos casos em que a descentralização é possível, recomenda-se que tal procedimento seja adotado, tendo em vista que ele permite o controle orçamentário pari passu ao processo de quitação junto ao credor.

Dessa forma, a execução orçamentária é registrada na SEFAZ com base nos aportes financeiros realizados, enquanto o Tribunal de Justiça é responsável pelo pagamento dos precatórios a partir dos recursos disponibilizados em conta especial, bem como pela notificação após o pagamento, para que os registros sejam efetuados.

Essa sistemática, aplicada no contexto do Regime Especial, apresenta desafios significativos à implementação do registro individualizado de precatórios. O Estado da Bahia fornece, a cada exercício financeiro, os valores necessários à quitação de uma parcela do estoque total de precatórios, dividido pelos anos restantes (atualmente, até 2029). Mesmo sendo conhecidos os precatórios existentes, não é possível identificar com precisão quais serão pagos no exercício, visto que, além da ordem cronológica para pagamento, precatórios podem ser quitados mediante a adesão de interessados aos editais de acordo promovidos pelo TJBA, além das superpreferências, caracterizadas pela priorização de pagamento de precatórios ou parcelas destes de titularidade de idosos, portadores de doenças graves ou com deficiência.

Como resultado, a fila dos precatórios possui uma dinâmica que a faz alterar de um exercício para o outro e, inclusive, ao longo de um mesmo exercício, tornando o registro individualizado inócuo quanto ao objetivo explicitado no art. 10 da LRF, qual seja a observância da ordem cronológica de pagamento da fila de precatórios.

Em face da deliberação do Plenário do TCE quanto ao registro individualizado dos precatórios, com identificação dos beneficiários, no sistema Fiplan, a Secretaria da Fazenda está empenhada em discutir internamente e em colaboração com a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e o próprio Tribunal de Justiça, a melhor forma de atuar na ressalva indicada pelo TCE, com definição de procedimentos até dez/2024.

14) subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos (item 2.7.1.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

De acordo com as informações fornecidas pelo Tribunal de Justiça da Bahia, ao final do exercício de 2023, aproximadamente 70% do estoque de precatórios já estava atualizado. Ademais, conforme a última lista enviada a esta Secretaria da Fazenda (SEFAZ) em 06 de maio de 2024, esse percentual alcançou 100%, totalizando um estoque atualizado no valor de R\$ 11.172.905.503,24.

Diante do exposto, o apontamento do TCE está sanado.

15) existência de pelo menos 3.822 contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de R\$129,4 milhões, não evidenciados nas DCCs de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP) (item 2.7.1.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações e ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;

Sobre o tema, cabe destacar que as chamadas Contas de Autenticação são contas sobre as quais não tem o Estado da Bahia a capacidade de mudar a sua existência e o procedimento de pagamento. Elas vêm dentro de uma estruturação financeira bancária que existe e que impôs a adoção desse procedimento para que determinados tipos de pagamentos pudessem ser realizados.

O uso de tais contas não representa qualquer transferência de recurso para beneficiar alguém. Representa, em verdade, pagamento de obrigação. Então, o Estado teve de liquidar a obrigação e fazer a transferência da verba. Na verdade, é uma transferência bancária que é feita, é um meio de pagamento através dessa Conta de Autenticação.

Isso significa, portanto, que não há qualquer desvio de dinheiro, nem perda de recurso, não havendo gravidade neste ato, com regulamentação desde 2013, por meio do Decreto Estadual, que é de nº 14.407/2013, e da Instrução Normativa 16/2015 da Secretaria da Fazenda, Instrução nº 16/2015.

Tal procedimento é aplicado em todos os Poderes do Estado, sendo considerado perfeitamente ordinário para determinadas despesas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Modelo similar é adotado pela União, onde a baixa da disponibilidade e a baixa da obrigação ocorrem quando o recurso é transferido para a conta de autenticação. Na esfera federal, a normatização consta do Manual do SIAFI, Macrofunção 020305 – Conta Única do Tesouro Nacional, item 3.3.5.3 – Ordem Bancária para Banco – OBB:

Utilizada para pagamento de documentos em que o agente financeiro deva dar quitação e que não seja possível o pagamento de OB Fatura, bem como para contratação de câmbio com outros bancos que não o Banco do Brasil (<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siaf/020305>).

O uso da conta de autenticação tem por objetivo possibilitar o pagamento de obrigações nas situações em que não seja possível a realização dessa última etapa na execução no sistema FIPLAN, por motivos que não decorrem de limitações desse sistema e que ultrapassam o nível de intervenção das áreas gestoras do sistema. Mesmo nesses casos, as etapas de empenho e liquidação são executadas regularmente no sistema FIPLAN.

Tal sistemática é adotada em processos referentes à quitação de contas de consumo (água, energia, telefonia, correios), tributos federais e municipais, boletos que envolvem mais de um fluxo de empenho (p. ex.: boleto de parcela da dívida com o BNDES, cujo valor inclui despesa de capital – amortização – e despesa corrente – juros), dentre outras. São processos de pagamento que, pela especificidade, representam pequena parcela da totalidade das transações e de valores de despesa executados pelo Governo do Estado da Bahia.

Nesses casos excepcionais, a unidade, no fluxo do sistema FIPLAN, direciona o valor da NOB - Nota Ordem Bancária ou a NEX - Nota de Ordem Bancária extraorçamentária para a conta de autenticação, com duas possibilidades para a quitação da obrigação:

- a) os servidores autorizados realizam o pagamento via o aplicativo de *internet banking* da instituição financeira;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- b) o documento a ser autenticado é encaminhado à instituição financeira, via sistema SEI, com solicitação assinada eletronicamente por servidores autorizados.

Ressalte-se que, em ambas as situações, há necessidade de dupla assinatura eletrônica, pelos servidores autorizados, os mesmos que são responsáveis pela autorização dos pagamentos via sistema FIPLAN. Também, concluída a etapa na conta de autenticação, o comprovante de quitação deve ser anexado ao processo SEI que deu origem ao processo de pagamento. Há, aí, uma vinculação direta entre o processo SEI da execução da despesa, as etapas realizadas no FIPLAN e etapa final de quitação, por meio das contas de autenticação, demonstrando o controle desse processo.

Pelo exposto, a conta de autenticação possui uma natureza transitória, onde o crédito realizado é logo consumido pelo débito decorrente da quitação do documento. Assim, tal tipo de conta tem como característica a sua manutenção com saldo zerado durante a maior parte do exercício, cabendo à unidade gestora da conta o seu controle e conciliação sistemáticos.

Apesar dos esclarecimentos citados, relativamente ao monitoramento dos itens d19 e d20 (Contas de 2022), cumpre informar que a SEFAZ está concluindo os procedimentos para cadastro das contas bancárias de autenticação (cadastro da CBO) do Banco do Brasil e as ações de cadastro dessas contas para a Caixa Econômica Federal e Bradesco ainda estão no prazo (dez/2024), bem como a definição do roteiro contábil e da edição de normativos específicos.

Para o item d21 (Contas de 2022) embora a SEFAZ tenha se comprometido com a ação de “alterar FIPLAN para permitir, na regularização, conta de destino igual à conta de origem” que ainda se encontra dentro do prazo (dez/2024), a Auditoria do TCE ressalta que a ação proposta no Plano de Ação pela SEFAZ, de indicar a conta de destino como sendo a mesma conta de origem, fará com que os registros permaneçam com informações que não são fidedignas ao fato ocorrido, consequentemente não atendendo à recomendação. Assim, **a Auditoria recomenda que a ação proposta seja revista**. Como ainda se está no prazo para atendimento, há informações da SEFAZ de realizar a análise de tal ponderação por meio da SAF.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Análise das disponibilidades de 2023

A SEFAZ vem analisando as situações das contas bancárias de sua titularidade que não possuem ainda o correspondente cadastro no Fiplan (CBO). Além disso, a partir do exercício de 2023 foi incluída na Nota Explicativa que trata do item caixa e equivalentes de Caixa no Balanço Patrimonial o item “Saldo em Contas Bancárias sem Cadastro de CBO”, onde são apresentadas, para dar maior transparência, as situações específicas e as devidas justificativas.

Além disso, no que diz respeito ao item 2.7.1.2.3.1, Seção Analítica pág. 370-371, as contas bancárias vinculadas ao CNPJ da Secretaria da Educação, saldo de maior relevância que não possuem CBO, tem finalidade transitória ou são movimentadas exclusivamente pelos gestores das escolas que não operacionalizam o sistema FIPLAN.

Execução e Operacionalização destas despesas:

1. Unidade escolar justifica demanda de recurso financeiro;
2. Realizado EMP, LIQ, NOB;
Vale ressaltar que a NOB envia o recurso para uma conta bancária transitória e são feitas remessas via Banco do Brasil, distribuindo esses valores para conta bancária de cada escola solicitante.
3. Após utilização dos recursos cada gestor fica obrigado a realizar a prestação de contas.

Os decretos 28.966 de 18 de fevereiro de 1982 e 7.357 de 12 de junho de 1998 estabeleceram que os recursos repassados às escolas seriam movimentados através de contas bancárias específicas e a operacionalização desta demanda, atualmente, foi desenvolvida pelo Banco do Brasil (remessa bancária).

No tempo presente, visando reduzir o número de contas abertas e sem CBO, foi solicitado ao Banco do Brasil a criação do cartão FAED através do processo 011.5547.2024.0052877-42. Em paralelo a isto estamos efetuando o trabalho de análise e encerramento destas contas.

Inconsistências nos saldos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE)

Apontamento do TCE



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Da comparação dos saldos, em 31/12/2023, das disponibilidades entre os livros contábeis oficiais, o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários, foram apuradas diversas diferenças, cujo resumo pode ser apresentado como segue:

TABELA 59 – Disponibilidades do FUNDESE, em 31/12/2023 (comparativo extrato x Sistema FIPLAN x livros contábeis oficiais)

Em R\$ 1,00

Banco	C/C	CBO	Saldos em 31/12/2023			Diferenças (C – B)
			Livros contábeis oficiais (A)	Sistema FIPLAN (B)	Extrato bancário (C)	
Bradesco	15.076	00257	2.196.734	96.253.033	2.196.734	-94.056.299
	15.100	01673	0	697.356.696	0	-697.356.696
Banco do Brasil	8.890	00258	0	0	22.360.982	22.360.982
	8.813	04319	853.572.058	160.000.000	831.211.077	671.211.077
BNB	13.258	01084	229	1.896	229	-1.667
	13.879	Sem CBO	464	0	464	464
CEF	827	02613	0	969	0	-969
Total			855.769.485	953.612.594	855.769.485	-97.843.109

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Sistema FIPLAN, balancete do FUNDESE do sistema contábil próprio e extratos bancários.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou a adoção das seguintes providências:

“Por meio do Ofício nº 23/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR, Processo SEI nº 013.1342.2024.0023791-92, foi reiterada a importância e a necessidade do procedimento de conciliação bancária tempestiva pelo Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico. Também orientou o fundo a registrar CBO para a conta corrente nº 13.879. Por fim, foi solicitado ao FUNDESE esclarecimentos sobre a operacionalização das CBOs 00257 e 00258 de titularidade do DesenBahia, para análise.

De todo o exposto, esta Auditoria ficou impossibilitada de concluir quanto à adequação dos saldos em disponibilidades apresentados na UO 13601 (FUNDESE), cujo montante refletido nas DCCes de 2023 era de R\$953,6 milhões.

A SEFAZ/SAF/Dicop irá reiterar o ofício citado e acompanhará as ações realizadas pela Desenbahia para correção do problema detectado.

16) ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões (item 2.7.3.3);

Verifica-se que os saldos já foram ajustados por meio das Notas de Lançamentos Contábeis - NLCs nº 13601.0000.24.0000001-4 e 13601.0000.24.0000002-2 retirando os valores da conta 1.2.1.2.1.98.24.01 EMPRÉSTIMOS DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL PROHABIT e incluindo-os na 1.2.1.1.1.03.00.00 EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS.

Em relação à contabilização, pode-se verificar, por meio dos documentos Autorização de Documentos Hábil - ADHs nº 13601.0001.24.0000003-4, 13601.0001.24.0000004-2 e



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

13601.0001.24.0000005-0 que ao utilizar o elemento 66, subelemento 002, tem-se a contabilização já parametrizada para utilizar a conta do ativo 1.2.1.1.1.03.00.00 EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS.

17) superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão (item 2.7.3.4);

Relativamente às inconsistências levantadas pelo TCE, tecemos os seguintes comentários:

1. Investida Bahiagás:

Em 2022, a participação acionária na BAHIAGÁS passou de 17% para 58,5%. Este citado aumento foi fruto de aquisição de ações que antes pertenciam à COMMIT GÁS S.A. (GÁSPETRO). Então, apesar da transação se referir a ações da BAHIAGÁS, esta foi feita junto à COMMIT GÁS S.A. (GÁSPETRO).

No FIPLAN, a transação foi registrada por meio do documento de Liquidação - LIQ 80101.0001.22.0006119-2 que contabilizou o investimento na conta 1.2.2.1.1.02.99.00 (Outras Participações), que tem como função registrar as participações permanentes da unidade em outras sociedades em forma de ações ou cotas, avaliadas **pelo método de custo**, quando deveria ter sensibilizado o grupo de conta de investimento referente a participações avaliadas **pelo método de equivalência patrimonial** (1.2.2.1.1.01.00.00). Como a transação ocorreu junto à COMMIT GÁS S.A. (GÁSPETRO), o FIPLAN assumiu pela informação do credor que a transação seria uma aquisição de participação neste e não referente a ações da BAHIAGÁS.

De acordo com as informações constantes do Processo SEI 001.7313.2021.0003379-67, referente a aquisição das ações, não foi observado ágio e consequentemente não houve a respectiva contabilização nas contas responsáveis por este registro.

No cálculo do ganho/perda de equivalência patrimonial para o exercício de 2022 foi aplicada a participação do Estado de 58,5% sobre o Patrimônio Líquido da BAHIAGÁS, porém, o efeito financeiro da aquisição no montante de R\$574,8 milhões não foi considerado pois estava registrado na conta 1.2.2.1.1.02.99.00.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Empresa	Participação do Estado (%) (a)	Patrimônio Líquido (PL) ¹ (b)	Adiantamento para Aumento de Capital ² (c)	PL menos Adiantamento para Aumento de Capital (d) = (b) - (c)	Valor da Equivalência Patrimonial (e) = (d)*(a)%	Valor Contábil do Investimento (1.2.2.1.1.01.XX.00) (f)	Resultado Positivo / (Negativo) da Equivalência
BAHIA GÁS (SEM)	58,50	812.611.000,00	-	812.611.000,00	475.377.435,00	117.866.780,00	357.510.655,00

Considerando o supramencionado, o saldo da conta 1.2.2.1.1.02.99.00 foi regularizado através do documento de Nota de Lançamento Contábil (NLC) nº 80101.0001.24.0000018-3.

2. Investida URBIS:

A URBIS encontra-se em processo de liquidação, desta forma, não é do interesse do Estado manter o investimento nesta.

Considerando que o balancete da URBIS apresentou patrimônio líquido negativo no valor de 59,2 milhões, não há que figurar saldo na conta de ativo referente a este investimento, entretanto, na situação em que o Estado deseje a continuidade do negócio deve ser contabilizada uma provisão para perdas com participação em investimentos. Inclusive, pode ser observado que foram constituídas as provisões para as seguintes empresas: CONDER, BAHIA PESCA, CAR e CERB.

Transcrevemos abaixo o trecho da Nota 22: Provisões de Longo Prazo, item “Outras Provisões (Investimentos)”, que pode ser encontrada na página 216 do documento de prestação de contas de 2023 e que pode elucidar o que foi supramencionado:

Outras Provisões (Investimentos): A conta Outras Provisões refere-se à contabilização da provisão para perdas com participação em investimentos avaliados pelo Método da Equivalência Patrimonial – MEP, para as empresas públicas e pela Apropriação Proporcional Patrimonial - APP, para os Consórcios Públicos, quando o Patrimônio Líquido da investida for negativo e houver a intenção de continuidade do investimento, o que leva o controlador a assumir os passivos destes à proporção da sua participação.

Para tal situação, utilizou-se o critério estabelecido na CPC 18(R2), item 39, inverbis:

39. Após reduzir, até zero, o saldo contábil da participação do investidor, perdas adicionais devem ser consideradas, e um passivo deve ser reconhecido, somente na extensão em que o investidor tiver incorrido em obrigações legais ou construtivas (não formalizadas) ou tiver feito pagamentos em nome da investida. Se a investida subsequentemente apurar lucros, o investidor deve retomar o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

reconhecimento de sua participação nesses lucros somente após o ponto em que a parte que lhe cabe nesses lucros posteriores se igualar à sua participação nas perdas não reconhecidas.

Observando que, na maioria dos investimentos o Estado detém a totalidade ou quase a totalidade do capital, fazendo com que responda por todo o passivo a descoberto, foi efetuada a contabilização de um passivo a título de Provisão para Perdas, conforme estabelecido no pronunciamento citado. Os valores desta provisão estão registrados na conta contábil 2.2.7.9.2.03.00.00 – PROVISÃO PARA PERDAS COM PARTICIPAÇÃO EM INVESTIMENTOS – EQUIVALÊNCIA PATRIMONIAL. Cabe salientar que esse procedimento foi efetuado somente para os investimentos em que o Estado deseja a continuidade do negócio.

O Estado entende que o procedimento utilizado para a investida URBIS está em conformidade com a norma contábil.

18) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.7.3.5);

A SEFAZ/SAF/Dicop, na ocasião do encerramento do exercício de elaboração das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, DCCs, solicita as informações relativa ao controle patrimonial aos órgãos e entidades responsáveis por esse controle para inclusão nas Notas Explicativas às DCCs. Essa ação é contínua e será reforçada no sentido de aprimorar as notas explicativas de 2024.

A Orientação Técnica 33-B/2013 - SEFAZ, assim estabelece:

O controle patrimonial dos Bens Imóveis dos órgãos da administração direta no Poder Executivo Estadual é efetuado pela Diretoria de Patrimônio da Secretaria da Administração do Estado da Bahia – Saeb, por meio do Sistema de Controle de Bens Imóveis – Simov.

A planilha abaixo demonstra o percentual das contas dos bens de uso especial e dominicais que estão contabilizados nas principais unidades (SAEB, SEINFRA e SETRE).



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXECUTIVO FEDERAL ADM. DIRETA		SAEB		SEINFRA		
BENS DE USO ESPECIAL	6.100.036.498,70	BENS DE USO ESPECIAL		SALAS	1.381.843,06	
EDÍFIÇOS	3.868.639.194,98	EDÍFIÇOS	3.770.871.754,48	97%	FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	13.240.106,73
TERRENOS/GLEBAS	814.150.163,32	TERRENOS/GLEBAS	557.818.907,61	69%		
ARMAZENS/GALPÖES	2.512.000,00	ARMAZENS/GALPÖES		0%	SETRE	
REPRESAS/AÇÜDES	1.401.495.033,67	REPRESAS/AÇÜDES	1.401.495.033,67	100%	ARMAZENS/GALPÖES	2.512.000,00
FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	13.240.106,73	FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS		0%		
TOTAL	12.200.072.997,40	TOTAL	5.730.185.695,76	94%		
BENS DOMINICAIS	36.880.842,32	BENS DOMINICAIS				
EDÍFIÇOS	4.596.104,76	EDÍFIÇOS	4.596.104,76	100%		
FAZENDAS	30.900.694,50	FAZENDAS	30.900.694,50	100%		
SALAS	1.381.843,06	SALAS		0%		
TERRENOS	2.200,00	TERRENOS	2.200,00	100%		
		TOTAL	35.498.999,26	96%		

Assim, verifica-se que aproximadamente 94% dos bens de uso especial do Poder Executivo (Administração Direta) contabilizados no Fiplan encontram-se na UO 09101 (SAEB), conforme determina a OT 33-B/2013.

Dito isso, serão encaminhados ofícios aos órgãos do Executivo Estadual da Administração Direta, em especial à SEINFRA e à SETRE, para que realizem a depuração desses bens contabilizados em seus órgãos e verifiquem junto à SAEB a inclusão destes no SIMOV, caso lá já não estejam e a respectiva transferência à unidade orçamentária 09101 em conformidade com o previsto na orientação técnica.

Em relação ao controle patrimonial dos bens imóveis do Poder Legislativo, Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado e do Município, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Administração Indireta do Poder Executivo, o controle é realizado por cada um destes, de modo que a orientação é que se mantenha conciliado o saldo contábil ao patrimonial.

Diante disso, serão verificados e reiterados junto a todos os órgãos/entidades do Estado da Bahia a necessidade do controle administrativo/patrimonial dos seus bens móveis e imóveis, componentes do ativo imobilizado, a fim de se adequarem às normas contábeis e financeiras.

Sobre a contabilização na conta Reserva de Reavaliação, observou-se que em 2023, três unidades possuíam saldo nas contas de reserva de reavaliação, quais sejam:

Assembleia Legislativa	R\$ 102.362.511,79
Tribunal de Justiça	R\$ 1.527.595.414,95
SAEB	R\$ 1.437.073.323,69

De forma positiva, verifica-se que os órgãos/entidades do Estado estão começando a adotar a reavaliação de bens dentro do controle patrimonial, a fim de demonstrar uma informação contábil mais fidedigna à realidade.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

De outro modo, faz-se necessário o aprimoramento de alguns procedimentos relacionados à reavaliação, por exemplo a necessidade de reavaliação de toda a classe de ativo, para que a informação seja comparável.

A SEFAZ/SAF/Dicop emitirá Ofício Circular para alertar sobre a importância da reavaliação de bens e da necessidade, se for o caso, de que toda a classe do ativo imobilizado à qual pertence esse ativo reavaliado seja também reavaliada.

Ademais, será revisada e atualizada as orientações técnicas que tratam sobre o patrimônio para inclusão das regras sobre a reavaliação de bens móveis e imóveis.

No que tange à ausência de segregação contábil do valor representativo dos terrenos pode-se observar que a conta de edifícios, dentro de bens de uso especial, possuía em dezembro de 2023 um saldo de R\$ 3.868.639.194,98. Por sua vez, na conta de terrenos/glebas consta com valor de R\$ 814.150.163,32, evidenciando a segregação dos itens.

Por fim, a contabilização das adutoras e demais bens de infraestrutura, objeto do Plano de Implantação do Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, no item Bens de Infraestrutura, será objeto de análise e contabilização com o avanço dos trabalhos da Comissão Estadual para atender ao PIPCP (Decreto Simples de 29/07/2022, DOU 30/07/2022).

Outras situações específicas que foram citadas na Seção Analítica das Contas de Governo 2023 serão objeto de análise da SEFAZ/SAF/Dicop para avaliação das ações efetivas a serem tomadas.

Assim, medidas foram adotadas e estão em fase de implementação, não cabendo a imposição de ressalvas, ainda que haja necessidade de melhorias.

19) ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.9);



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Preliminarmente, cabe relatar os procedimentos relativos ao Conta-Corrente Fiscal.

O ICMS, imposto de competência estadual, caracteriza-se por ter sua sistemática de apuração nos termos do art. 150 do CTN, a saber:

"Art. 150. O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa. (grifo nosso)

§ 1º O pagamento antecipado pelo obrigado nos termos deste artigo extingue o crédito, sob condição resolutória da ulterior homologação ao lançamento.

§ 2º Não influem sobre a obrigação tributária quaisquer atos anteriores à homologação, praticados pelo sujeito passivo ou por terceiro, visando à extinção total ou parcial do crédito.

§ 3º Os atos a que se refere o parágrafo anterior serão, porém, considerados na apuração do saldo porventura devido e, sendo o caso, na imposição de penalidade, ou sua graduação.

§ 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação."

Assim, a escrituração fiscal desse tributo é de responsabilidade do próprio contribuinte, sem ação do ente estatal. Essa escrituração fiscal, hoje no formato digital - EFD, é encaminhada ao Fisco, nos prazos regulamentares, e tem natureza declaratória, sujeita a homologação, observado o prazo decadencial. Ressalte-se que a legislação tributária permite a retificação da EFD entregue a qualquer momento pelo contribuinte, salvo quando iniciada alguma ação fiscal, que nesse caso prescinde de autorização do fisco a recepção da EFD retificadora.

Ademais, quanto a saldos credores acumulados, estes têm natureza de créditos tributários e não financeiros, podendo ser utilizados para compensar débitos tributários da mesma natureza pelo próprio contribuinte, sem prévia autorização, passíveis, ainda, de homologação da sua legitimidade se solicitada a sua cessão a terceiro para compensação também de débitos tributários.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Observando o exposto, pode-se observar que o **controle** do recurso é uma das características da definição de Ativo, constante na NBC TSP Estrutura Conceitual, *in verbis*:

5.6 Ativo é um **recurso controlado** no presente pela entidade como resultado de evento passado. **(grifo nosso)**

Considerando que, no caso em tela, conta corrente fiscal, ainda não há o controle pelo Estado, não há que se falar em contabilização de ativo e, conseqüentemente do passivo correspondente.

20) inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.10);

Inicialmente, esclarece-se que o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público não estão integrados ao Sistema de Recursos Humanos – RH Bahia, não sendo possível, portanto, a emissão de relatórios referentes a esses órgãos. Somente o Poder Executivo está integrado ao referido sistema, motivo pelo qual não compete à Saeb a emissão dos relatórios pendentes.

Quanto aos exemplos de inconsistências nos cálculos da relação individualizada referente registros de provisão de férias (tabela 68), informamos que o ocorrido se deve a erro cadastral na migração de férias das matrículas identificadas.

Esse erro ocorreu na migração dos dados entre o antigo Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH) e o RH Bahia. No sistema antigo, todas as deduções de férias estavam regulares, porém, na migração para o RH Bahia, os dados se mostraram



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

inconsistentes. Vale ressaltar que foram migrados dados pessoais e funcionais de mais de 300.000 servidores, ativos e inativos, além de pensionistas.

Verificada a inconsistência, a equipe técnica da Diretoria de Saeb já está regularizando a situação. Frisamos que não há impacto financeiro real, apenas inconsistência dos dados no relatório.

21) inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.11);

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 9ª edição, estabelece, no item 17.2.1, os critérios para reconhecimento das provisões. Vejamos:

As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos abaixo:

- a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.
- c. **Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação; (grifo nosso)**

Veja-se que, nos casos citados pela auditoria do TCE, não há a possibilidade de atender o item “c” destacado, ou seja, não é possível fazer uma estimativa confiável de valor da obrigação.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Partindo-se, agora, para a possibilidade de contabilização como um Passivo Contingente, em contas de controle, o citado MCASP, 9ª edição, item 17.3, também deixa claro que:

Os passivos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais. No entanto, deverão ser registrados em contas de controle do PCASP e divulgados em notas explicativas. **A divulgação só é dispensada nos casos em que a saída de recursos for considerada remota. (grifo nosso)**

Observe-se que nos três casos citados (reajustes de servidores inferior a inflação, perdas com reequilíbrio econômico e financeiro etc., e obrigações decorrentes da corresponsabilidade do Estado para com as estatais independentes), não há em se falar em possibilidade de avaliação do grau de certeza da saída de recursos, visto que ainda não há demanda judicial estabelecida, não sendo possível avaliar se a saída será provável, possível ou remota, condição essencial para a classificação da obrigação.

No caso do tema de se provisionar reajustes de servidores concedidos em valores inferiores à inflação, por exemplo, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que não há direito adquirido à recomposição anual, sendo a concessão efetiva da recomposição sujeita à análise discricionária do Governante considerando a situação fiscal do ente federativo:

Tema 864 do STF

Questão submetida a julgamento: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 165, § 2º e § 8º, e 169, § 1º, da Constituição Federal, a existência, ou não, de direito subjetivo a revisão geral da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano.

Tese Firmada: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Juntamos, também, o seguinte julgado do STF:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO DISSONANTE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...) 7. O Plenário desta SUPREMA CORTE por ocasião do julgamento do RE 905.357-RG, de minha relatoria (Tema 864, Tribunal Pleno, DJe de 18/12/2019) fixou a seguinte tese: **“A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”**, no caso concreto, não consta qualquer informação acerca do cumprimento de tais requisitos para a concessão do reajuste postulado. 8. **Relativamente à previsão constitucional de revisão geral de remuneração do funcionalismo público, o art. 37, X, da Constituição não estabelece a obrigatoriedade de aumentos anuais, devendo, para tanto, ser levados em consideração outros fatores, tais como questões orçamentárias, ajustes fiscais subsequentes e eventual compensação frente a outras formas de aumento. (...)”** (STF, RE 1306098 ED, Primeira Turma, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 15/09/2021)

Portanto, com base na jurisprudência do STF, o Estado não provisiona a não concessão de recomposição inflacionária anual, já que não há direito subjetivo para tanto, não cabendo o apontamento da Auditoria do TCE, sob pena de violação à decisão do STF em repercussão geral.

No tocante à solicitação relativa às contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito, cabe destacar que a Procuradoria Geral do Estado apresentou as informações que dispõe sobre a matéria, bem como pontua as dificuldades para realizar o chamado contingenciamento de todo o passivo do Estado sem a contratação de ferramenta de tecnologia, inclusive com *machine learning*, devido ao enorme passivo (estimado em mais de 300.000 processos) e de consultoria para auxiliar a Procuradoria na definição dos parâmetros, aplicando os



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

conceitos necessários a garantir a fidedignidade das informações a serem prestadas, devido, inclusive, ao seu caráter estratégico. Trata-se de tarefa complexa e que exige grande esforço, sendo impossível a realização de forma manual.

Para dar conta desta atividade gigantesca, diante da crescente judicialização, a PGE apresentou Nota Técnica já aprovada no âmbito do Profisco II. O projeto, em resumo, busca adequar os processos de trabalho aos padrões internacionais de contabilidade, harmonizados com a legislação nacional vigente e aos princípios da ciência contábil, possibilitando realizar o correto registro da aprovação e execução do orçamento, com o foco no patrimônio público, conforme estabelecido no Plano de Contas aplicado ao Setor Público. A iniciativa possibilitará igualmente atender a demanda por dados contábeis do contencioso judicial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Diante do exposto, a PGE tem encaminhado anualmente relatório elaborado pela Coordenação de Cálculos contendo os valores atinentes aos processos em fase de execução que circularam durante o respectivo exercício, posto que estes valores serão refletidos em dispêndios a serem pagos através de RPVs ou Precatórios.

Por fim, cabe registrar que interessa à administração pública aperfeiçoar a gestão e que, naquilo que couber, poderá adotar procedimentos sugeridos pela E. Corte de Contas, sempre dentro do poder pedagógico do Tribunal de Contas tão salutar para o aprimoramento dos mecanismos de gestão, mas nunca de maneira impositiva naquilo que a Lei expressamente não fez referência ou impôs, ressalte-se.

22) inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (item 2.7.3.13);



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Este item foi tema da solicitação N° 49/OS 171/2023. Naquela ocasião, foi verificado saldo nas contas de Reserva de Reavaliação Patrimonial na Assembleia Legislativa, no Tribunal de Justiça e na Secretaria de Administração do Estado da Bahia.

Diante do exposto, as unidades citadas foram orientadas por meio dos Ofícios listados, a avaliarem os saldos e efetuar o controle dessas contas:

Ofício nº 26/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR (via e-mail - ALBA, pois não utilizam SEI);

Ofício nº 27/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR (via e-mail - TJBA, pois não utilizam SEI);

Ofício nº 28/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR (via processo SEI nº 013.1342.2024.0023823-12).

De modo similar, foi encontrado na CONDER um saldo a título de Ajuste de Avaliação Patrimonial, o que já foi solicitada a regularização para a devida conta de reserva de reavaliação, caso seja confirmada por eles que se trata de uma reavaliação de ativos.

Frisa-se que todas as unidades orçamentárias acima foram orientadas a como proceder à contabilização da depreciação e baixa em eventual alienação de bem reavaliado.

Acerca dos apontamentos referentes a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, esclarece-se que, conforme contido na página 221 das DCCs de 2023, foi utilizado o critério de materialidade de 2% do movimento a débito e a crédito das contas que representam Ajustes de Exercícios Anteriores ao longo do exercício de 2023, para selecionar os lançamentos de valores mais relevantes a serem explicados.

Destaca-se que o fato de a contabilidade no Estado da Bahia ser descentralizada possibilita registros pelas diversas unidades na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Salienta-se ainda que a Secretaria da Fazenda vem atuando com o objetivo de mitigar situações que requeiram a necessidade dos respectivos ajustes, por meio do acompanhamento e orientação à correta contabilização dos fatos contábeis no momento do seu fato gerador, conforme determina as normas e melhores práticas contábeis.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ainda sobre o apontamento referente à conta de Ajustes de Exercícios Anteriores (AEA) informamos que arregimentada algumas ações para mitigar a problemática sobre esta conta, a saber:

1. Revisão de todos os Fatos Extra-Caixa que sensibilizavam a conta de AEA;
2. Inclusão nas rotinas mensais a análise de todas as NLC e NLA que envolvem a conta de AEA para verificarmos a pertinência destes registros;
3. Como a utilização da materialidade de 2% não foi suficiente para o TCE vislumbramos voltar a incluir em Nota Explicativa a totalidade das NLAs e NLCs que envolveram a conta de AEA. Mas essa decisão será tomada na ocasião da elaboração do citado relatório.

23) divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);

2.7.3.14 Estoques

Inicialmente, cabe esclarecer que o relatório do FIPLAN da Superintendência de Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde - SAFTEC é composto dos saldos de débito (entradas) e crédito (saídas) das movimentações financeiras dos almoxarifados existentes na Central de Abastecimento Farmacêutico da Bahia - CEFARBA, Centro de Infusões e Medicamentos Especializados da Bahia - CIMEB e do Almoxarifado de materiais da Diretoria Administrativa da citada Superintendência.

Importante registrar que a SAFTEC implementou em 2023 ações para melhorar os controles, visando o acompanhamento das movimentações físico-financeiras do almoxarifado do Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços - SIMPAS, em razão da diversidade nas formas de aquisição e/ou doação de medicamentos, de inúmeros programas de saúde.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A criação de novos almoxarifados no SIMPAS a partir de agosto/23 foi uma das melhorias implantadas, com o objetivo de apoiar o controle de estoque de medicamentos na CEFARBA, pois o SIMPAS não dispõe de controle de lotes e validade, apenas acompanha quantitativo físico e financeiro e com isso aprimorar o monitoramento dos estoques e facilitar a comparação das listas de estoque com o sistema SIGAF, que dispõe de registro de lotes e validades dos medicamentos.

Assim, salientamos que o ano de 2023 foi importante para a SAFTEC, pois ocorreu a transição desses almoxarifados no SIMPAS, passando de total de 11 (onze) para 35 (trinta e cinco).

Importante mencionar que, no final de 2023, a SAFTEC gerenciou: 33 (trinta e três) almoxarifados no SIMPAS para controle de estoque na CEFARBA; 01 (um) almoxarifado no CIMEB; e 01 almoxarifado de materiais da DA/SAFTEC.

Em relação aos almoxarifados pertencentes à CEFARBA, a SESAB, através do Ofício GASEC nº 174/2024, protocolado no Tribunal de Contas, em resposta à Solicitação nº 024/OS 171/2023, encaminhou a relação dos novos códigos do almoxarifado do referido Centro, conforme anexo 03.

Segue o saldo final de cada um dos almoxarifados do SIMPAS gerido pela SAFTEC:

ALMOXARIFADOS SIMPAS			
ANTIGOS	NOVOS		TOTAIS
19.18.00009 Hospitalar	HOSPITALAR	191800009	972.690,77
	KIT DESASTRE	198000050	0,00
19.180.0013 Compras da Atenção Básica	FARMÁCIA BÁSICA	198000013	3.420.013,50
	INSUMOS DA ATENÇÃO	198000041	362.076,90
	SAÚDE MENTAL	198000042	2.569.204,84
19.180.0014 Ministério Saúde	SAÚDE DA MULHER "MS"	198000014	6.058.854,56
	INSULINA DA ATENÇÃO BÁSICA	198000043	5.110.124,13
	TABAGISMO "MS"	198000044	462.925,27
	VITAMINA A "MS"	198000045	189.184,90
	ESPECIALIZADO-GRUPO 1B	198000015	9.304.248,62



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

19.180.0015 Compas Especializado	ALMOXARIFADO ESPECIALIZADO GRUPO 02	198000049	9.185.325,28
19.180.0016 Ministério da Saúde Especializado	ESPECIALIZADO "MS"	198000016	11.040.145,34
	COVID -19	198000046	670.779,14
	Oncologia	191800037	21.313.704,93
	ALMOX. ESPECIALIZADO 1ª TERMOLA "MS"	198000047	69.211.293,33
19.180.0017 Compras de Ação Judicial	AÇÃO JUDICIAL	198000017	26.430.583,08
	Palivizumabe Protocolo Estadual	198000051	0,00
	ALMOX. AÇÃO JUDICIAL- TERMOLABEL	198000048	65.256.159,81
19.180.0018 Ministério da Saúde Estratégico	DST AIDS "MS"	198000018	2.743.528,20
	ANEMIA FALCIFORME "MS"	198000027	26.614,95
	BRUCELOSE "MS"	198000028	159,02
	COQUELUCHE "MS"	198000029	0,00
	ENDEMIAS "MS"	198000030	1.598.611,54
	FEBRE MACULOSA "MS"	198000031	26,38
	HANSENÍASE "MS"	198000032	1.198.128,96
	HEPATITES VIRAIS "MS"	198000033	1.647.812,82
	SÍFILIS "MS"	198000038	4.389,03
	TOXOPLASMOSE "MS"	198000039	7.171,27
	TUBERCULOSE	198000040	674.191,57
1919.180.0019 Infecção Oportunista	Infecções Oportunistas	198000019	220.558,33
191.800.020 CEAF Estoque Regulador	CEAF Estoque Regulador	198000020	927.549,04
	Quarentena termolábel	198000025	13.719.060,75
	Segregação termolábel	198000026	25.359.774,41
19.180.0010 CIMEB	CIMEB	191800010	13.556.033,50
19.180.0002 DA - Saftec	ALMOXARIFADOS DE CONSUMO SAFTEC	191800002	0,00
TOTAL			293.240.924,17

Diante da tabela acima, ao invés dos R\$ 85.679.200,00 (oitenta e três milhões, seiscentos e setenta e nove mil, e duzentos reais), citados no relatório auditorial, a **SAFTEC dispunha em 31/12/2023 de R\$293.240.924,17** (duzentos e noventa e três



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

milhões, duzentos e quarenta mil, novecentos e vinte e quatro reais e dezessete centavos) no SIMPAS, conforme anexo 04.

Destacamos, ainda, que os inventários do final de exercício de 2023 da SAFTEC se encontram em fase de apuração junto à SAEB, por este motivo, os lançamentos do inventário do final de exercício de 2023 do SIMPAS ainda não foram lançados no FIPLAN, mas tão logo se conclua teremos os devidos ajustes realizados.

Assim, a **diferença no comparativo entre o FIPLAN e o SIMPAS, em 31/12/2023, até o momento, é no valor de R\$ 71.925.321,57** (setenta e um milhões, novecentos e cinco mil, trezentos e vinte e um reais e cinquenta e sete centavos), ainda sem as devidas apurações, o que corresponde a 3,14% da movimentação financeira da SAFTEC em 2023, **e não o valor de R\$ 279,5 milhões**, apresentado no relatório de auditoria do TCE, conforme tabelas abaixo:

Tabela 72 - Comparativo dos saldos em Estoques em 31/12/2023, Sistema FIPLAN x SIMPAS (UGs da SESAB)				
UG	Detalhes	Saldos em 31/12/2023		Diferença
		FIPLAN	SIMPAS	
95	Superint. Assistência Farmacêutica CTS - SAFTEC	365,2	85,7	279,5
Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações dos Sistemas FIPLAN e SIMPAS (Módulo Estoque)				
Tabela Comparativo dos saldos em Estoques em 31/12/2023, Sistema FIPLANxSIMPAS (UGs da SESAB)				
UG	Detalhes	Saldos em 31/12/2023		Diferença
		FIPLAN	SIMPAS	
95	Superint. Assistência Farmacêutica CTS - SAFTEC	365.166.345,74	293.240.924,17	71.925.321,57
Fontes: Elaborado pela CCI-SESAB contendo os novos códigos do Almoxarifado da SAFTEC				

Em relação aos Núcleos Regionais de Saúde, conforme dito acima, a SAFTEC solicitou a criação de almoxarifados também para as Bases de Saúde dos Núcleos, o que pode ter impactado na amostragem analisada pela auditoria nos almoxarifados emitidos pelo SIMPAS.

Quanto à divergência do saldo de estoque, em relação ao Hospital Ana Nery, a unidade de saúde no inventário final constatou materiais que compunha o estoque físico



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

e na conta contábil no FIPLAN não estavam incorporadas no estoque do SIMPAS, o que trouxe a divergência apresentada no relatório de auditoria, anexo 05.

Aproveitamos para informar que tais fatos já foram apontados no relatório final da unidade, em 26 de janeiro de 2024, e as medidas para saneamento estão sendo adotadas pelo HAN.

Quanto ao Hospital Geral Clériston Andrade – HGCA, elencado na Tabela 72 do item Estoque, pontuamos que a referida unidade não constava nas Solicitações enviadas pelo auditor do Tribunal de Contas do Estado à Secretaria da Saúde, para manifestação, conforme anexo 06.

Diante do exposto fica evidente que a divergência apontada no quadro comparativo dos saldos em Estoque em 31/12/2023 dos sistemas FIPLAN x SIMPAS é menor que o apontado pelo relatório de auditoria, pois só na SAFTEC a diferença mencionada de R\$ 279,5 milhões não é real, pois conforme já demonstramos acima, a SAFTEC tem um saldo no SIMPAS no montante de R\$ 293.240.924,17 (duzentos e noventa e três milhões, duzentos e quarenta mil, novecentos e vinte e quatro reais e dezessete centavos), o que denota a distorção no valor apresentado pela auditoria de R\$ 481,0 milhões.

24) ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (item 2.7.3.15); e

A compatibilização das operações INTRA OFSS e o aprimoramento do processo de consolidação das demonstrações contábeis já vêm sendo realizadas com intuito das informações apresentadas refletirem adequadamente os atos e fatos contábeis.

Ainda que as operações INTRA OFSS nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes) de 2023 não estejam completamente compatibilizadas,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

as ações de aprimoramento supramencionadas possibilitaram mitigar alguns valores de desequilíbrios nessas operações.

Como exemplo das ações realizadas podemos citar a revisão da tabela associativa da receita e despesa, a fim de certificar que as contas patrimoniais tenham o 5º nível compatível com a essência da operação a que se propunha registrar. Além disso, atuamos junto a algumas unidades com intuito de garantir que os registros de receita INTRA OFSS, por exemplo, sejam realizados de forma tempestiva, o que diminui o período em que a despesa INTRA OFSS não possui a receita respectiva.

25) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal no 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual no 12.618/2012 (item 2.9.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2020 e 2022 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020.

Com relação ao apontamento acerca da necessidade de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos servidores aposentados e pensionistas, cumpre trazer à baila que restou exarado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, órgão de assessoramento jurídico do Estado, o Parecer GAB-PAE-SAM-124-2020 (Processo SEI 009.0233.2020.0022880-02), através do qual foram declinadas as razões acerca da impossibilidade de publicização e divulgação de dados nominais alusivos aos vencimentos/proventos dos servidores públicos (e pensionistas), face ao advento da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018) e à devida cautela imposta pela norma jurídica citada, à



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Administração Pública, no aspecto do manejo e tratamento de dados pessoais dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.

A respeito do tema, cumpre rememorar que o Supremo Tribunal Federal, na tese fixada para o tema 483, de repercussão geral, quando da análise de demandas processuais que lhes foram submetidas à apreciação, relacionadas à Lei Federal No 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), embora tivesse asseverado por legítima, **à época**, a publicação dos nomes dos servidores públicos e do valor da remuneração dos mesmos, não delimitou qualquer formato vinculante, ou seja, forma, através da qual se daria a divulgação adequada à finalidade da Lei de Acesso à Informação.

Em que pese a discussão jurídica em torno da LAI, restou **publicada posteriormente, a Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018 (LGPD)**, cujo conteúdo estabeleceu a necessidade de convergência do dever de transparência imposto à Administração Pública, com parâmetros de proteção de dados pessoais dos servidores públicos e pensionistas, dado o dever de observância pela Administração Pública, ao princípio da proporcionalidade no tratamento de dados pessoais. Assim, embora incumba à Administração Pública, a obrigação de transparência, fazendo informar à sociedade, quanto é pago pelo exercício de determinado cargo, emprego ou função pública, considerada a divulgação mensal dos pagamentos realizados, discriminados por cargos e posição na carreira, com parcelas fixas e variáveis, **é certo que a vinculação de tais informações, a dados pessoais de servidores públicos e pensionistas, tais como nome, CPF, ou outro documento pessoal, não se afigura imprescindível ao cumprimento do dever de transparência ativa.**

A PGE, por meio processo 006.7697.2019.0004148-58, definiu minuta de Decreto para regulamentar a Lei nº 12.618, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as normas a serem observadas pela Administração Pública Estadual, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso II do parágrafo único do art. 31 da



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Constituição do Estado da Bahia, após análise do quanto estabelecem a Lei Federal Nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e a Lei Federal Nº 13.709, de 14/08/2018 (LGPD), a fim de compatibilizá-las para divulgação dos dados de pagamentos de servidores, considerados os cargos, ocupação na carreira e valores pagos, resguardando o anonimato dos dados pessoais dos servidores e pensionistas, a fim de cumprir o dever de transparência almejado pelo Controle externo.

Em 23/03/2024, foi publicado o Decreto Nº 22.675, dispondo sobre a divulgação de informações relativas à remuneração e proventos de agentes públicos civis e militares estaduais ativos, inativos e pensionistas.

Para implementação da referida divulgação, estão sendo realizados ajustes na interface e no *layout* de carga de dados que alimentarão o sistema de forma a contemplar as definições previstas no citado decreto.

Portanto, assim que seja atendido esse novo formato de consulta com finalização dos ajustes, testes e homologação, o sistema será disponibilizado na Internet, ainda no segundo semestre de 2024, com a divulgação dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual, observando as normas legais vigente, inclusive no que diz respeito à LAI e a LGPD.

Alertas propostos acerca da implementação de políticas públicas

Em que pese as ponderações da Auditoria, não se revelam cabíveis os alertas propostos de nº. 2 a 7 relativo à implementação de políticas públicas.

A implementação de políticas públicas e a normatização, bem como regulamentação de determinadas matérias, é realizada de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas da Administração.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A identificação de certas lacunas em tal seara, em que pese ser merecedora de aperfeiçoamento pela Administração, não tem gravidade suficiente para constar como ressalva e muito menos para ensejar a expedição de alerta.

Cabe destacar que, em verdade, há até mesmo uma preocupação do Poder Executivo para que não reste evidenciada eventual distorção, por essa Egrégia Corte de Contas, da finalidade dos alertas previstos na LRF.

O alerta indicado no inciso V, §1º, do art. 59 da LRF exige “fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária”.

Portanto, tal alerta relaciona-se ao controle de custos do Estado em relação às políticas públicas. Deve-se englobar a análise de custos e de resultados, bem como a relação de custo-benefício na execução das políticas públicas. Quanto ao controle de resultados, a análise deve se balizar por critérios objetivos.

Conforme Dissertação de Celso Augusto Matuck Feres Junior temos o seguinte⁶:

“Assim, partindo-se da premissa de que o controle de custos pode ser observado com base na dotação total de cada programa e que referidos valores podem ser fiscalizados pelos tribunais de contas sob a ótica da economicidade, a qual está ‘intrinsecamente ligada à relação de custo-benefício’ do programa orçamentário. Em geral, o desequilíbrio ocorre com o incremento desarrazoado dos custos ou a diminuição dos resultados (benefícios) pretendidos pela lei”.

⁶ Feres Junior, Celso Augusto Matuck. Aspectos Jurídicos dos alertas emitidos pelos Tribunais de Contas. Dissertação de Mestrado. USP. 2021. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-22072022-114339/publico/10668891MIO.pdf>



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O citado autor destaca que o controle de resultados busca verificar a aderência entre o planejamento financeiro e a execução orçamentária para atestar a conformidade da aplicação dos recursos públicos com as políticas previamente planejadas, metas estabelecidas e resultados.

Portanto, tal análise deveria ser objetiva em relação ao desempenho da política pública e os recursos aplicados, não sendo cabível ampliar tal análise para a ausência de determinada regulamentação ou não.

A ausência de regulamentação em determinada área não se enquadra, assim, nas hipóteses de alerta previstos na LRF que tem nitidamente caráter preponderante fiscal, orçamentário e financeiro. Além disso, restou demonstrado que mesmo com a ausência de certas regulamentações, a Política Pública não deixou de ser executada, a exemplo dos casos de acordos de pagamento por serviços ambientais firmados com empreendimentos, a exemplo da Bracell mencionado na defesa.

Assim, com a devida vênia, configurar como alerta qualquer ausência de regulamentação, sem verdadeira análise de controle de resultados exigida pelo alerta da LRF, parece-nos extrapolar a finalidade da LRF e ampliação indevida das hipóteses de alerta previstas.

Em resumo, entendemos que o inciso sob análise visa alertar quanto a desvios ilegítimos de recursos públicos ou inexistência de dotação suficiente para o desempenho de certas atividades, mas não a meros achados abstratos de ausência de regimento interno de certos conselhos ou de decretos regulamentadores de certas áreas.

Os demais alertas já foram tratados na análise das ressalvas, não cabendo serem emitidos diante dos argumentos e justificativas apresentadas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

VII - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às determinações propostas, o Estado da Bahia reitera o seu entendimento acerca da impossibilidade de expedição de determinações em face do Exmo. Governador do Estado no âmbito de Parecer Prévio, tendo em vista a função de parecerista do Egrégio Tribunal de Contas e não de julgador, competência esta atribuída exclusivamente à Assembleia Legislativa.

Apesar disso, cumpre tecer algumas considerações acerca de algumas das determinações propostas, além das já feitas na fundamentação realizada anteriormente.

57) realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, inciso IX, e 9º do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (item 2.6.2.2);

Sobre tal tema, cabe destacar que não é competência da PGE fazer tal levantamento, sendo o seu papel constitucional de prestar consultoria jurídica e defesa extrajudicial e judicial do Estado da Bahia, não existindo qualquer competência para a gestão dos convênios do Estado ou para a realização de levantamento de convênios com irregularidades.

Além disso, o Tribunal de Contas da União tem entendimento de que é possível a responsabilização do ente público conveniente. Assim, em certas ocasiões, o TCU imputa débito diretamente ao Estado da Bahia de modo solidário ao Gestor Estadual, conforme TC-031.992/2015-3, que segue a título de exemplo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A inscrição do débito em dívida ativa em desfavor do Estado da Bahia implica em inscrição de restrição cadastral do Estado perante a União e poderia impossibilitar a captação de novos convênios pelo Estado da Bahia, o que traria sérios prejuízos à Administração Estadual.

Em razão disso, em tais casos se faz necessário que o Estado da Bahia realize a devolução dos valores solicitados pelo ente concedente e pelo TCU com objetivo de que maiores prejuízos não sejam causados ao Estado da Bahia, com a restrição para a realização de novas transferências. No entanto, cumpre mencionar que somente após o julgamento da tomada de contas pelo TCU, é que a devolução de valores deve vir a ser realizada.

Também não se pode afirmar que as devoluções se dão por conta de conduta dos Gestores, podendo se dar por motivos alheios à vontade do Gestor ou até mesmo de divergência entre a Conveniente e o Estado da Bahia. Assim, não merece prosperar a proposta de determinação citada.

Assim, com os devidos esclarecimentos e as medidas adotadas pelo Estado, não cabe a imposição da determinação sob análise.

Acerca da determinação 58, a Lei 9.433/2005 foi integralmente revogada, não mais se exigindo a publicação da relação de todas as faturas. A Lei 14.133/2021 exige “a publicação mensal da ordem cronológica de seus pagamentos” e as justificativas para alteração da ordem, estando a regulamentação da nova lei de licitações em relação ao tema em tramitação avançada.

Quanto à determinação 66, não há como ser emitida ainda que sob a forma de recomendação, pois a utilização de contas não escrituradas se deu com base em Decreto e Instrução Normativa editada. **Não há, assim, como apurar responsabilidade de**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

servidores que atuaram devidamente amparados em diplomas normativos adotados por todos os Poderes.

VIII - DA CONCLUSÃO

Assim, apresentados os esclarecimentos, roga o Estado da Bahia à Egrégia Corte de Contas a aprovação das contas de Governo, exercício de 2023, com recomendações.

Ao Gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, com as homenagens de estilo.

Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado da Bahia junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 12 de julho de 2024.

Ubenilson Colombiano
Procurador do Estado

Patrícia Saback
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Jurídicos

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

UBENILSON COLOMBIANO MATOS DOS SANTOS
Representante da Procuradoria - Assinado em 12/07/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: K3NDMXOTK3



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/003370/2024
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS – PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
RESPONSÁVEL:	JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA
EXERCÍCIO:	2023

PARECER DO MPC

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do estado da Bahia, relativa ao exercício de 2023, durante o qual o cargo de Governador foi exercido pelo Exmo. Sr. Jerônimo Rodrigues Souza.

A partir da análise da formalização do processo, a Unidade Técnica desse Tribunal constatou que alguns documentos e/ou informações previstas na Resolução TCE/BA nº 164/2015 de 10/12/2015¹ não foram identificados ou foram apresentados de forma incompleta, conforme descrito a seguir (Ref.3247939):

1) Ausência da manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e integridade dos dados e informações apresentados (art. 7º, inciso III, da Resolução nº 164/2015);

2) Ausência de documentos/informações previstos no Anexo I, inciso III da Resolução nº 164/2015:

a) Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios a prefeitura e Ongs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.); e

b) Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano e o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.).

3) Ausência de 10 anexos da Lei Federal 4.320/1964; 11 anexos da Lei de Responsabilidade Fiscal e de arquivo com detalhamento dos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs). No Relato Integrado, constam QR Codes para acesso aos referidos documentos (Ref.3244673-261 e Ref. 3244673-48). No entanto, para fins de prestação

¹ Dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA.

de contas, os demonstrativos devem ser autuados no Sistema Proinfo, juntamente às demais peças que compõem o processo.

4) Ausência de documentos/informações previstos no Anexo II da Resolução nº 164/2015:

a) Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

Mediante Ofício nº. 0469/2024 – C.E., de 17/04/2024, foi protocolada neste TCE-BA, pela ALBA, a Prestação de Contas do Chefe do Executivo, exercício 2023 (TCE/003370/2024), contendo, dentre outras peças, o Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV – 2023 (Volumes I e II).

Todavia, não obstante o art. 9º, II, da Lei nº 14.172, de 06/11/2019 (alterada pelas Leis nº 14.289, de 07/01/2021 e nº 14.393, de 15/12/2021), que instituiu o PPA 2020- 2023, informe que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, “no prazo de até 60 (sessenta) dias do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual”, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, o referido Relatório não compôs a Prestação de Contas do Chefe do Executivo, exercício 2023, embora tenha sido disponibilizado, em 28/03/2024, no sítio eletrônico da SEPLAN e posteriormente alterado em 16/04/2024.

Cumprir registrar que, em decorrência do prazo estipulado pelo art. 9º da Lei nº 14.172/2019, a Auditoria Geral do Estado não pôde realizar a análise do Processo de Avaliação dos Programas no prazo previsto no art. 8º da Resolução nº 164/2015 deste Tribunal de Contas (28/02/2024). No Relatório AGE nº 02/2024, encaminhado por meio do Ofício AGE n.º 023/2024 (TCE/001655/2024), consta a informação de que o Relatório de Avaliação dos Programas será analisado em documento complementar, tão logo seja disponibilizado por parte da SEPLAN. (grifo original)

Diante disso, a 7ª Coordenadoria de Controle Externo (CCE) encaminhou o processo ao Gabinete do Conselheiro Relator para adoção das medidas cabíveis, com fulcro no § 6º do art. 3º c/c § 1º do art. 6º da Resolução TCE/BA nº 164/2015 deste Tribunal (Ref.3247939-2).

Ato contínuo, o Exmo. Conselheiro Relator, por meio de Despacho (Ref.3248600), determinou a notificação pessoal ao Exmo. Senhor Governador do Estado e por intermédio da Procuradoria-geral do Estado (PGE) para que, no prazo de 05 (cinco) dias, apresentassem a íntegra dos documentos faltantes.

Em resposta, a PGE apresentou esclarecimentos com a documentação complementar (Refs.3274262 a 3274276).

Logo após, por meio de Despacho (Ref.3275183), o Exmo. Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para instrução do feito.

A Unidade Técnica, então, disponibilizou a Seção Analítica do presente feito (Ref.3285944) e, com base nos achados sumariados na seção intitulada “Opinativo da Auditoria”, concluiu que os elementos contidos na prestação de contas (Ref.3285944-462):

[...] exceto pelos efeitos das distorções e limitações consignadas a seguir, **representam** a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2023, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data. (grifo original)

Logo após, o Exmo. Conselheiro Relator, em apreço aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinou a notificação do Exmo. Senhor Governador do Estado (Ref.3289518).

Em resposta, a PGE apresentou manifestação (Ref.3297389-1/142), concentrada nos achados que subsidiaram o opinativo auditorial pela imposição de ressalvas e expedição de determinações.

Instada a se pronunciar sobre a defesa apresentada pela PGE, a equipe técnica desse Tribunal ratificou o entendimento firmado na conclusão já citada, com exceção das seguintes alterações (Ref.3301607-33):

Reformulações (textos ajustados)

2.11.2 Base para o Opinativo da Área Técnica (ressalvas)

[...]

11) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de **R\$113,2 milhões**, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 **(item 2.6.3.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022.**

23) divergência de **R\$266,1 milhões** entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$870,0 milhões**, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP **(item 2.7.3.14).**

2.11.3 Sugestões de Determinações

[...]

58) disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem, nos termos do art. 141, § 3º da Lei Federal nº 14.133/2021 **(item 2.6.2.3).**

2.11.6 Expedição de Alertas Previstos na LRF¹⁸

[...]

13) a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da ordem cronológica de seus pagamentos, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira **(item 2.6.2.3).**

Exclusões

Determinações 11¹⁹ e 60²⁰. (grifos originais)

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas - MPC (Ref.3301751-1).

Em síntese, é o que cumpre relatar.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Conforme prática habitual, antes de adentrar as questões específicas das Contas em apreço, mostra-se necessário esclarecer, ainda que brevemente, que os poderes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), em relação aos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, não se esgotam na emissão de parecer prévio para julgamento pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA).

É que, além de tal competência, o Constituinte² dotou o órgão de controle externo de um plexo de atribuições capazes de lhe permitir o total controle acerca da regularidade dos gastos públicos, destacando-se, em especial, a de:

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da Constituição Federal de 1988).

Nesses casos, temos as chamadas Contas de Gestão, nas quais o Tribunal, com esteio no quanto disposto nos arts. 71, II, da Constituição Federal (CF) de 1988 e 91, II, da Constituição Estadual (CE) de 1989, é quem, de fato, julga as contas apresentadas pelo gestor. Em tais hipóteses, a análise abrange a regularidade de cada ato de gestão do patrimônio público praticado, aí inseridos aqueles relativos à despesa pública (licitações, contratos, convênios, empenhos, liquidações, pagamentos) e à receita pública, dentre outros.

Assim, se o Governador do Estado diretamente utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos (se ordenar despesa ou repasses a entidades privadas, por exemplo), estará sujeito ao controle – julgamento – por parte da Corte de Contas (o que pode se dar, diga-se, concomitantemente à apreciação global da efetividade das políticas públicas executadas – objeto das denominadas Contas de Governo).

Nesse sentido, importante a lição de Fernandes (2012, p. 406), que também se manifesta pela possibilidade de se julgar as contas do Chefe do Poder Executivo quando este atue como mero ordenador de despesa:

Diferentemente do que ocorre em relação às contas anuais do presidente da República, o Tribunal de Contas tem competência, também privativa, para julgar contas dos demais administradores e gestores em geral. Aqui, a única exclusão feita refere-se às contas da unidade federada ou da União como um todo, representada pelo chefe do Poder Executivo. Mas, **se este praticar atos de ordenador de despesa, descendo do seu pedestal para assumir a condição de simples gestor, passará a responder como tal, ficando sujeito ao julgamento nas mesmas condições do agente cuja função avocou.** Do mesmo modo, são ordinariamente julgadas as contas do Tribunal de Justiça, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal. Foi firmado, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento pela inconstitucionalidade de norma que pretenda subtrair do Tribunal de Contas a competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, da Constituição Federal, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. (grifos ausentes no original)

In casu, contudo, os elementos remetidos à análise deste Órgão Ministerial não revelam a atuação do Governador do Estado como ordenador de despesa, de sorte a autorizar o julgamento pela Corte de Contas.

2 No âmbito estadual, a competência em epígrafe está prevista no art. 91, II da CE/1989: II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

Trata-se, aqui, de exclusivas Contas de Governo, em que o Tribunal de Contas (no uso da competência que lhe atribui os arts. 71, I, da CF/1988 e 91, I, da CE/1989) emite parecer prévio (opinando tecnicamente pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação, além da expedição de recomendações e/ou determinações) para subsidiar o julgamento pelo Parlamento. A Corte analisa a gestão sob uma perspectiva ampla, abordando aspectos como o atendimento aos objetivos e metas estabelecidos, cumprimento dos planos e programas de governo, respeito aos limites de gastos mínimos ou máximos (ex.: saúde, educação, pessoal), o nível do endividamento público, a adequação dos demonstrativos contábeis à Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964, entre outros.

É de se ver que o exame das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deve se alicerçar sobre dois pilares, quais sejam: **(i)** o alcance dos objetivos e metas firmados nas leis orçamentárias (*lato sensu*), a partir da verificação da eficiência e da eficácia das políticas públicas desenvolvidas ao longo do exercício, e **(ii)** a demonstração da regularidade/responsabilidade da gestão fiscal, sobretudo à luz da certificação do respeito aos limites constitucionais e legais de gastos e endividamento público.

2.2 MÉRITO: PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ABORDADAS NO RELATÓRIO AUDITORIAL DAS CONTAS DE GOVERNO

O exame auditorial realizado pela área técnica desse Tribunal, com vistas a subsidiar a emissão do Parecer prévio para julgamento pela ALBA, culminou com a elaboração de extenso relatório, no qual foram abordadas as irregularidades e fragilidades identificadas nas contas do Chefe do Executivo relativas ao exercício de 2023.

Enfatize-se, nesse contexto, a qualidade do trabalho desenvolvido pelas CCEs, revelador de achados auditoriais significativos, alguns dos quais, inclusive, já foram objeto de censura por essa Corte de Contas em exercícios pretéritos, sem que, até o momento, tenham sido adotadas, pelo Poder Executivo estadual, as medidas corretivas necessárias.

Saliente-se, desde já, que, na linha do quanto exposto pela Unidade Técnica na Seção Analítica do presente processo, e à luz dos informes técnicos coligidos aos autos, este Ministério Público de Contas (MPC) acompanha a sugestão de emissão de Parecer Prévio pela **aprovação** com **ressalvas** das contas ora analisadas.

Deveras, além de ser o primeiro ano de gestão do Exmo. Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, no cargo de Governador do Estado, numa comparação com as Contas de Governo do exercício anterior, sobre as quais este MPC também opinou pela aprovação com ressalvas (Parecer do MPC, processo nº TCE/003439/2023, doc. Ref.3080748), é preciso reconhecer que, em relação a algumas distorções também identificadas, foram adotadas providências que, em alguns casos, repercutiram no exercício seguinte (2024), como: a interrupção das transferências de recursos do BAPREV para o FUNPREV; a regularização da classificação das despesas com contratos de terceirização de saúde, alocados em área finalística das unidades da SESAB, no elemento de despesa 34; e a incorporação do indicador de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) como componente do PPA 2024-2027.

Igualmente, em relação à despesa com pessoal, não obstante a existência de inconformidades relativas à matéria, o Poder Executivo estadual não ultrapassou, no exercício de 2023, o limite de alerta de que trata o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mesmo considerando os parâmetros utilizados pela Auditoria, conforme será destacado no item 2.2.3.a deste parecer.

De mais a mais, como detalhado nos itens 2.6.3.4, 2.6.3.5, 2.6.3.1.1 e 2.6.3.1.2 da Seção Analítica, foram atendidas as exigências estabelecidas nos instrumentos normativos vigentes quanto aos limites máximos atinentes à dívida pública e às parcerias público-privadas, bem como quanto aos limites mínimos de gastos com saúde e educação.

Registre-se que, no exercício ora examinado, restaram consignadas diversas inconformidades de natureza recorrente, para as quais essa Corte já havia emitido juízo de censura em processos pretéritos, inclusive com a expedição de recomendações e imposição ressalvas, sem que, até o momento, tenham sido adotadas, pelo Poder Executivo estadual, medidas corretivas que viabilizassem a superação do estado de ilegalidade verificado, cabendo citar: (i) Deficiências não sanadas no PPA 2020-2023 que comprometeram a demonstração dos resultados alcançados pelos programas de governo (item 2.4.1 do Relatório Técnico), recorrentes, inclusive, na elaboração do PPA 2024-2027 (item 2.4.3 do Relatório Técnico); (ii) Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e subavaliação dos Restos a Pagar causada pelo uso irregular de DEA (itens 2.6.1.6 e 2.6.1.7.1 do Relatório Técnico); (iii) Execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares, em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989 (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico); (iv) Fragilidades de controle da inadimplência relacionada a prestação de contas dos convênios e congêneres, com a ausência de sistema de gestão e controle de convênios e a ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.1.9 do Relatório Técnico), (v) Cômputo de despesas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (item 2.6.3.1 do Relatório Técnico, retificado pelo item 11 do Relatório de Diligência de Ref.3301607-19) e (vi) Existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas durante o exercício de 2023 com saldo de R\$129,4 milhões, em 31/12/2023 (item 2.7.1.2.3.1 do Relatório Técnico).

Oportuno pontuar a abordagem inovadora feita pela equipe técnica em relação ao achado descrito no item 2.5 do relatório técnico (Resultado do Desempenho do Governo). Trata-se de apontamento sobre o qual essa e. Corte ainda não havia se manifestado em contas anteriores do Chefe do Executivo e que será objeto de exame específico nesse parecer.

Feitos esses registros, é relevante consignar que as irregularidades relatadas, embora não tenham aptidão para, numa análise sistêmica, atrair a emissão de opinativo pela reprovação das contas ora apreciadas, denotam, ora pela recorrência com que se apresentam, ora pela gravidade que ostentam, a necessidade de evolução no tratamento dispensado às falhas apontadas pelo aludido exame técnico.

Ressalte-se que a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo e a expedição de recomendações pertencem a categorias jurídicas distintas e são relacionadas a diferentes competências das cortes de contas, revelando, nesse sentido, a impropriedade de se associar uma e outra ao maior ou menor desvalor da conduta aquilatada.

Dito de outro modo, não se mostra possível, à luz dos conceitos investigados, estabelecer-se gradação valorativa que implique considerar a expedição de recomendações uma técnica de decisão adequada ao saneamento de irregularidades reputadas mais brandas e reservar às falhas mais graves a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo.

É que, do ponto de vista jurídico-constitucional, a imposição de ressalvas ao juízo aprovativo pertence à função de julgamento das contas (art. 71, II e III, da CF/1988), realçando, no exame de mérito, o ato de gestão que, afastado dos parâmetros de avaliação, provoca a censura do órgão julgador. Equivale a dizer que, no exercício da função de julgamento de contas, todos os atos de gestão irregulares que, analisados conjuntamente, não tenham aptidão para atrair a emissão de juízo reprovativo, devem ser individualmente ressalvados, por representarem, em maior ou menor medida, afronta a dispositivos legais.

Sobre esse aspecto, Lima (2015, p. 287) assinala com precisão:

Quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário serão consideradas regulares com ressalvas.

O julgamento pela regularidade com ressalvas implica que o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção de outras semelhantes. O acórdão de julgamento deverá indicar, resumidamente, os motivos que ensejaram a ressalva das contas.

Noutro giro, independentemente do exercício da função julgadora, a expedição de recomendações pode ser adotada em qualquer processo em trâmite na Corte de Contas, que, nesse caso, desempenha a função pedagógica, sugerindo ao jurisdicionado que implemente medidas tendentes a incrementar, em termos qualitativos, a gestão empreendida.

Registre-se, nesse ínterim, que o exercício da função pedagógica pressupõe a identificação, pelo órgão julgador, de que as rotinas e procedimentos postos em prática pelo jurisdicionado podem ser fortalecidos e aperfeiçoados, no sentido de minimizar vulnerabilidades, razão por que se aconselha, mediante a expedição de recomendação, que se promovam certas mudanças reputadas adequadas em face do caso concreto.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) revela o manejo da função pedagógica mediante a expedição de recomendação, como faz prova o excerto abaixo transcrito:

6.26. Diante do acima exposto, entendemos que as justificativas oferecidas não foram capazes de afastar as irregularidades descritas, contudo, mitiga a responsabilidade do gestor o fato de ter promovido a homologação dos convites especificados sob o amparo de parecer de sua assessoria jurídica. Sem embargo de restar demonstrada a ocorrência de falha, acreditamos que o quesito admite a oportunidade desta Corte de Contas contribuir com sua função pedagógica e orientadora para tratar o assunto com a expedição da recomendação e do alerta propostos nos subitens 15.5.1 e 15.7.2 desta Instrução, respectivamente (grifos ausentes no original). (TCU, Plenário, no Processo nº 028.893/2010-7, Rel. Ministro Augusto Sherman, Acórdão nº 1112/2013, proferido em 08/05/2013).

Vale sublinhar que o efetivo acolhimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas é decisão em relação à qual se assegura, ao jurisdicionado, certa margem de discricionariedade, cabendo-lhe avaliar, em face das circunstâncias do caso prático, a pertinência de serem adotadas as sugestões alvitadas. Com efeito, não se pode perder de vista que a recomendação do Tribunal de Contas não encerra comando de caráter impositivo do qual seja possível extrair a obrigatoriedade de o gestor a quem se dirija assumir a postura nela contida, encerrando, como já se disse, mero aconselhamento do órgão judicante no exercício de sua função pedagógica, o que traduz, com segurança, sua inaptidão como instrumento coercitivo.

Noutro giro, desde que se evidencie a prática de ato contrário a dispositivo de lei, deve o Tribunal, agora no exercício da função corretiva, lançar mão da expedição de determinações, que, ao contrário das recomendações antes realçadas, têm o propósito específico de reforçar aos gestores a quem são direcionadas, com caráter impositivo, a exigibilidade de certo comportamento reputado conforme a lei.

Trata-se de competência prevista no art. 71, IX, da CF/1988, segundo o qual compete à Corte de Contas “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

Como já teve oportunidade de decidir o TCU, conforme o Enunciado a seguir:

As determinações do TCU não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de caráter coativo. Havendo dúvidas ou inconformismo em relação a deliberação do Tribunal, cabe ao órgão jurisdicionado interpor, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei Orgânica do TCU e no seu Regimento Interno (TCU, Primeira Câmara, Monitoramento, Rel. Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 4428/2014).

Nesse sentido, as determinações têm como suporte fático o descumprimento ou a ameaça de descumprimento de enunciados normativos, cuja inobservância autoriza o Tribunal de Contas a ordenar ao administrador público que atenda a uma imposição legal, fazendo ou deixando de fazer alguma coisa.

Distintivamente do que se dá em relação às recomendações, cuja observância sujeita-se à avaliação discricionária do gestor, as determinações expedidas devem

necessariamente ser atendidas, sob pena de aplicação da multa de que trata o art. 35, IV, da Lei Orgânica desse TCE³.

Vale destacar, por fim, que o impedimento ao exercício da função de julgamento, assinalado no item 2.2.1 desta fundamentação, não afasta a possibilidade de que o Tribunal, ao elaborar o Parecer Prévio (função opinativa), sugira que se imponham ressalvas ao juízo aprovativo e, em sequência à emissão de opinativo quanto ao mérito, num pronunciamento com caráter tipicamente decisório, desempenhe as funções pedagógica, que se efetiva mediante a expedição de recomendações, e corretiva, em que a corte determina/impõe a adoção de comportamentos conforme a lei.

É o que se nota na lição de Freitas e Mileski (2013, p. 50-51), que, didaticamente, segregam as funções pedagógica e corretiva e evidenciam a possibilidade de seu exercício nos processos que versem sobre as contas do Chefe do Poder Executivo:

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade. Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida (Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas).

Ademais, a Resolução TCE/BA nº 164/2015, que dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito desse Tribunal, não deixa dúvidas quanto ao cabimento da imposição de ressalvas e da expedição de determinações em processos dessa natureza, como se constata no art. 8º, I, do aludido ato normativo:

Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte ao que se referem as contas, os seguintes elementos:

3 Art. 35 – O Tribunal de Contas poderá aplicar aos responsáveis pela prática de atos irregulares e pelo descumprimento de suas decisões multa em valor de até R\$10.000,00 (dez mil reais), atualizado monetariamente mediante ato da Presidência, a cada ano, através do IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro índice que eventualmente lhe venha substituir, nos seguintes casos: [...]

IV-não atendimento, no prazo fixado, de decisão do Tribunal ou de diligência determinada pelo Presidente, Corregedor ou pelo Relator; [...]

I – Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, **ressalvas, determinações** e observações **contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame**, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas;
(grifo ausente no original)

Diante desse cenário e considerando que têm se mostrado inadequadas as técnicas manejadas por esse Tribunal com vistas a assegurar a compatibilização entre as ações do Poder Executivo estadual e os regramentos a ele impostos, o Ministério Público de Contas (MPC) pugna, desde já, que essa e. Corte de Contas, no pleno e escorreito exercício de suas atribuições constitucionais, incorpore integralmente o presente parecer, mediante **(i)** a sugestão de imposição de **RESSALVAS** ao juízo aprovativo e **(ii)** a expedição das **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** na forma defendida ao final deste opinativo.

Feita essa breve digressão, e tendo em vista a extensão do Relatório Técnico confeccionado, o Ministério Público de Contas restringirá sua atuação ao exame das irregularidades e deficiências que estampam maior relevância jurídico-contábil, sem prejuízo de sua concordância com os demais pontos elencados na manifestação conclusiva da equipe técnica.

2.2.1 PLANEJAMENTO

a) Permanência das fragilidades nos indicadores e metas dos programas do PPA 2020-2023 que comprometeram o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability* do estado (item 2.4.1.1 do Relatório Técnico)

Quanto ao planejamento das políticas públicas, a Unidade Técnica registrou a permanência de fragilidades que obstaculizaram, no exercício de 2023 (isto é, o último ano do PPA 2020-2023), a avaliação adequada do desempenho da execução dos programas de governo, especialmente em virtude das reiteradas falhas identificadas na estruturação dos componentes do PPA do Estado da Bahia, instituído pela Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019, para o quadriênio 2020-2023.

Ressalte-se, porque oportuno, que, apesar desse Tribunal de Contas apontar, desde a emissão do Relatório Técnico e Parecer Prévio sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2015, a necessidade de aprimoramento dos componentes do PPA, o que se verifica, na prática, é o descuido da Administração Pública em relação a esse aspecto do planejamento governamental. Afinal, observa-se a persistência de fragilidades, especificamente nos Indicadores e Metas contidos na referida peça de planejamento, que impossibilitam aferir o real desempenho da gestão avaliada no que se refere à sua capacidade de, por meio da aplicação dos recursos públicos geridos, proporcionar à coletividade os benefícios sociais por esta almejados.

Nesse passo, insta salientar, no que se refere aos indicadores e metas, que a aferição acerca da evolução de tais componentes do PPA é utilizada como parâmetro para avaliar o grau do desempenho dos programas governamentais, consoante se extrai do § 1º do art. 4º, da Lei Estadual nº 14.172/2019, dispositivo

segundo o qual: “os programas terão os seus desempenhos aferidos por meio de **indicadores e metas**” (grifo nosso).

Sobre os indicadores, Conti (2020, p. 144) leciona que:

[...] são os critérios utilizados para mensurar o que está sendo realizado em cada programa, com a finalidade de verificar o alcance dos resultados fixados, permitindo que se possam aferir as diversas variáveis que se pretenda conhecer e medir, como o desempenho.

Nessa toada, anote-se que, conforme o § 2º do art. 4º da referida lei, os indicadores “[...] são compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças de um ou mais compromissos setoriais formulados nos programas”, sendo que, nos termos do referido diploma legal (art. 5º, § 1º, I), compromisso é definido como o “componente do PPA associado ao Programa Temático que descreve um objetivo setorial a ser cumprido por meio da entrega de bens ou serviços”. Logo, a mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, consoante determinado pela Constituição Federal (ex vi do art. 74, I e II), pressupõe a existência de indicadores consistentes, que tenham sido construídos a partir de critérios tecnicamente sólidos.

Nesse trilha, a Equipe Técnica do TCE/BA apontou, tanto no exame dos informes relativos ao PPA 2020-2023, assim como no recém-elaborado, referente ao quadriênio 2024-2027 (como abordaremos no tópico abaixo), que os indicadores estabelecidos, pelo Poder Executivo, para avaliar o desempenho dos programas previstos no PPA, possuem fragilidades que tornam esses componentes incapazes de cumprir o objetivo para o qual foram criados, que é o de medir o real grau de efetividade dos referidos programas governamentais.

Nesse sentido, é alarmante verificar que, conquanto o PPA 2020-2023 tenha passado por duas revisões oficiais em 2021 (pelas Leis Estaduais nº 14.289, de 07/01/2021⁴ e nº 14.393, de 15/12/2021⁵), bem como que o TCE/BA tenha expedido sucessivas recomendações⁶ direcionadas ao aprimoramento dos aludidos

4 Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual 2020-2023, instituído pela Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14289-de-07-de-janeiro-de-2021>. Acesso em: 19 jul. 2024.

5 Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, instituído pela Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14393-de-15-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 19 jul. 2024.

6 **Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2021** (Ref. 3051939-21/22): “b) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas: [...] 2) promover a revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020); 3) incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, § 9º, inciso I, da Constituição Estadual/1989, quando da definição dos elementos do PPA, todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho, necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais na implementação das políticas públicas, como preconizado no Guia Referencial para a Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020); 4) sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores, com valores de referência, para os Programas 301 - Ciência, Tecnologia e Inovação; 304 - Desenvolvimento Rural; 306 - Educação; 307 - Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais; 309 - Infraestrutura; 311 - Política para as Mulheres; e 314 - Segurança Pública e Defesa Social, bem como para os Indicadores dos Programas dos próximos PPAs, e apresentar nas prestações de contas anuais subsequentes as evidências do cumprimento desta recomendação, justificando quando da não realização (Item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica)”;

Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2022 (Ref.3097375-3): b) Quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas: 1) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 (Item 2.5 da Seção Analítica);

indicadores, ainda permaneceram fragilidades na estruturação de tal componente, a exemplo da: I – Ausência de resultado esperado para cada ano e para o final do Plano para os Indicadores de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, bem como indicadores sem Valor de Referência (item 2.4.1.1.1 do Relatório Técnico – Ref. 3285944-35/38) e II – Deficiência de resultados de Indicadores de Programas (item 2.4.1.2.1.1 do Relatório Técnico – Ref. 3285944-42/44).

Ou seja, o quadro descrito acima revela um cenário ainda preocupante no que toca ao cumprimento, pelo Poder Executivo, do dever, imposto pela CF/1988 (ex vi do art. 74, I), de avaliar a execução dos seus programas de governo. Afinal, não é possível mensurar, em razão das deficiências dos seus indicadores, qual foi, de fato, o desempenho/resultado alcançado pela gestão empreendida.

Feitas essas considerações sobre os indicadores, cumpre tecer comentários, agora, sobre as metas, elementos também utilizados para aferir o desempenho dos programas de governo previstos no PPA 2020-2023. Estas representam, nos termos do art. 5º, § 1º, II, da Lei Estadual nº 14.172/2019, “[...] componente do PPA associado ao Compromisso que expressa a medida do alcance do Compromisso, devendo ser territorializada e, quando pertinente, associada à proposta da Escuta Social”, sendo, nesse contexto, relevante recordar que compromisso compreende o “componente do PPA associado ao Programa Temático que descreve um objetivo setorial a ser cumprido por meio da entrega de bens ou serviços” (art. 5º, § 1º, I). De modo sintético, meta tem relação com “o aspecto mensurável dos objetivos e resultados” (CONTI, 2020, p.143).

A Unidade Técnica apontou que as metas, enquanto componente indispensável da referida peça de planejamento, ainda carecem de aprimoramento. Tal constatação se deve em razão de deficiências, que motivaram a expedição de recomendações em relação aos exercícios anteriores⁷, no que se refere à estruturação do referido componente do PPA, a exemplo da necessidade de retificação dos descritivos das referidas metas, para que seja eliminada “[...] a redundância em relação às iniciativas”, bem como com vistas a expressar “[...] o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação” (consoante item 2.4.1.1.2 do Relatório Técnico – Ref. 3285944-38).

Impende, assim, consignar que, em decorrência das citadas fragilidades do PPA 2020-2023, peça de planejamento que, como sabido, tem o papel precípua de nortear o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, não foi possível se obter, em 2023, uma avaliação segura e fidedigna sobre o desempenho dos programas de governo.

7 Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2021 (Ref. 3051939-21/22): [...] b) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas: revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas um aspecto mensurável, que permita o monitoramento regular de seu cumprimento e, conseqüentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, bem como apresentar evidências dos componentes e atributos revisados (item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

Recomendações constantes do Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2022 (Ref.3097375-7): d) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial: 29) aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa 313, de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (item 2.10.1.12 da Seção Analítica);

A mensuração adequada dos resultados obtidos na execução dos programas de governo, de modo a aferir a sua eficácia, eficiência e efetividade, consoante determinado pela CF/1988, tem, por pressuposto lógico, fatores básicos que **não** foram observados na estruturação e, notadamente, na **apuração/medição** dos elementos do PPA então vigente.

Percebe-se, portanto, que o cumprimento das finalidades constitucionalmente atribuídas ao sistema de controle interno, notadamente no que toca à avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA (art. 74, I, da CF/1988), e dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual (art. 74, II, da CF/1988), demanda não apenas a institucionalização formal de unidades controladoras com atribuição para desempenhar tal missão.

É fundamental, nessa perspectiva, que os programas de governo a serem implementados sejam adequadamente estruturados, com a definição criteriosa, e tecnicamente respaldada, de todos os seus componentes, especialmente de indicadores baseados em valores sólidos de referência e metas capazes de mensurar os resultados esperados, condição que, a toda evidência, não restou satisfeita, mais uma vez, no exercício auditado, haja vista as fragilidades (na estruturação) desses componentes do PPA 2020-2023 e que, como veremos no tópico a seguir, também permanece na elaboração do PPA 2024-2027.

b) Deficiências identificadas na elaboração do PPA 2024-2027 (item 2.4.3 do Relatório Técnico)

É notório que uma das deficiências relacionadas ao arcabouço legal referente ao sistema de planejamento governamental é a ausência de uma adequada regulação dos seus instrumentos, que persiste em virtude da omissão legislativa quanto ao atendimento do art. 165, § 9º, I, da CF/1988, já que a lei complementar com a finalidade de “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” não foi criada até então.

Entretanto, embora haja tal lacuna legislativa, a própria CF/1988 estabelece, minimamente, critérios a serem atendidos, sendo um destes, constante de seu art. 165, § 1º, específico para o PPA, a saber: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Pois bem, diante do contexto normativo ora apresentado, conforme registrado pela Auditoria na Seção Analítica, o PPA 2024-2027 do Estado da Bahia, cujo projeto de lei, elaborado no exercício de 2023, é de iniciativa do Poder Executivo⁸, recorreu em deficiências registradas em exercícios anteriores. Sem prejuízo de acompanhar o relato auditorial quanto às demais, destacaremos duas irregularidades que reputamos mais gravosas, a saber:

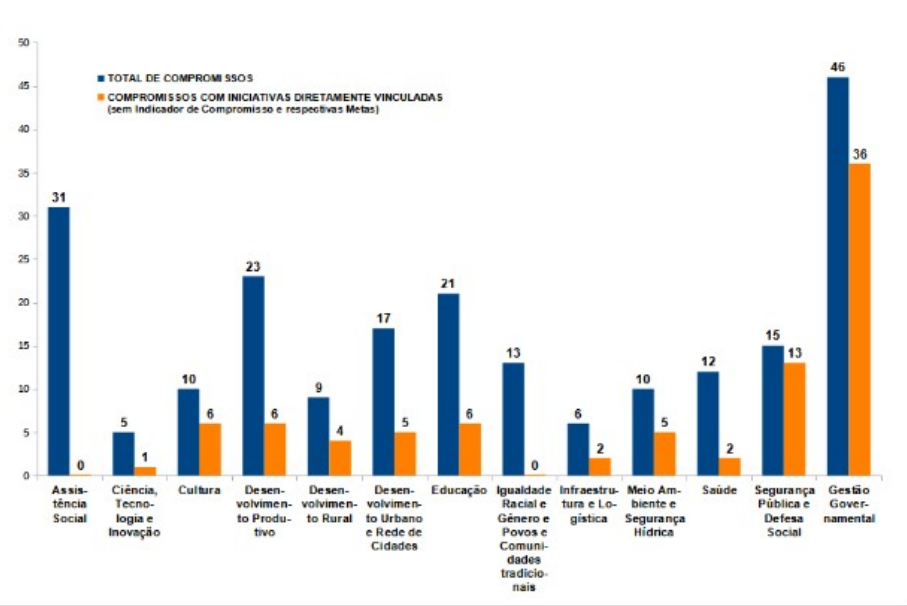
8 Art. 159, da CE/1989: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - plano plurianual;...”.

b.1) Estabelecimento de Compromissos (objetivos específicos) sem Metas de resultado para Iniciativas previstas (ações governamentais) (item 2.4.3.1.1 do Relatório Técnico)

Rememorando o art. 165, § 1º da CF/1988, uma das exigências à lei que instituir o PPA é o estabelecimento de metas, porém, reproduzindo a informação apresentada pela Unidade Técnica, no Plano Plurianual 2024-2027, 39,4% (86 dos 218) dos Compromissos não possuem Indicadores de Compromisso (resultados esperados) e respectivas Metas a si associados. Ademais, além da ocorrência de infração ao referido comando constitucional, tal omissão infringe a própria Lei Estadual nº 14.647, de 26/12/2023, que institui o PPA para o quadriênio 2024-2027, tendo em vista que, em seu art. 7º, §§ 1º e, especialmente, 2º, estabelece que “salvo o estabelecido no § 1º deste artigo, excepcionalmente há Compromissos sem Indicadores a eles vinculados”.

No entanto, em Eixos Estratégicos distintos do Eixo Estratégico de “Gestão Governamental”, ao qual a lei faculta a vinculação de Indicadores, esta prática, em vez de excepcional, tornou-se regra. Tal fato é observável, dentre outros, nos Eixos Estratégicos “Cultura” e “Segurança Pública e Defesa Social”, em que 60% (6 de 10) e, aproximadamente, 87% (13 de 15) de seus Compromissos, respectivamente, foram vinculados diretamente a Iniciativas, prescindindo da associação de Indicadores de Compromisso e suas respectivas Metas, conforme demonstrado em levantamento feito pela Auditoria, detalhado no Gráfico 7 do Relatório Técnico (Ref.3285944-59):

GRÁFICO 7 – Quantitativo de Compromissos que não possuem Indicadores de Compromisso e respectivas Metas, associados a Iniciativas previstas, por Eixo Estratégico



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na análise do Anexo I do PL nº 25.042/2023.

9 O Compromisso descreve um objetivo específico do Programa a ser realizado por um órgão ou entidade e é estruturado por Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas.

10 É facultada a vinculação de Indicadores para Compromissos de Programas do Eixo Estratégico Gestão Governamental.

Por óbvio, os referidos comandos constitucional e legal – mesmo que, este, em certa medida, restrinja a obrigatoriedade de criação de indicadores e metas – não foram criados para o atendimento de funções meramente formais, mas o seu conteúdo representa componentes interdependentes que são determinantes para a eficácia da metodologia. Logo, a ausência de um componente compromete toda a funcionalidade do instrumento em questão. Tal construção argumentativa é corroborada pelos próprios conceitos expressos na referida Lei Estadual nº 14.647/2023, especialmente o de Compromisso (art. 7º, caput), o de Iniciativa (art. 8º), que a define como a expressão de “ação de governo essencial para consecução do Compromisso [...]”, e os de Indicador de Compromisso e Meta (art. 9º, caput e § 1º), ao estabelecer que o Indicador de Compromisso contempla sua respectiva Meta, que corresponde ao valor de alcance quadrienal atribuído àquele. Ademais, o art. 9º, § 4º, prevê que ao Indicador de Compromisso são vinculadas as Iniciativas que concorrem para o alcance da Meta estabelecida.

Desse modo, a ausência de Indicadores de Compromisso e respectivas Metas desfalca o modelo metodológico ora definido, impedindo que os resultados das Iniciativas eventualmente executadas tenham o seu efeito medido para o alcance do Compromisso ao qual estão vinculadas, além de, em maior dimensão, impossibilitar a avaliação da execução de programas de governo, conforme previsto no art. 74, I, da CF/1988¹¹. Por fim, registre-se que não se tratam de falhas excepcionais, e sim permeadas em mais de 39% dos Compromissos estabelecidos para o PPA 2024-2027, o que reforça a sua gravidade e eleva a urgência no seu saneamento.

b.2) Ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo (item 2.4.3.1.2 da Seção Analítica)

O presente subitem, assim como o anterior, caracteriza-se pela sua recorrência quando comparado ao ciclo do PPA 2020-2023, já tendo sido indicado como irregular em Contas de Governo de exercícios anteriores, além de, também, ter sua obrigatoriedade de atendimento prevista no art. 165, § 1º da CF/1988, o qual estabelece que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Conforme destacado pela Equipe Técnica, 86,5% (469 das 542) das Metas dos Programas do Poder Executivo não estão regionalizadas, ou seja, não apresentam direcionamento para qual região da Bahia determinado valor de alcance é esperado, embora o próprio art. 9º, § 1º da Lei Estadual nº 14.647/2023, que instituiu o PPA 2024-2027, indique expressamente a regionalização como um dos pré-requisitos das Metas, conforme abaixo transcrito:

Art. 9º- O Indicador de Compromisso contempla descrição, órgão ou entidade responsável pela sua mensuração e respectiva Meta.

§ 1º - A Meta corresponde ao valor de alcance quadrienal atribuído ao Indicador de Compromisso e se expressa em valor global e regionalizado.

11 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Desse modo, a reduzida regionalização dessas Metas retira do PPA, “principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo”¹², o protagonismo para a definição e distribuição dos desafios a serem alcançados nos diferentes territórios baianos durante o quadriênio, ao transferir tais responsabilidades para a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento de curto prazo que deveria ser compatível, justamente, com o PPA (art. 159, § 7º, I da CE/1989)¹³, fragilizando, assim, o sistema de planejamento do Estado.

Ademais, a importância da regionalização das Metas dos Programas é realçada pelo fato de esta ser um dos instrumentos de viabilização da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado, cujos princípios, diretrizes e objetivos estão dispostos na Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014, que é, justamente, o instrumento normativo de referência utilizado para regionalização das Metas do PPA 2024-2027 (art. 9º, § 2º da referida Lei Estadual nº 14.647/2023), tendo como base as subdivisões do Estado da Bahia em Territórios de Identidade. Veja-se o conceito de territórios de identidade, que totalizam 27, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei Estadual nº 13.214/2014:

[...] a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia.

Logo, além da natural relevância de tratar diferentes regiões de acordo com as suas características e peculiaridades, a significativa extensão e diversidade territorial do Estado da Bahia, por aspectos geográficos, sociais e econômicos, por exemplo, torna ainda mais imperativa a regionalização das Metas, já que estas servirão de norte para a execução das despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Assim, não restam dúvidas, sejam normativas ou fáticas, de que o PPA é o *locus* adequado para a instituição da regionalização das Metas, principalmente por ser um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado de forma muito mais robusta e consistente do que a LOA, por exemplo.

Além do mais, quanto ao aspecto metodológico, cabe destacar que ao Indicador de Compromisso do PPA são vinculadas as Iniciativas que concorrem para o alcance da Meta estabelecida (art. 9º § 4º, da Lei Estadual 14.647/2023), enquanto a LOA, por sua vez, demonstra a vinculação da Ação Orçamentária com a Iniciativa (art. 10, § 1º da Lei Estadual 14.647/2023), ou seja, o planejamento orçamentário de curto prazo deve ser alimentado pelo direcionamento preexistente no PPA.

Instada a se manifestar sobre o achado em questão, a PGE, por meio da resposta (Ref.3297389-21), aduziu que seria “excessivo falar em ausência de regionalização ou ofensa a dispositivo constitucional como aponta a auditoria”, na medida em que

12 Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>. Acesso em: 19 jul. 2024.

13 § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, incisos I e II, terão:

I - compatibilização com o plano plurianual.

“a orientação metodológica da Seplan para os órgãos e entidades do Estado, no momento da elaboração dos Indicadores de Compromisso e suas respectivas Metas, é que, preferencialmente, estas sejam regionalizadas por Território de Identidade”.

Ocorre que, a partir da fundamentação acima exposta, é inegável que a regionalização das metas é uma obrigação constitucional (art. 165, § 1º da CF/1988), que foi reproduzida na Lei Estadual nº 14.647/2023, que instituiu o PPA 2024-2027, não havendo, portanto, que se falar em “cumprimento preferencial” conforme aduzido pela Procuradoria.

Em conclusão, ante a permanência das fragilidades nos Indicadores e Metas dos Programas do PPA 2020-2023, que foram reiteradas na elaboração do PPA 2024-2027, comprometendo o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e regionalização dos programas de governo e que, além disso, prejudicam o efetivo cumprimento das finalidades previstas nos arts. 74, I e II, e 165, § 1º da CF/1988, este *Parquet* sugere expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o Chefe do Poder Executivo estadual, em cumprimento aos dispositivos constitucionais mencionados, apresente Projeto de Lei de revisão do PPA 2024-2027, com fundamento no art. 13 da Lei Estadual nº 14.647/2023, com a finalidade de (i) aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam dos Relatórios de Execução e Avaliação de Desempenho do PPA conclusões fidedignas acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, em observância ao constante do art. 74, I e II, da Constituição Federal de 1988; e (ii) regionalizar as respectivas Metas dos Indicadores de Compromisso do PPA 2024-2027 para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada carentes de regionalização, em observância ao disposto nos arts. 165, § 1º, da CF/1988 e 9º, § 1º, da Lei Estadual nº 14.674/2023.

2.2.2 RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO (item 2.5 do Relatório Técnico)

A concretização dos direitos fundamentais dispostos na CF/88 é função elementar e essencial da Administração Pública e deve pautar a atuação estatal. A consecução dessa finalidade é implementada por meio das chamadas políticas públicas.

Nesse sentido, políticas públicas são comumente conceituadas como um conjunto de etapas e ações que tem como objetivo resolver um problema público¹⁴. Em outras palavras, é o conjunto de programas e planos de governo que buscam implementar os direitos sociais fundamentais delineados na Carta Magna, de forma ampla e sistemática. Nas lições de Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

14 Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/o-que-e-uma-politica-publica-e-como-ela-afeta-sua-vida/>.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020) define políticas públicas como “o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”.

Em relação a esse aspecto, o relatório técnico destaca, no item 2.5, o resultado do desempenho do governo, com base no Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035. Este documento contém estratégias para orientar as ações governamentais nos próximos anos e traz a síntese de uma visão de desenvolvimento para o estado, com perspectivas traçadas a partir de treze (13) eixos estratégicos, quais sejam: 1) ciência, tecnologia e inovação; 2) segurança pública e defesa social; 3) meio ambiente e segurança hídrica; 4) desenvolvimento produtivo; 5) educação; 6) desenvolvimento rural; 7) desenvolvimento urbano e rede de cidades; 8) saúde; 9) igualdade de raça e de gênero e povos e comunidades tradicionais; 10) assistência social e garantia de direitos; 11) infraestrutura e logística; 12) cultura; e 13) gestão governamental.

Dentro desse contexto, utilizando como parâmetro o PDI Bahia 2035 e os três estágios do ciclo de uma política pública (**formulação, implementação e avaliação**) a Equipe Técnica analisou a estrutura de governança estadual de 28 políticas públicas, relacionadas a 11 Eixos Estratégicos.

O resultado das análises evidenciaram um estágio incipiente de formulação destas políticas e, conseqüentemente, do estabelecimento de objetivos, estratégias e metas setoriais norteadores dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), bem como uma fase inicial de implementação de mecanismos de governança e gestão. Assim, das 28 políticas públicas examinadas: 32,14% (09) não foram formalmente instituídas; 71,43% (20) não foram regulamentadas, e 85,71% (24) não implementaram ou implementaram parcialmente os mecanismos de governança e gestão formalmente previstos, conforme quadro abaixo (Ref. 3285944-74):

QUADRO 9 – Situação da Institucionalização e Implementação de mecanismos de governança e gestão previstos das políticas públicas estaduais analisadas

Política Pública	Situação		
	Formalização		Implementação
	Instituição	Regulamentação	Governança / Gestão
2.5.1.1 Saúde			
2.5.2.1 Educação ⁽¹⁾			
2.5.3.1 Segurança Pública e Defesa Social			
2.5.4.1 Assistência Social e Garantia dos Direitos Fundamentais			
2.5.5.1 Ciência, Tecnologia e Inovação			
2.5.6.1 Meio Ambiente e Biodiversidade			
2.5.6.2 Pagamento por Serviços Ambientais			
2.5.6.3 Mudança de Clima			
2.5.6.4 Educação Ambiental			

Política Pública	Situação		
	Formalização		Implementação
	Instituição	Regulamentação	Governança / Gestão
2.5.6.5 Recursos Hídricos			
2.5.6.6 Segurança de Barragens			
2.5.7.1 Turismo			
2.5.8.1 Desenvolvimento Urbano			
2.5.8.2 Planejamento e Gestão Territorial			
2.5.8.3 Habitação e Interesse Social			
2.5.8.4 Mobilidade Urbana e Interurbana			
2.5.8.5 Saneamento Básico			
2.5.8.6 Resíduos Sólidos			
2.5.8.7 Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas			
2.5.9.1 Logística e Transporte			
2.5.9.2 Transporte Rodoviário e de Passageiros			
2.5.9.3 Transporte Hidroviário e de Passageiros			
2.5.9.4 Incentivo ao Uso de Energia Sustentável			
2.5.9.5 Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar			
2.5.9.6 Economia do Hidrogênio Verde			
2.5.9.7 Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo			
2.5.10.1 Cultura			
2.5.11.1 Enfrentamento à Violência contra as Mulheres			

Fonte: Elaborado pela Auditoria.
Legenda: Verde (sim), vermelho (não), amarelo (parcial).
Nota: (1) Exceto quanto ao apresentado no item 2.5.2.1.1.2, referente à regulamentação.

Após a resposta da PGE, a Equipe Técnica retificou este ponto, para excluir o item relativo à Segurança Pública e Defesa Social das políticas públicas que não foram instituídas, em razão da publicação, em junho de 2024, da Lei Estadual nº 14.730, de 04/06/2024 (Ref. 3301607-9).

Feito esse registro, conforme é possível constatar, o item relativo ao Resultado do Desempenho do Governo (item 2.5 da Seção Analítica) é extremamente numeroso (Ref.3285944-67/275), de modo que, em razão da notável qualidade do trabalho empreendido pela Equipe Técnica, e para não perder a objetividade pretendida, a análise que ora faremos debruçar-se-á sobre as inconformidades relativas à fase de **formulação** da política pública que, por abranger a etapa de **regulamentação**, pressupõe a atuação direta do Chefe do Poder Executivo, por meio da expedição de decretos e regulamentos.

Portanto, é importante tecer algumas considerações acerca da competência privativa do Chefe do Poder Executivo baiano para expedir decretos e regulamentos, de modo a demonstrar a relevância da sua atuação para a consecução das políticas públicas tidas como prioritárias pelo PDI Bahia 2035.

O poder regulamentar do Governador do Estado está previsto no art. 105, inciso V, da Constituição Estadual ao dispor que cabe, **privativamente**, a este expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis. Os regulamentos são normas expedidas unicamente pelo Chefe do Poder Executivo, com a finalidade de facilitar a execução das leis, removendo eventuais obstáculos práticos que podem surgir em sua aplicação e se exteriorizam por meio de decreto, conforme afirma Moraes (2023, p. 572).

Assim, editadas pelo Poder Executivo, os regulamentos visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em termos gerais, não somente para abranger a totalidade das situações que nelas incidem, mas também, para poderem ser aplicadas, com a flexibilidade correspondente às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Por isso, as leis não devem descer a detalhes, encargo que cabe aos regulamentos.

Volvendo as lições acima para o presente processo, os trabalhos auditoriais observaram que, das 28 políticas públicas examinadas, 20 não foram regulamentadas pelo Poder Executivo. Ou seja, de um total de 28 políticas, apenas 8 foram plenamente formuladas, fato que compromete severamente o cenário de governança no Estado da Bahia, e, por conseguinte, a sua capacidade de, por meio da aplicação dos recursos públicos, proporcionar à coletividade os benefícios sociais por esta esperados.

Por oportuno, a etapa de formulação da política pública é, segundo a Auditoria:

o momento em que problemas e intervenções públicos são analisados e selecionados para compor a agenda pública e o portfólio de ações governamentais. São boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas a oficialização e a **regulamentação por meio de atos normativos apropriados**, pois a ausência destes normativos implica indefinição de objetivos, princípios e diretrizes. (grifos não existentes no original)

Verifica-se, nessa toada, que a etapa de formalização da política pública abarca tanto a fase de sua instituição através de lei, quanto a sua posterior formalização por meio do decreto executivo, de modo que a inobservância de qualquer destas fases compromete o próprio desenho da política, implicando em indefinição quanto aos objetivos, princípios e diretrizes.

Nesse sentido, não custa registrar, que o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo tem como principal função tornar efetivo o cumprimento da lei, trazendo para o plano factível as disposições gerais e abstratas do instrumento normativo que lhe antecede, significando dizer, que a mera formulação da política pública por meio de lei, sem a posterior regulamentação via decreto, torna inviável a sua efetiva institucionalização.

Desta maneira, o cumprimento integral da etapa da **formulação** da política pública representa uma fase importante do ciclo composto pelos três estágios aqui explanados, vez que as fragilidades existentes nesta etapa repercutirá tanto na **implementação** da política pública quanto na sua **avaliação**.

Sem adentrar sob o aspecto atinente ao nível de prioridade de regulamentação de determinada política pública em detrimento de outra, a título ilustrativo, a equipe técnica destacou que a Política Estadual sobre a Mudança de Clima foi instituída por meio da Lei Estadual nº 10.050/2011, contudo, resta pendente de regulamentação. Tal omissão compromete a operacionalização do citado ato normativo e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, dentre eles, destacamos o Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, o Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e o Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais.

Por conseguinte, dentro do atual contexto em que vivemos, cujos desafios impostos pelas alterações climáticas globais impõem a adoção de ações governamentais urgentes e efetivas, os instrumentos acima explanados representam arcabouços essenciais para a gestão ambiental e para o correspondente planejamento estratégico, a fim de assegurar, ao verdadeiro destinatário dos recursos públicos, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que lhe promova qualidade de vida e lhe proteja de eventuais danos à sua integridade física.

A exemplo da mencionada Política Pública sobre a Mudança de Clima, a Auditoria apontou um número considerável de políticas públicas previstas do PDI Bahia 2035 (20 das 28 políticas examinadas) que ainda carecem de regulamentação (vide tabela acima), contudo, para a confecção do presente parecer, limitamos a análise sobre aquelas políticas públicas cujas leis instituidoras dispõem **expressamente** sobre a necessidade do Chefe do Poder Executivo Estadual editar regulamento contendo as especificações que se façam necessárias para a aplicação da norma. Vejamos:

QUADRO 1 – Políticas Públicas não regulamentadas

Nº	Política Pública	Item do Parecer Técnico	Legislação	Normativo com atribuição regulamentar do Governador
1	Política Estadual de Assistência Social	Item 2.5.4.1	Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023	Art. 12. § 4º A regulamentação definirá as diretrizes e os procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito do Estado.
2	Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais	Item 2.5.6.2	Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015	Art. 37 O Chefe do Poder Executivo editará Regulamento contendo as especificações que se façam necessárias para a aplicação desta Lei.

Nº	Política Pública	Item do Parecer Técnico	Legislação	Normativo com atribuição regulamentar do Governador
3	Política Estadual Sobre Mudança do Clima	Item 2.5.6.3	Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011	Art. 13 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação, no prazo de 90 (noventa) dias.
4	Política Estadual de Turismo	Item 2.5.7.1	Lei Estadual nº 12.933, de 09/01/2014	Art. 79 O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.
5	Política Estadual de Saneamento Básico	item 2.5.8.5	Lei Estadual nº 11.172, de 01/12/2008	Art. 26 O Chefe do Poder Executivo Estadual, por decreto, regulamentará esta Lei, dispondo sobre outros aspectos da Política Estadual de Saneamento Básico, especialmente sobre as microrregiões administrativas de saneamento básico e a participação do Estado em consórcios públicos.
6	Política Estadual de Resíduos Sólidos	item 2.5.8.6	Lei Estadual nº 12.932, de 07/01/2014	Art. 69 O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de sua publicação.
7	Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar	item 2.5.9.5	Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018	Art. 8º - O Poder Executivo Estadual regulamentará a presente Lei no que couber no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da sua publicação.
8	Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo	Item 2.5.9.7	Lei Estadual nº 13.937, de 14/05/2018	Art. 4º O Poder Executivo regulamentará em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias a presente Lei.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se nota do quadro acima, as leis instituidoras das políticas públicas enumeradas foram expressas no sentido de impor a necessidade de sua regulamentação por meio de decreto, editados pelo Chefe do Poder Executivo. Sem a adoção desta providência, essas políticas públicas não podem ser integralmente instituídas e, conseqüentemente, as demandas sociais nessas temáticas não serão atendidas.

Diante do exposto, em razão da evidente necessidade de regulamentação dos atos normativos explicitados no quadro, este MPC opina pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado da Bahia, para, no exercício de sua competência privativa, prevista no art. 105, V, da Constituição Estadual, edite os

decretos exigidos pelos seguintes atos normativos: (i) art. 12, § 4º da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023, (ii) art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015, (iii) art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011, (iv) art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014, (v) art. 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008, (vi) art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, (vii) art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018, e (viii) art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018.

2.2.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL

a) Irregularidades relativas à apuração do limite da despesa com pessoal (item 2.6.3.2.1 do Relatório Técnico)

A Lei Complementar Federal nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, trouxe importantes inovações relacionadas às despesas com pessoal, a partir da instituição de um sistema composto de conceitos, limites e sanções, aptos a assegurar planejamento, transparência e controle dessa espécie de gastos, viabilizando, como efeito prático, a reserva de parte do orçamento para a realização de investimentos públicos.

Como bem assinala Abraham (2021, p. 51),

Algumas circunstâncias justificam a LRF disciplinar as despesas com pessoal com tanta rigidez e minudência. Em primeiro lugar, recorde-se de que o art. 19 do ADCT conferiu estabilidade a um contingente considerável de servidores que não haviam ingressado no serviço público por concurso, mas que já estivessem, na data de entrada em vigor da Constituição de 1988, em exercício há pelo menos 5 anos. Esta situação, naturalmente, gerou uma série de outros gastos, não apenas com salários, mas também com pagamento de benefícios, pensões e aposentadorias.

Nesse sentido, o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) conceitua a despesa com pessoal de modo detalhado, como:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Nos artigos subsequentes, há a definição de percentuais da receita corrente líquida que não poderão ser excedidos com as despesas com pessoal em cada ente da federação (art. 19 da LRF) e em cada poder ou órgão (art. 20). De igual modo, os arts. 21 a 23 elencam medidas de controle das despesas com pessoal e consequências do descumprimento dos limites previstos nos arts. 19 e 20.

Em relação a esse tema, o Relatório Técnico destaca, no item 2.6.3.2.1, inconsistências no cálculo apresentado pelo Estado da Bahia para apuração da despesa total com pessoal, relacionadas a gastos que deveriam ter sido computados. É o que demonstra com exatidão a tabela que segue, extraída do indigitado relatório (Ref.3285944-339):

TABELA 52 – Relação entre Despesa com Pessoal e RCL – Poder Executivo

Em R\$ milhões

Discriminação	Poder Executivo (1)		
	Publicado (a)	Apurado pela Auditoria (b)	Diferença (a) - (b)
Despesa Bruta com pessoal (I)	27.856,09	28.974,70	-1.118,61
Pessoal Ativo	17.341,57	17.341,57	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	9.923,22	9.923,22	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	591,30	1.709,91	-1.118,61
Despesas Não Computadas (II)	5.219,68	4.458,63	761,05
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	24,54	24,54	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	893,83	893,83	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	103,73	103,73	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.197,58	3.436,53	761,05
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	22.636,41	24.516,07	-1.879,66
Despesa Total com Pessoal (2)	22.830,22	24.709,88	-1.879,66
RCL (3)	57.104,63	57.104,63	0,00
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	39,98%	43,27%	-3,29%

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Relatório de Gestão Fiscal Publicado e do Sistema FIPLAN Gerencial.

Notas: (1) Não obstante a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPE, seus gastos com pessoal são registrados junto com os do Poder Executivo, em razão de inexistir, ainda, disposição legal definidora do limite de despesa com pessoal para aquele órgão.

(2) Incluso RP não processado – R\$193.814.873,23.

(3) RCL ajustada conforme art. 166, § 13, da CF/1988.

Do registro constante na tabela ora destacada, verifica-se que as diferenças apuradas pela Equipe Técnica, que correspondem a 3,29 pontos percentuais do valor publicado pelo Poder Executivo, dizem respeito aos gastos, no montante de cerca de R\$1,1 bilhão, com contratos de terceirização de atividades finalísticas da Secretaria da Saúde (SESAB) que deveriam ter sido computados na apuração da despesa total com pessoal, bem como às despesas, no valor de aproximadamente R\$761,1 milhões, com inativos e pensionistas, que não deveriam ter sido deduzidas do referido cálculo.

Dito isso, é importante tecer algumas considerações acerca das diferenças identificadas pela Auditoria.

Em relação ao montante de R\$1,1 bilhão, referentes a gastos com terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado, a Unidade Técnica consigna, no Relatório Técnico que instrui o presente expediente, a falta de contabilização do referido valor, como despesa de pessoal, no exercício de 2023.

Conforme apurado pela Auditoria, os registros contábeis referentes às aludidas despesas foram “[...] indevidamente classificados no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, em vez do elemento “34 – Outras

Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização” (Ref.3285944-340).

Por meio de tal análise auditorial, identificou-se que os dispêndios equivocadamente excluídos do cálculo da despesa total com pessoal referiram-se a credenciamentos de médicos vinculados a diversas pessoas jurídicas e a contratos de terceirização, como salientado na tabela abaixo (Ref.3285944-340):

TABELA 1 – Despesas de pessoal mediante terceirização de atividades finalísticas da SESAB

		Em R\$ milhões
Tipo de Contratação	Contratado	Valor
Credenciamento de médicos ⁽¹⁾	Diversas Pessoas Jurídicas	337,26
	Fundação José Silveira	454,45
Contrato de Terceirização ⁽²⁾	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	169,51
	Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS)	135,30
	Consórcio ASCLEPIO	22,09
	Total	1.118,61

Fonte: Dados fornecidos pela SAIS/SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 143/2024, datado de 22/02/2024 (protocolo nº TCE/001377/2024).

Notas: ⁽¹⁾ O valor referente aos gastos com serviços médicos por meio de Credenciamento de médicos decorre de diversos contratos com Pessoas Jurídicas. Parte desses contratos encontrava-se com suas vigências expiradas.

⁽²⁾ Os valores concernentes aos gastos com serviços médicos ou multiprofissionais de saúde por meio de contratação de entidades decorreram dos seguintes contratos: FJS (nº 20/2012, 23/2019, 048/2018 e 49/2019); IGH (nº 015/2015, 038/2016, 047/2018, 67/2019, 022/2019, 03/2021 e 04/2021); INTS (nº 034/2016 e 050/2016) e Consórcio ASCLEPIO nº 025/2019. Parte desses contratos encontrava-se com a vigência expirada, e seus serviços foram pagos por meio de indenização.

Saliente-se que os mencionados dispêndios foram registrados no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física). Entretanto, na avaliação da Auditoria, os aludidos gastos referem-se a contratos de fornecimento de mão de obra para o desempenho de atividades finalísticas da SESAB, no âmbito de unidades de saúde gerenciadas diretamente pela sobredita Secretaria, razão pela qual deveriam ter sido classificados no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização) e computados no cálculo do limite da Despesa com Pessoal, conforme orientação contida na 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Em resposta a tal apontamento, a PGE informa que, em razão de considerações feitas por este Tribunal de Contas, a “Secretaria da Saúde, em atendimento ao Ofício Circular nº 03/2022, encaminhado pela SEFAZ/SAF/DICOP [...] procedeu com a devida alteração do elemento de despesa 39 para o 34” (Ref.3297389-110). Acrescenta que “foi inaugurado o processo SEI nº 019.3142.2023.017451-39, no ano de 2023, por meio do qual foram processadas as devidas alterações que se concretizaram em 2024, por meio de Apostilamentos em todos os contratos que se enquadram nessa categoria”, restando, pendente, contudo, o “aperfeiçoamento contábil” (Ref.3297389-110).

De fato, segundo consta do relatório de diligência, a Auditoria registra que, quando da instrução da prestação de contas da Unidade Jurisdicionada SESAB/SAIS,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: UXMZEZMZMO

relativa ao exercício de 2023, realizou “consulta realizada no Sistema MIRANTE deste TCE, em 14/05/2024” (Ref.3301607-20), por meio da qual “constatou que a contabilização dessas despesas, relativas a 2024, vem ocorrendo no elemento de despesas 34” (Ref.3301607-20). Contudo, pontuou que “o objeto de questionamento desta Auditoria persistiu durante todo o exercício sob exame” (Ref.3301607-20).

Diante desse cenário, conclui-se que, não obstante as providências adotadas pela SESAB para realizar a correta classificação das despesas com contratos de terceirização de atividades finalísticas da SESAB, cujos efeitos só foram refletidos em 2024, o fato é que a irregularidade em apreço, no que concerne à exclusão indevida de tais dispêndios do cálculo da despesa com pessoal, persistiu no exercício de 2023 (ora analisado), devendo ser, portanto, objeto de ressalvas.

Ressalte-se que, nos contratos de fornecimento de mão de obra, a Administração Pública objetiva, por meio de empresas intermediárias, recrutar pessoas físicas para o desempenho de atividades de interesse da máquina administrativa, sob o seu poder de direção (subordinação) e com o atributo da pessoalidade, em descompasso com a exigência constitucional do concurso público (art. 37, II, da CF/1988). O real objeto de contratos desta natureza não é a execução indireta de atividades/serviços de interesse público, mas a disponibilização da força de trabalho de pessoas físicas (empregados), em relação às quais a empresa contratada atua como mera intermediária.

Nestes casos, independentemente da avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação, os dispêndios realizados a esse título – terceirização de atividades finalísticas da SESAB – deveriam ter sido computados no cálculo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, na forma preconizada pelo art. 18, § 1º, da LRF, *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

A inobservância da norma prevista no art. 18, § 1º, da LRF caracteriza irregularidade grave, vez que, a um só tempo, **(i)** afeta a segurança e a confiabilidade da apuração da despesa total com pessoal, distorcendo tais dados nos demonstrativos contábeis do Estado, com evidente prejuízo ao controle (interno, externo e social) dos limites legalmente estabelecidos para o comprometimento da receita pública, e **(ii)** foge à moldura normativa traçada com fins de nortear a responsabilidade da gestão fiscal, pondo em risco, por consequência, o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Não se pode olvidar que a publicação do Demonstrativo de Despesas de Pessoal representa importante mecanismo de efetivação do princípio constitucional da transparência, na medida em que impõe aos gestores públicos o dever de divulgar

informações atinentes aos gastos com pessoal, criando, assim, as condições necessárias para que a sociedade exerça o controle acerca da observância dos limites legalmente previstos.

Nesta senda, para que o controle social seja exercido adequadamente, é elementar que as informações divulgadas pela Administração guardem correspondência com a realidade, sendo inadmissível que os demonstrativos sejam publicizados com informações imprecisas em virtude da contabilização equivocada de despesas com pessoal.

Cumpre ainda assinalar que a Lei Estadual nº 14.490, de 30/11/2022, a qual fixou as diretrizes orçamentárias do Estado da Bahia para o exercício de 2023, elencou as situações em que os contratos de fornecimento de mão de obra não devem ser considerados como hipóteses de substituição de servidores e empregados públicos, o que, em função disso, autorizaria a exclusão dos gastos respectivos do cálculo da despesa total com pessoal, a saber:

Art. 100 - As despesas decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, de acordo com o § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e àquelas referentes a ressarcimento de despesa de pessoal requisitado, serão contabilizadas como "outras despesas de pessoal" e computadas no cálculo do limite de que trata o art. 99 desta Lei.

§ 1º - Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput deste artigo, os contratos de terceirização que tenham por objeto a execução indireta de atividades que preencham simultaneamente as seguintes condições:

- I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal e regulamentar do órgão ou entidade;
- II - não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos e vencimentos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria em extinção;
- III - não caracterizem relação direta de emprego.

Fixadas as premissas acima aduzidas, registre-se, por oportuno, que, no exercício de 2019, a 2ª CCE realizou inspeção nas diversas unidades de saúde administradas pela SESAB. Em tal oportunidade, a Auditoria confirmou o que vinha sendo reiteradamente pontuado nos Relatórios Técnicos que subsidiaram o exame das sucessivas contas de governo, isto é, que "[...] embora formalmente os contratos em análise tenham como objeto a prestação de serviços de saúde, materialmente esses contratos se configuram como de mera intermediação de mão de obra" (Ref.3285944-341).

Diante desse cenário, outra não pode ser a conclusão deste *Parquet* senão a de que os contratos destacados pela Auditoria objetivaram, em verdade, o recrutamento, por intermédio das pessoas jurídicas contratadas, de profissionais da área de saúde para executar atividades finalísticas no âmbito de unidades de urgência, emergência e retaguarda administradas diretamente pela SESAB. Logo, é de se reconhecer que essas avenças se enquadram na categoria dos ajustes que visam à substituição de servidores e empregados públicos (*ex vi* do art. 100, caput e § 1º, da LDO de 2023).

Em relação ao tema em debate, é relevante enfatizar que, quando do exame das contas de governo relativas aos exercícios de 2020 e 2021, divergimos parcialmente do entendimento da Unidade Técnica apenas para reconhecer que a falta de contabilização, como despesa de pessoal, dos montantes relativos às despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado, estava respaldada pela recomendação que foi expedida, por esse Tribunal de Contas, no Parecer Prévio às contas de governo do exercício de 2019.

Ocorre que, no exercício em exame, não mais subsistia fundamento que respaldasse a forma de contabilização adotada pelo Poder Executivo em relação às despesas mencionadas, já que, nos termos da recomendação ora citada, o Poder Executivo, a partir do exercício de 2022, deveria observar, “no cômputo da despesa de pessoal, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, para a substituição de pessoal na SESAB, em desacordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000” (Ref.2452397-4 do processo nº TCE/004140/2020).

Em sendo assim, na linha do que foi defendido pela Equipe Técnica dessa Casa de Controle, este MPC entende que a falta de contabilização, nas DCCes de 2023, como despesa de pessoal, no exercício de 2023, do montante de R\$1,1 bilhão com despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado, caracteriza irregularidade, vez que contraria o art. 18, § 1º, da LRF, devendo ser objeto de ressalvas.

Em relação à diferença apurada pela Auditoria no montante de cerca de R\$761,1 milhões, cumpre registrar que esse valor diz respeito aos gastos com inativos e pensionistas, financiados com recursos da fonte “260 – Transferência do BAPREV” (decisão judicial), que foram indevidamente deduzidos, pelo Poder Executivo, do cálculo da despesa com pessoal.

A respeito desse achado, rememore-se que, em sede de agravo de instrumento interposto pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB)¹⁵, foi deferida, pelo egrégio Tribunal de Justiça (TJ/BA), tutela provisória para:

SUSPENDER os efeitos da norma contida no art. 15 e da expressão “respectivamente” inserta no art. 18, ambos da Lei nº 10.955/2007 e, consequentemente, DETERMINAR/AUTORIZAR que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios a quem tem direito, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Vale destacar, nesse ínterim, que o dispositivo da decisão, ora analisado, ao suspender os efeitos da norma contida no art. 15 e a expressão “respectivamente” constante do art. 18 da Lei Federal nº 10.955, de 21/12/2007, viabilizou a utilização de recursos do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) para pagamento de benefícios de inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia

15 Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000.

(FUNPREV), projetando, como efeito prático, a reversão da segregação de massas até então vigente.

Ocorre que, em 05/05/2020, foi publicado acórdão do TJ/BA, decisão por meio da qual a Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça, ao apreciar o mérito do mencionado agravo de instrumento, negou provimento ao tal recurso, o que acabou por, na prática, revogar a tutela provisória que havia permitido que as receitas do BAPREV fossem direcionadas ao pagamento de benefícios de inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV.

Ou seja, no exercício de 2023, não subsistia o respaldo judicial que permitia a transferência de recursos do BAPREV para custear despesas com inativos e pensionistas vinculados ao FUNPREV, nem, consequentemente, para que tais valores fossem deduzidos da despesa bruta com pessoal.

Vale mencionar que, no processo das contas de governo relativas ao exercício anterior, a PGE argumentou que (Ref.3063797-133/134 do processo nº (TCE/003439/2023), mesmo diante do julgamento do multicitado agravo, ainda seria possível a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, em virtude de tutela de urgência deferida pelo então Ministro Celso de Mello, nos autos da Ação Cível Originária nº 3023/2017¹⁶ em trâmite no Supremo Tribunal Federal, a qual teve o seguinte teor:

Sendo assim, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão deduzida na presente sede processual, defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar, até final julgamento da presente demanda, “que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude o Parecer Técnico nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017 (doc. 10), bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estaduais, pela União Federal” (grifei), renovando-se, ainda, o Certificado de Regularidade Previdenciária cujo vencimento, no caso, dar-se-á em 21/08/2017. (Grifou-se)

Ocorre que, como alertado pela Auditoria, a tutela antecipada deferida no bojo da ACO nº 3023/2017 “trata apenas da recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV, realizados em decorrência da Lei Estadual nº 13.552/2016” (Ref.3285944-344). Segundo o entendimento da Unidade Técnica, tal decisão não deve ser “[...] interpretada de modo extensivo, de modo a subsidiar a continuidade de transferência de recursos”, especialmente “[...] porque a própria Lei Estadual nº 13.552/2016 dispõe que tal transferência seria realizada de modo excepcional no exercício de 2016 e somente em relação ao superavit financeiro do fundo” (Ref.3285944-344).

Com efeito, a referida tutela de urgência apenas teve o condão de impedir que fossem devolvidos ao BAPREV os recursos que, por força da Lei Estadual nº 13.552, de 23/03/2016, haviam sido transferidos de tal fundo previdenciário para custear as despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV.

16 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5229722>. Acesso em: 11 jul. 2024.

Disso se conclui que a decisão em questão não produz efeitos em relação ao exercício de 2023 (em exame), mormente porque a mencionada Lei Estadual nº 13.552/2016 apenas autorizou, nos termos do seu art. 1º, caput, que a transferência de recursos decorrentes de superávit financeiro do BAPREV para FUNPREV” deveria ocorrer, ressalte-se, “[...] excepcionalmente no exercício de 2016”.

Vale assinalar que, por ocasião do exame das contas de governo relativas ao exercício de 2022¹⁷, a mesma irregularidade ora examinada foi objeto de ressalvas e recomendação por parte do Tribunal Pleno, o qual, em relação a essa questão – utilização de recursos do BAPREV para pagamento de benefícios de inativos e pensionistas vinculados ao FUNPREV – deliberou nos seguintes termos:

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos demais princípios, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, recomendações, ênfases e emissões de alertas ao Poder Executivo do Estado da Bahia:

• Ressalvas:

1) à transferência de recursos, em 2022, no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem que, para tanto, existisse respaldo judicial ou legal que amparasse esse tipo de procedimento (item 2.6.2.1 da Seção Analítica);

• Recomendações:

[...]

28) adotar providências no sentido de promover a imediata suspensão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, ante a ausência de respaldo judicial ou legal que ampare esse tipo de procedimento (item 2.9.2.1 da Seção Analítica);

Em manifestação apresentada na auditoria da LRF relativa ao segundo quadrimestre de 2023, a PGE cita a aprovação da recente Lei estadual nº 14.651, de 03 de janeiro de 2024, a qual teria estabelecido que o “Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realizará aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e alcance do seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos contados da data de início de vigência desta Lei” (Ref.3275444-10 do processo nº TCE/012782/2023). Afirma, com esteio em informações prestadas pela SEFAZ, que de tal modificação legislativa “resulta no fato de que a partir do exercício de 2024, não haverá mais a transferência financeira de recursos do BAPREV para o FUNPREV” (Ref.3275444-10 do processo nº TCE/012782/2023).

De fato, conforme registrado pela Auditoria no Relatório Técnico (Ref.3285944-348), embora a irregularidade em questão tenha persistido em tal exercício, o fato é que, com a publicação da mencionada Lei Estadual nº 14.651/2024, “um dos efeitos foi a suspensão da transferência de recursos entre os fundos”. Isto é, a partir do exercício de 2024, não foram, ao que tudo indica, realizadas transferências financeiras de recursos do BAPREV para o FUNPREV, regularizando, assim, o referido achado.

De todo modo, cabe a este Tribunal de Contas realizar o acompanhamento das medidas, previstas na referida lei, que tem por objetivo proporcionar o reequilíbrio atuarial do BAPREV, bem como impor ressalvas em relação ao achado ora

17 Processo TCE/003439/2023.

reportado, haja vista que, como assinalado pela Unidade Técnica, a irregularidade persistiu no ano de 2023.

Feitas essas considerações, impende assentar que, a despeito das inconformidades identificadas nos Demonstrativos de Despesas com Pessoal relativos ao exercício em exame, o fato é que, mesmo considerando os parâmetros adotados pela Auditoria, o percentual do Poder Executivo com despesas de pessoal atingiu 43,27% da Receita Corrente Líquida (RCL), isto é, patamar levemente abaixo do limite de alerta previsto na LRF.

b) Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) (item 2.6.1.6 do Relatório Técnico), monitoramento da ressalva e recomendações d5 e d6 (item 2.6.1.6.3 do Relatório Técnico) e subavaliação dos RPS causada pelo uso irregular de DEA (item 2.6.1.7.1 do Relatório Técnico)

Conforme salientado no Relatório Técnico que instrui as presentes contas de governo, o Poder Executivo despendeu, no exercício de 2023, R\$1,1 bilhão no “elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores”, quantia 3,9% maior que aquela verificada no exercício anterior.

Ressalte-se, porque oportuno, que, no Parecer Prévio referente às contas de governo do exercício de 2022, foram incluídas **ressalvas**, bem como expedidas **recomendações** relacionadas à matéria em debate, as quais foram objeto de comentários pela equipe técnica nos itens 2.6.1.6.3 e 2.10 do Relatório Técnico. Senão, confira-se o inteiro teor dessas deliberações que foram expedidas pela Corte de Contas:

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

[...]

Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos demais princípios, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, recomendações, ênfases e emissões de alertas ao Poder Executivo do Estado da Bahia:

• Ressalvas:

[...]

2) ao expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) realizadas no exercício de 2022, gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) e ao comando constitucional inserto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal/1988 (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

[...]

• Recomendações:

[...]

5) adotar as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização desse tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem

justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

6) adotar medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

[...]

(conforme Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício 2022 – Ref.3097375-1/14 do processo tombado sob o nº TCE/003439/2023) (grifos originais)

Segundo a Unidade Técnica, as recomendações acima referenciadas não foram implementadas, haja vista que não foram apontadas pelo Poder Executivo “medidas objetivas para o saneamento do problema apontado pelo TCE/BA” (Ref.3285944-311).

A bem da verdade, desde o exercício de 2015, vêm sendo apontadas irregularidades no empenho de DEA. Conforme síntese feita pela Auditoria, essa “irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2022 e alerta nos exercícios de 2020, 2021 e 2022” (Ref.3285944-312).

Ou seja, apesar de sinalizações concretas por parte desta Corte de Contas no sentido de que o Poder Executivo deve adotar medidas para assegurar a utilização do referido mecanismo de processamento de despesas apenas em situações de estrita excepcionalidade, nota-se o uso continuado desse procedimento fora das hipóteses normativamente previstas.

Saliente-se, nesse ponto, que a Lei Federal nº 4.320/1964 instituiu o regime de competência para as despesas públicas ao dispor, no seu art. 35, II, que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Além disso, a CF/1988, no seu art. 167, II, veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

A análise conjugada desses dispositivos conduz ao entendimento de que o ato de empenho é estágio da despesa pública que assume relevantes funções, entre as quais se incluem a de **(i)** vincular a despesa pública a um dado exercício, em consonância com o art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece, para as despesas, o princípio da competência; e **(ii)** limitar formalmente a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas aos créditos orçamentários ou adicionais, em atendimento ao disposto no art. 167, II, da Constituição da República.

Nesse contexto, é possível inferir que o empenho, num determinado exercício, das despesas a ele relacionadas, constitui **regra** destinada a assegurar a correta gestão da execução orçamentária, na medida em que viabiliza o controle do fluxo orçamentário e o equilíbrio entre receitas e despesas, confinando o gasto público aos limites autorizados pela Lei orçamentária, aprovada pelo Parlamento.

Excepcionalmente, contudo, a lei admite que sejam pagas, à conta de dotações específicas consignadas no orçamento, despesas de exercícios anteriores, que, **por**

equívoco ou circunstância alheia à vontade do agente público, não tenha sido possível processar na época própria.

A esse respeito, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 dispõe **taxativamente** sobre as hipóteses que autorizam o pagamento de despesas de exercícios anteriores, evidenciando a singularidade do seu manejo:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

De igual modo, o Decreto Estadual nº 181-A, de 09/07/1991, ao dispor sobre o processamento das DEA, preceitua, no seu art. 1º:

Art. 1º - Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Em face da já referida excepcionalidade do instituto, é crucial que se estabeleçam os contornos das situações fáticas ensejadoras do pagamento de DEA, de modo a assegurar o seu emprego adequado e evitar impactos fiscais e orçamentários indevidos.

Sendo assim, adotando como vetores interpretativos a opção legislativa pela aplicação do regime de competência às despesas públicas (art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/1964) e a impossibilidade de serem realizadas despesas ou assumidas obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, passemos à análise individualizada das hipóteses mencionadas no aludido decreto estadual.

De saída, o art. 35, I, da Lei Federal nº 4.320/1964 destaca que o orçamento do exercício a que a despesa se refere deve consignar crédito próprio com saldo suficiente para atendê-la. Trata-se de exigência que se amolda ao preceito normativo inserto no multicitado art. 167, II, da CF/1988, impedindo que, ao final do exercício, sejam contraídas obrigações não amparadas por prévia dotação orçamentária.

Equivale a dizer que estão compreendidas no alcance desse dispositivo as situações em que o empenho, embora fosse possível, dada a existência de crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente ao final do exercício para atender a essas despesas, não se ultimou por equívoco ou circunstâncias alheias à vontade do agente público.

Vieira (2014, p. 14), em monografia dedicada ao tema, aborda situação representativa da hipótese trazida pelo art. 1º, I, do referido Decreto Estadual nº 181-A/1991:

Exemplo: Não inscrição de empenho em restos a pagar por falta de comunicação interna no órgão: O fornecedor entregou os 50 computadores no dia 28 de dezembro, último dia do prazo estabelecido no edital, e o setor de informática tinha mais 30 dias para atestar o recebimento definitivo, procedimento necessário para liquidação da despesa. Todavia, o setor financeiro/contábil não foi informado da entrega dos computadores e anulou o empenho no dia 31 de dezembro. O orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atender aquela despesa de aquisição de computadores, que, entretanto, não foi processada na época própria, sendo cancelado o empenho ao final do exercício.

Em face do exposto, o cancelamento indevido do empenho anteriormente realizado autorizaria, ante o preenchimento dos requisitos normativos delineados no art. 1º do Decreto Estadual nº 181-A/1991, o pagamento de DEA.

Por sua vez, o inciso II, que aborda a hipótese em que as despesas de exercícios anteriores se referem a restos a pagar com prescrição interrompida, é mais bem compreendido a partir da análise do art. 22, § 2º, do Decreto Federal nº 93.872, de 23/12/1986, que regulamenta, em âmbito federal, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Veja-se:

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

[...]

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Como é possível observar, os Restos a Pagar (RP) com prescrição interrompida referem-se às despesas cuja inscrição como RP tenha sido cancelada, embora ainda vigesse o direito do credor.

Ocorre que, à luz da responsabilidade fiscal prevista constitucionalmente, o cancelamento de restos a pagar, nos casos em que esteja vigente o direito do credor, se mostra inadmissível, de modo que essa hipótese legal deve compreender tão somente os casos excepcionais em que o aludido cancelamento tenha ocorrido por equívoco contábil da Administração Pública.

Quanto ao inciso III, por fim, a referência a compromissos pecuniários reconhecidos após o encerramento do exercício não se fez acompanhar da menção à existência de crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente para atendê-los, o que, à primeira vista, poderia indicar permissão para que:

despesas previsíveis, relativas ao adimplemento de obrigações pecuniárias constituídas no curso do exercício, deixem de ser empenhadas para contornar a eventual ausência ou insuficiência dos créditos orçamentários previstos, transferindo-se seu reconhecimento e pagamento para o exercício seguinte.

Contudo, essa interpretação, além de violar o art. 167, II, da CF/1988, como anteriormente destacado, tornaria destituída de sentido prático a situação delineada no art. 1º, I, do Decreto Estadual nº 181-A/1991, que diferiria daquela contida no inciso III, ora analisada, apenas pela exigência de saldo orçamentário suficiente para atender às despesas de exercícios encerrados. Dito de outro modo, considerada a amplitude dessa interpretação conferida ao inciso III, seria possível enquadrar como despesas de exercícios anteriores todas e quaisquer despesas, inclusive aquelas que, em tese, se enquadrariam no inciso I, independentemente de ser consignado crédito próprio, no orçamento respectivo, com saldo suficiente no final do exercício para atendê-las.

Desta forma, é preciso interpretar os incisos I e III do art. 1º do Decreto Estadual nº 181-A/1991, de modo a que sejam contempladas, nas hipóteses normativas por eles trazidas, situações fáticas distintas, que se amoldem, com exclusividade, a cada um dos preceitos legais, haja vista que, do ponto de vista hermenêutico, a amplitude conferida a um enunciado normativo (art. 1º, III) não pode implicar o esvaziamento completo do âmbito de incidência de um outro preceito do mesmo diploma legal (art. 1º, I).

Nesse sentido, de modo a afastar a incidência das situações abrangidas pelo inciso I do art. 1º do Decreto Estadual nº 181-A/1991, o inciso III desse mesmo diploma normativo deve ser interpretado à vista do que dispõem o art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 167, II, da CF/1988, para compreender as situações em que um determinado direito, embora previsto abstratamente em lei, venha a ser reconhecido, por decisão administrativa, em exercício posterior àquele em que se verificou o fato gerador da obrigação pecuniária, dando azo à efetivação do gasto público como despesa de exercício anterior.

Leite (2023, p. 507), comentando a hipótese em debate, exemplifica com precisão:

A Administração poderá realizar pagamentos, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria, ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, desde que possam ser atendidos em face da legislação vigente. Por exemplo, se um servidor, cujo filho nasceu em setembro de um ano, somente requereu o benefício do salário-família em março do ano seguinte, as despesas referentes aos meses de setembro a dezembro do ano anterior irão à conta de DEA, classificadas como despesas correntes. O mesmo se dá com promoção de servidor com data retroativa e que alcance anos anteriores.

A despeito da justeza desses apontamentos, o Estado da Bahia, como revela o Relatório Técnico que instrui este processo de contas, apegando-se a uma interpretação absolutamente equivocada da legislação pertinente, pagou, no exercício de 2023, como despesas de exercícios anteriores, o montante de R\$1,1 bilhão, quantia 3,9% maior que aquela verificada no exercício anterior.

Consoante apontado pela Auditoria, algumas unidades da administração pública estadual valeram-se, em 2023, da execução de DEA, cujos montantes superaram os respectivos saldos orçamentários existentes no exercício de 2022 (consoante item 2.6.1.6.2 do Relatório Técnico), revelando, diante desse cenário, a alarmante e sistemática utilização dessa espécie de procedimento. Confira-se, a propósito, uma tabela, de autoria da equipe técnica, que traz dados acerca desse achado (Ref.3285944-310):

TABELA 43 – Despesas executadas por DEA irregulares em 2023 x Saldos orçamentários do exercício de 2022

Descrição	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Saldo Orç. 2022	Em R\$	
						DEA 2023	Diferença
	A	B	-	-	C = (B-A)	D	D – C
SESAB	8.661.806.892	8.486.621.585	8.258.607.084	8.170.917.724	175.185.307	456.106.349	280.921.042
SAEB	13.790.262.598	13.585.666.855	13.504.580.494	13.389.264.323	204.595.743	222.827.698	18.231.955
SETUR	292.809.352	286.320.220	283.240.337	281.780.843	6.489.131	19.627.986	13.138.855
GABGO V	42.716.333	40.855.343	39.929.819	39.485.711	1.860.990	3.646.239	-1.785.249
SEAP	662.307.283	614.229.230	605.693.849	599.234.082	48.078.053	49.311.246	-1.233.193

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Sistema FIPLAN Gerencial.

Consoante delineado alhures, esse tipo de procedimento – DEA –, que só deveria ser utilizado de maneira tópica/excepcional, desde que atendidos os requisitos legalmente previstos, tem sido reiteradamente realizado nos diversos órgãos e entidades da administração pública estadual, sem que se observem as regras a ele aplicáveis.

Nesse contexto, é oportuno salientar que a adoção, em 2023, do procedimento de DEA, as quais, repise-se, superaram, em algumas unidades, os saldos orçamentários no exercício findo em 2022, deu-se de maneira bastante acentuada, sobretudo para pagamento de despesas já conhecidas no exercício anterior. É o que

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: UXMZEMZMO

se extrai dos comentários feitos pela Auditoria em relação a uma amostra que abrangeu 19,79% das despesas executadas via elemento de despesa 92:

A Auditoria selecionou para análise uma amostra de processos de despesas executadas como DEA em cinco secretarias estaduais, em montante equivalente a 19,79% das despesas executadas pelo Poder Executivo no exercício [...].

[...]
• SESAB

Constatações da Auditoria no exame dos processos de pagamento:

- 100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento, portanto as despesas são previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência;
- os processos de “contratações de serviços médicos especializados”, para a rede administrada diretamente pela SESAB, são relativos a profissionais da área de saúde contratados via terceirização para trabalharem na rede de saúde gerida de forma direta pelo Estado, situação tratada como irregular nos relatórios das Contas de Governo dos últimos exercícios.

Da análise dos processos de pagamento, verificou-se que as despesas eram conhecidas no exercício de competência, podendo ser empenhadas e contabilizadas, pelo menos de forma estimativa. Portanto, não há justificativa para terem sido executadas, na sua integralidade, no exercício seguinte, pela rubrica de DEA.

• SAEB

Na SAEB, 100,0% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício a que compete cada despesa.

Nos demais processos, as despesas estão relacionadas ao Programa Primeiro Emprego. Tratam-se de despesas com competência nos meses de setembro e outubro de 2022 e de reajustamentos contratuais que visaram o reequilíbrio econômico-financeiro.

Dessa forma, a análise dos processos que compuseram a amostra da Auditoria resultou no entendimento de que as despesas já eram conhecidas no exercício de competência e não foram executadas tempestivamente por falta de orçamento ou por deficiências de gestão que resultaram em inadimplência. Logo, os requisitos para execução de despesas, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, não foram observados. Importante salientar que esse mesmo apontamento foi feito pela Auditoria nas Contas de Governo do exercício de 2022.

• SEC

[...]

Conclusão do exame da Auditoria: **100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento, portanto, as despesas** são previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência. Saliente-se que todos processos selecionados se referem a despesas realizadas sem respaldo contratual.

• SEAP

Na SEAP, 100,0% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício de competência.

Os processos de pagamento (por indenização) tratam de despesas relacionadas à operacionalização de conjuntos penais e reajustamentos dos contratos (já expirados) que se referem a gestão de presídios estaduais.

[...]

Como apontado repetidamente em Contas de Governo de outros exercícios, a SEAP faz uso irregular do elemento de despesa 92 para executar despesas correntes conhecidas e recorrentes para todos os exercícios, como no exemplo das despesas com operacionalização de unidades prisionais. Dessa forma, não há como transpor a ilegalidade do tratamento

dado a esse tipo de despesa, uma vez que ficam ocultas no exercício de competência para serem pagas em exercícios posteriores como se desconhecidas fossem.

• SETUR

Na SETUR, 100% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no exercício de competência, registra-se que 2 dos 10 processos solicitados tiveram as liquidações estornadas, sendo 8 o número de processos de pagamento avaliados.

Chama a atenção nos processos analisados a emissão de notas de empenho com valores irrisórios, quando comparados aos valores que efetivamente foram executados em cada despesa, podendo-se inferir que são fictícios desde a sua concepção. Constam em cinco dos processos da amostra essas notas de empenho, que são canceladas poucos dias após a emissão. Assim como em todos os outros processos analisados, em todas as secretarias que compuseram a amostra da Auditoria, não há a realização de empenho prévio, sendo as referidas despesas ocultadas do orçamento público, até que surgem em exercícios posteriores como DEA, sem atendimento aos requisitos legais.

[...]

(Grifos ausentes no original)

(conforme Ref.3285944-304/310)

A análise dos informes levantados pela área técnica desse Tribunal revela: **(i)** a inobservância às limitações contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA), mediante a assunção de despesas sem prévio empenho e além dos créditos orçamentários; **(ii)** o caráter sistêmico da irregularidade relativa ao uso indiscriminado de DEA, sobretudo em razão das distorções que têm sido provocadas na realidade das contas públicas estaduais; e **(iii)** o prejuízo ao erário que o atraso nos pagamentos tem ocasionado.

Quanto ao primeiro ponto acima sublinhado, vale pontuar que as informações trazidas pelo corpo técnico desse TCE, ao demonstrarem que o volume de despesas de exercícios anteriores, em algumas secretarias (consoante item 2.6.1.6.2 do Relatório Técnico – Ref.3285944-310), supera o saldo orçamentário do final do exercício que se encerrou, denotam a realização de despesas excedentes dos créditos orçamentários ou adicionais, em flagrante violação ao art. 167, II, da CF/1988.

Demais disso, quanto ao segundo ponto destacado anteriormente, que aborda o caráter sistêmico da irregularidade aqui investigada, é evidente que o uso indiscriminado de despesas de exercícios anteriores distorce uma série de indicadores fiscais, comprometendo a consistência de parte das informações contidas nas DCCs de 2023. Nesse sentido, são ilustrativos os registros constantes no item 2.6.1.7.1 da Seção Analítica:

O uso irregular do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores tem como consequência uma subavaliação na conta de RPs.

A subavaliação ocorre pelo não empenho e liquidação de despesas que tem como competência o exercício vigente, distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário.

Na totalidade dos processos de pagamento de despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, ficou

evidenciado que as referidas despesas deveriam ser executadas no exercício de competência. Caso fossem realizados os devidos empenhos prévios, sendo respeitado o que está definido no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, essas despesas deveriam ser inscritas na conta de RPs, de acordo com o saldo orçamentário da dotação específica do exercício de competência.

Após a análise da amostra da Auditoria, o montante de despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em RPs foi de pelo menos R\$214,0 milhões (100% da amostra). Se considerado o total de despesas empenhadas por meio do elemento de despesa 92, esse valor poderia chegar a R\$1,1 bilhão [...]. (Ref.3285944-314)

O quadro fático narrado aqui demonstra a recalcitrância do Poder Executivo em sanar, de vez, o processamento irregular de DEA. É chegada a hora, portanto, de este Tribunal adotar medidas mais incisivas, capazes de induzir a gestão estadual a uma mudança de comportamento no que se refere à temática em apreço. Neste caso, a determinação, enquanto expressão da função corretiva constitucionalmente atribuída às Cortes de Contas, é, na visão deste Órgão Ministerial, a medida que tem aptidão para alterar o cenário ora descrito, ante a sua natureza cogente.

Em face do exposto, dada a ilegalidade do procedimento atualmente adotado em diversas unidades administrativas, no que toca o processamento de despesas de exercícios anteriores, o Ministério Público de Contas, desde já, sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que:

(i) no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos artigos 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964;

(ii) em cumprimento ao que dispõe o art. 167, inciso II, da CF/1988, adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes; e

(iii) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência.

c) Execução de despesas relativas às emendas parlamentares (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico)

A Seção Analítica traz evidências e considerações acerca da execução de despesas relativas às dotações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico). Impende registrar que distorções relacionadas à sistemática de execução de referidas dotações orçamentárias foram evidenciadas nos Relatórios Técnicos que subsidiaram a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo estadual, relativas aos exercícios 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022 (autos nº TCE/002387/2018, TCE/002835/2019, TCE/004140/2020, TCE/002683/2021, TCE/003537/2022 e TCE/003439/2023) de modo a terem sido consignadas, nos Pareceres Prévios resultantes da apreciação de referidas contas, recomendações vocacionadas ao saneamento das irregularidades observadas naqueles exercícios¹⁸.

Tendo analisado o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais – dados consolidados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado –, a Auditoria registrou que o montante concernente a emendas parlamentares individuais, para o exercício 2023, foi de, aproximadamente, R\$150 milhões, dos quais R\$147,1 milhões foram efetivamente vinculados às referidas emendas e cerca de R\$3 milhões deixaram de ser executados, restando rubricados como “Provisão Para Emenda Parlamentar”, na Unidade Encargos Gerais do Estado.

Segue reproduzida a Tabela 46 (Ref.3285944-317), por meio da qual a Unidade Técnica apresenta, de forma segregada por Secretaria Governamental, o quadro geral do que fora executado orçamentária e financeiramente a título de emendas parlamentares:

TABELA 46 – Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares

Em R\$ milhões								
Secretaria	Orçado Atual (A)	AV (%)	Empenhado (B)	% Empenhado (B/A)	Pago (C)	% Pago (C/A)	Inscritos em RPs em 2024 (D)	% RP (D/A)
SESAB	77.69	51.78%	76.19	98.07%	51.44	66.21%	24.75	31.86%
SEC	38.97	25.97%	26.34	67.60%	26.15	67.11%	0.19	0.49%
SDR	15.55	10.36%	12.73	81.86%	12.73	81.86%	0.00	0.00%
SETRE	5.59	3.72%	0.93	16.73%	0.93	16.73%	0.00	0.00%
SSP	2.54	1.70%	2.28	89.45%	1.51	59.27%	0.77	30.18%
SEAGRI	1.93	1.29%	1.88	97.17%	1.75	90.67%	0.13	6.49%
Demais Secretarias	4.81	3.21%	2.37	49.28%	2.25	46.74%	0.12	2.54%
Total	147.09	98.03%	122.72	83.44%	96.76	65.79%	25.96	17.65%
Encargos Gerais do Estado ⁽¹⁾	2.96	1.97%	0.00	0.00%	0.00	0.00%		
Total ⁽²⁾	150.05	100.00%	122.72	81.79%	96.76	64.49%		

Fonte: Adaptada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.
Nota: (1) Provisão final para emenda em 2023. De acordo com a SEPLAN, o valor representa o somatório das cotas que não foram 100% utilizadas, conforme art. 53 da LDO/2023.
(2) Correspondendo a 0,33% da RCL de 2021 no valor de R\$45,4 bilhões.

18 Recomendações constantes dos itens: 6.a e 6.b do Parecer Prévio atinente às contas do exercício 2017 (Autos nº TCE/002387/2018); 32 do Parecer Prévio relativo às contas do exercício 2018 (Autos nº TCE/002835/2019); a do 5º subgrupo da seção atinente às recomendações consignadas no Parecer Prévio relativo às contas do exercício 2019 (Autos nº TCE/004140/2020); c.23 Parecer Prévio atinente às contas do exercício 2020 (Autos nº TCE/002683/2021) e nº 16 e nº 17 do 3º subgrupo da seção atinente às recomendações consignadas no Parecer Prévio relativo às contas do exercício 2021 (Autos nº TCE/003537/2022); e c.3 e e.1 do Parecer Prévio atinente às contas do exercício 2022 (Autos nº TCE/003439/2023).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: UXMZEZMZMO

Sobre o tema, cumpre esclarecer que, ao apreciarem o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, os integrantes do Poder Legislativo podem propor emendas, com fins de lhe acrescentar dotações orçamentárias voltadas ao atendimento de demandas específicas, oportunidade em que formalmente indicarão as ações e os programas nos quais os recursos deverão ser alocados. É o chamado orçamento impositivo, vez que obriga o Poder Executivo a executar, orçamentária e financeiramente, as ações correspondentes às programações orçamentárias advindas das emendas em deslinde. Assim dispõem os §§ 9º, 10, 11 e 14 do art. 160¹⁹ da CE/1989, abaixo transcritos:

Art. 160 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma do seu Regimento Interno.

[...]

§ 9º - As emendas individuais propostas pelos deputados ao projeto de lei orçamentária serão:

I - aprovadas no limite correspondente de 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, e

II - divulgadas em audiências públicas pelos municípios beneficiados.

§ 10 - É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em Lei Orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida, realizada no exercício anterior.

§ 11 - No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público Estadual publicarão as justificativas do impedimento;

II - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional à Assembleia Legislativa para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado;

III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão permanente prevista no art. 160, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.

[...]

§ 14 - Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência do Estado aos Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo. (Grifos ausentes no original).

Faz-se importante destacar que houve alteração no texto do aludido artigo, por meio da Emenda Constitucional Estadual nº 30, de 29/05/2023. Todavia, o novo percentual estabelecido para as emendas impositivas – 1,00% - entrará em vigor apenas a partir do exercício de 2025, sendo que, no exercício de 2024, o montante será de 0,70% da Receita Corrente Líquida, reservados 50% (cinquenta por cento) desses recursos para aplicação em ações e serviços de saúde, enquanto outros 15% (quinze por cento) serão destinados à área da educação.

Os dados consolidados pela Unidade Técnica revelaram que, no aspecto substancial – execução financeira ou concreta utilização dos recursos, materializada por meio de pagamentos e/ou de realização de dispêndios, entre outros procedimentos –, o montante efetivamente aplicado na realização das ações orçamentárias (R\$96,76 milhões) correspondeu a 65,79% do orçamento atualizado (R\$147,09 milhões).

Nota-se que a diferença nominal entre o valor que fora formalmente empenhado

19 Redação dada ao art. 160 da CE/1989 pela Emenda à Constituição Estadual nº 18, de 30/01/2014, atribuindo caráter impositivo e isonômico à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais inseridas na Lei Orçamentária Anual.

(R\$122,72 milhões) e o orçamento atualizado (R\$147,09 milhões), no exercício de 2023, apresentou significativa evolução (R\$24,37 milhões), quando comparada com a diferença verificada no exercício de 2022.

Conquanto tenha se verificado um incremento em relação à execução financeira das aludidas emendas, observa-se que o desempenho ainda está aquém da previsão constitucional. Indo além, restou evidenciado um segundo déficit de desempenho, visto que o montante efetivamente pago (R\$96,76 milhões) correspondeu a 78,85% do total empenhado (R\$122,73 milhões), este em percentual próximo ao registrado no exercício de 2022, de 80,94%.

Por força das vinculações orçamentárias constitucionais, os valores correspondentes às cotas individuais dos parlamentares devem ser destinados e/ou aplicados em áreas ou funções de governo, com observância aos seguintes percentuais, até o exercício de 2023: mínimos de 50% (cinquenta por cento) na saúde e de 25% (vinte e cinco por cento) na educação, e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) em área de livre escolha do parlamentar, dentre aquelas previstas no PPA 2020-2023, conforme o disposto no art. 51 da Lei Estadual nº 14.490, de 30/11/2022 (LDO/2023) *in verbis*:

Art. 51 - As emendas individuais propostas pelos deputados de que trata o art. 160 da Constituição Estadual destinarão, na Lei Orçamentária de 2023, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite para a área de saúde; 25% (vinte e cinco por cento) para a área de educação; e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) para execução em qualquer área temática do PPA 2020-2023.

No que se refere à destinação das reservas orçamentárias aqui debatidas, extrai-se da Tabela 46 (Ref. 3285944-317, aqui já transcrita) que as disposições do art. 51 da LDO/2023 foram observadas, vez que a alocação dos recursos foi repartida entre: saúde (51,78%), educação (25,97%) e outras áreas temáticas (22,25%).

Em razão do caráter impositivo de que gozam as reservas orçamentárias resultantes de emendas parlamentares²⁰, o Poder Executivo fica obrigado a, isonomicamente, promover a execução orçamentário-financeira das ações correlacionadas às referidas emendas, ressalvados, contudo, os impedimentos de ordem técnica ou legal, desde que devidamente justificados e comunicados aos seus autores, conforme dicção do art. 56, § 2º e § 4º da LDO/2023, *in verbis*:

Art. 56 - Nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o § 11 do art. 160 da Constituição Estadual, as emendas não serão de execução obrigatória enquanto perdurar o impedimento, a contar da notificação do impedimento ao autor da emenda.

20 No que diz respeito ao orçamento federal, as disposições acerca do limite orçamentário associado a emendas parlamentares individuais, manejadas no Congresso Nacional, foram alteradas pelas ECs nº 86/2015 e 100/2019: CF/1988, art. 166 [...] § 9º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [...] § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165; § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Registre-se, de igual modo, a significativa mudança operada no orçamento com a aprovação da EC 105/2019 que, tendo acrescentado o art. 166-A à CRFB/1988, passou a permitir a transferência direta de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios sem vinculação a uma finalidade específica (transferência especial).

[...]

§ 2º - Os impedimentos de que trata este artigo serão identificados pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução da emenda e, com as devidas justificativas, imediatamente comunicados oficialmente à SEPLAN, à Secretaria de Relações Institucionais - SERIN e ao autor da emenda para possíveis adequações técnicas.

[...]

§ 4º - Verificado qualquer impedimento de ordem técnica insuperável, os órgãos e entidades executores:

I - publicarão na imprensa oficial do Estado, imediatamente no ato do conhecimento do impedimento ou até 30 de junho de 2023, as razões do impedimento;

II - enviarão à SEPLAN, à SERIN e ao parlamentar autor da emenda as justificativas do impedimento, para que este indique as alterações visando à realocação da dotação da referida emenda.

Os comandos normativos acima postos, além de assentarem a natureza impositiva das emendas parlamentares, reforçam que a execução de referidas reservas orçamentárias deverá espelhar o modo como os recursos foram distribuídos no orçamento aprovado, ressaltados os eventuais impactos decorrentes de impedimentos de ordem técnica ou legal, devidamente justificados.

Ao analisar a execução orçamentária das secretarias com os quatro maiores orçamentos para emendas parlamentares, a Equipe de Auditoria selecionou²¹ a Secretaria da Educação (SEC) e a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) “para apresentarem os motivos da execução parcial e quais providências foram adotadas para remanejamento dos recursos, caso existissem impedimentos técnicos ou legais insuperáveis” (Ref.3285944-319).

Conforme registrado pela Auditoria (Ref.3285944-319), o Titular da SEC apresentou os impedimentos técnicos previstos no art. 56, § 1º, IV e V, da LDO/2023, bem como adotou as providências estabelecidas no §2º do mesmo artigo. Contudo, considerando que este deixou de publicizar os fatores que impediram o processamento integral do orçamento nos moldes legais, restou violado o art. 160, § 11, inciso I, da CE/1989, c/c o art. 56, § 4º, da LDO/2023. O Titular da SETRE, por sua vez, não havia respondido à Equipe de Auditoria até o fechamento da Seção Analítica.

Consoante sinalizado neste Parecer, fragilidades e inadequações atinentes à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares têm sido, recorrentemente, apontadas no exame das contas do Chefe do Poder Executivo estadual (vide os Pareceres Prévios relativos aos exercícios 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022).

Desta forma, entendemos, em alinhamento às conclusões da Unidade Técnica, que SEC e a SETRE, em maior ou menor grau, descumpriram as determinações contidas no art. 160, § 11 da CE/1989, c/c o art. 56, §§ 2º e 4º, da LDO 2023.

Quanto à falta de isonomia na execução orçamentário-financeira das multirreferidas reservas orçamentárias, a Equipe Técnica (Ref. 3285944-318) registrou percentuais de execução orçamentária variando entre 47,42% e 100%²², assim como entre

21 O critério de seleção foi a baixa execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares pelas duas secretarias.

22 Dados coletados pela Auditoria no anexo 2 das DCCs de 2023, p. 890-891.

14,57% e 96,49%²³ em relação à financeira. Outrossim, apesar de todos esses percentuais serem superiores aos verificados no exercício de 2022 (a saber: 0,00% e 86,42% de variação de execução orçamentária e 0,00% e 72,33%, de execução financeira), cumpre ressaltar que a faixa de variação da execução financeira aumentou em 2023, passando de 72,33 pontos percentuais em 2022, para 81,92 pontos percentuais de variação em 2023, o que evidencia incremento na desigualdade da execução das Emendas Parlamentares Individuais.

Saliente-se que, indo além de aspectos técnicos ou operacionais, a publicização dos elementos justificadores da inexecução de emendas parlamentares é imprescindível à garantia do tratamento isonômico exigido pela Constituição Estadual (art. 160, § 10); somente assim, afastar-se-á o risco de critérios ilegítimos e de obscuridades – subjetivismos, discriminações e vinculações político-partidárias, por exemplo – pautarem as escolhas das reservas orçamentárias que serão efetivamente executadas, em detrimento das demais.

Conforme aqui sinalizado, dos Pareceres Prévios relativos às contas do Chefe do Executivo, atinentes aos exercícios 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, constaram recomendações expressas no sentido de que fossem adotadas, na estrutura do Poder Executivo, medidas institucionais voltadas ao afastamento das distorções que recorrentemente têm pautado a execução de emendas parlamentares individuais, de modo a garantir o cumprimento dos dispositivos normativos que disciplinam as referidas emendas.

Ademais, quanto ao acompanhamento das Recomendações expedidas no âmbito das Contas de Governo do exercício 2022 (último examinado), a Auditoria aponta que, em relação à recomendação c3²⁴, em virtude do prazo final de todas as ações previstas ser dezembro de 2024, esta ainda detém o status “a monitorar”, já no tocante à recomendação e1²⁵, a Equipe Técnica atestou a sua não implementação (Ref.3285944-319/320).

Na visão deste Órgão Ministerial, em face dos percentuais executórios das emendas parlamentares impositivas, e nos moldes em que foram executadas, conforme evidenciado na Seção Analítica (falta de isonomia e reduzido desempenho orçamentário), este Tribunal, no exercício da função corretiva prevista no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, deve expedir **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de que sejam adotadas medidas que assegurem a isonômica e integral execução dos créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais, providenciando, em caso de eventuais impedimentos de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual.

23 Dados calculados pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

24 Elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de prestar informações e auxiliar no procedimento de execução, fornecendo as diretrizes para operacionalização e orientações técnicas, nos termos estabelecidos na CE/1989, nas LOAs e nas LDOs (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica).

25 Executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989, e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica).

d) Irregularidades observadas nas transferências voluntárias de recursos estaduais (item 2.6.1.9 do Relatório Técnico)

Ao tratar das transferências voluntárias de recursos estaduais (item 2.6.1.9 e respectivos subitens da Seção Analítica), a Unidade Técnica registrou, inicialmente, que as DCCs de 2023 foram disponibilizadas apenas com os saldos dos convênios pendentes de prestação de contas de algumas unidades orçamentárias nos exercícios de 2022 e 2023, não fornecendo informações sobre os repasses por convênios, com detalhes sobre a movimentação no ano, bem como o resumo por situação (isto é, em execução, concluídos, paralisados e etc.), em descumprimento ao art. 7º, I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015²⁶;

Em seguida, ao tratar do monitoramento das recomendações formuladas no Parecer Prévio das contas do exercício de 2022, a equipe técnica **reiterou** a ausência de um sistema eletrônico de informação para realizar o adequado gerenciamento e efetivo controle das transferências voluntárias envolvendo recursos estaduais, achado que, como dito, fora objeto de **ressalvas** e **recomendações** específicas no bojo do processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo correspondente ao exercício de 2022²⁷, senão vejamos:

● Ressalvas:

[...]

3) às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

● Recomendações:

[...]

c) Quanto ao controle Interno:

1) aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, bem como atualizar os conjuntos normativos atinentes aos aludidos instrumentos de transferência de recursos (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

2) implantar plataforma/sistema de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

d) Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

9) atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

10) implantar uma plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e

26 Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/legislacao-tce/resolucoes-normativas>. Acesso em: 19 jul. 2024.
27 TCE/003439/2023.

garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

Instada a se manifestar sobre o ponto da Seção Analítica, a PGE, por meio da resposta apresentada, reiterou o comprometimento do Estado em buscar uma solução adequada para a gestão das parcerias, no âmbito do Marco Regulatório das Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014. Ademais, informou que, especificamente em junho de 2024, a Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB) publicou consulta pública para buscar empresas interessadas em licenciamento de software capazes de atender às demandas do Estado, sendo submetido o “Termo de Referência, com o objetivo de realizar levantamento de valores de mercado, identificar a existência de empresas interessadas em participar do certame licitatório, bem como colher contribuições aos requisitos funcionais para o sistema pleiteado” (Ref.3297389-93).

Ocorre que, a despeito das ações informadas para avançar na definição da solução informatizada, a equipe técnica entendeu que “a sugestão de ressalva e os respectivos encaminhamentos devem ser mantidos, uma vez que as situações identificadas pela Auditoria permanecem” (Ref.3301607-17), **não** tendo, portanto, a Administração demonstrado a adoção de qualquer providência concreta **durante o exercício financeiro de 2023** para a correção da mencionada ilicitude.

Verifica-se, assim, que as falhas indicadas nos sucessivos anos **remanescem**, vez que a sobredita sugestão de aprimoramento na disponibilização das informações relativas aos ajustes entabulados pelo Estado ainda não foi implementada de forma satisfatória, repercutindo negativamente na verificabilidade e na confiabilidade dos dados registrados nas DCCes. Por certo, as graves fragilidades apresentadas comprometem o efetivo controle gerencial, pelos órgãos e entidades repassadoras, de todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos convênios celebrados (celebração, execução e prestação de contas), elevando os riscos de prejuízo ao erário estadual, porquanto estão sendo repassados recursos públicos sem os adequados controle e fiscalização.

Sobre o achado, sobreleva destacar que a disponibilização de informações incompletas e/ou imprecisas compromete o entendimento amplo e fidedigno sobre a real situação dos convênios e ajustes congêneres pela sociedade e, em última análise, viola o dever de transparência pública, consectário do direito fundamental à informação, inserto no art. 5º, XXXIII, da CF/1988 e do princípio da publicidade (*ex vi* do art. 37, caput, da CF/1988).

Outrossim, com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, tornou-se **imperativo** o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro de todas as informações atinentes às parcerias celebradas, com acesso aberto a todo e qualquer interessado (art. 65), o que reforça o dever do Estado da Bahia de implantar um sistema informatizado que proporcione ampla transparência à gestão dos recursos públicos voluntariamente repassados.

Ademais, o art. 7º da Resolução TCE/BA nº 144, de 12/12/2013, também estabelece a obrigatoriedade do Poder Executivo do Estado da Bahia enviar a essa Corte de Contas, após o fim de cada quadrimestre, o demonstrativo dos convênios em

vigência ou concluídos no período abrangido, bem como aqueles concluídos em períodos anteriores que ainda apresentam pendências na prestação de contas. Veja-se a íntegra do referido dispositivo:

Art. 7º. **Deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas**, no prazo de 30 (trinta) dias após o fim de cada quadrimestre encerrado em 30 de abril, 31 de agosto e 31 de dezembro de cada ano, pelos órgãos ou entes pertencentes à estrutura do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e dos Poderes Legislativo, Judiciário e **Executivo** do Estado da Bahia, **o demonstrativo dos convênios em vigência ou concluídos no período abrangido, bem como aqueles concluídos em períodos anteriores que ainda apresentam pendências na prestação de contas.**

§1º As informações deverão ser prestadas de forma consolidada por Unidade Jurisdicionada (UJ), por meio eletrônico, conforme orientações técnicas e sistema disponíveis no sítio www.tce.ba.gov.br, salvo o disposto no §3º.

§ 2º As informações deverão obedecer a um conjunto de requisitos técnicos e estruturais, com o conteúdo mínimo disposto no Anexo Único desta Resolução.

§ 3º Se a totalidade das informações previstas neste artigo estiver disponível em sistemas corporativos do Estado, em condições que permitam a extração e o processamento das bases de dados, segundo avaliação técnica do Tribunal de Contas, poderá ser dispensado o encaminhamento na forma prevista no § 1º.

§ 4º O cadastro das informações, nos sistemas corporativos do Estado destinados ao registro e controle de contratos e convênios, **deverá compreender todas as espécies de acordos e ajustes celebrados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, qualquer que seja a denominação atribuída ao instrumento.** (grifo nosso)

Ocorre que, quase dez anos após a publicação da Lei Federal nº 13.019/2014 e em descumprimento aos demais normativos citados, é de se ver que o Estado da Bahia **permanece** sem disponibilizar adequadamente as informações relativas aos repasses de recursos estaduais, muito embora esse seja, como dito, achado **recorrente** nas Contas do Chefe do Poder Executivo **há mais de dez exercícios financeiros**²⁸.

Vale dizer que, diante do quadro de inconsistência sistêmica, a base de dados do Poder Executivo permanece não dispondo de mecanismos que permitam obter informações fidedignas e acompanhar, de modo razoavelmente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres, celebrados com entidades governamentais e não governamentais, comprometendo o controle (interno, externo e social) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos.

28 Item 2.6.3.8 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 (TCE/003439/2023), item 2.6.3.8 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021 (TCE/003537/2022), item 2.6.3.8 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2020 (TCE/002683/2021), item 2.4.3.6 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2019 (TCE/004140/2020), item 2.4.5.2.3 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2018 (TCE/002835/2019), 2.4.5.1.3 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2017 (TCE/002387/2018), 2.3.2 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2016 (TCE/002522/2017), 2.3.2 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2015 (TCE/002434/2016), 5.2.2 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2014 (TCE/004023/2015) e item 3.3.4 das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2013 (TCE/004093/2014).

No que toca ao controle social, é possível destacar que o atual modelo adotado pelo Estado da Bahia praticamente inviabiliza o controle, pela sociedade, dos recursos transferidos, haja vista que o cidadão não consegue fácil acesso às informações dos convênios e instrumentos congêneres. E mesmo que o cidadão obtenha algumas informações básicas como o termo de ajuste e o plano de trabalho, a análise concomitante sobre a aplicação dos recursos fica praticamente obstaculizada, pois não há um instrumento (ferramenta) que permita o fácil acesso a essas informações.

Em regra, o cidadão teria de esperar a consolidação de toda documentação no momento da prestação de contas para verificar a aplicação dos recursos transferidos. Ou seja, o atual modelo adotado pelo Estado da Bahia, no que pertine à fiscalização dos recursos públicos transferidos voluntariamente, está pautado no controle posterior, o qual impõe diversas limitações para os controles interno e externo dos órgãos públicos, e, praticamente, inviabiliza o controle social.

Face o acima exposto, notadamente em razão da ausência de providências efetivas para saneamento dos achados que vêm sendo reiteradamente apontados no bojo das contas de governo, este MPC sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual para que: (i) em continuidade às ações informadas, implemente, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014; e (ii) encaminhe a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2023, com indicação das providências adotadas pela Administração, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, c/c art. 7º da Resolução TCE/BA nº 144/2013, devidamente conciliado com os controles contábeis.

e) Cômputo de Despesas Inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) (item 2.6.3.1.2 do Relatório Técnico)

Na Seção Analítica que instrui a presente prestação de contas são consignadas inconsistências e inadequações relacionadas ao cômputo das despesas consideradas para fins de apuração do limite mínimo que, por imposição constitucional (art. 212, caput, da CF/1988), os entes federativos devem aplicar em atividades de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)²⁹.

De início, deve-se registrar que as inadequações e impropriedades relacionadas à apuração do percentual mínimo da Receita Líquida de Impostos (RLI) que deve ser aplicado em educação vêm sendo evidenciadas, pela Unidade Técnica do TCE/BA, nas contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo **dos últimos cinco exercícios financeiros**³⁰, sendo que, somente no exercício 2021, o Plenário dessa Corte de

29 CF/1988 - Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

30 a) **Exercício 2018**, TCE/002835/2019 – **Recomendação**: Observar, na apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, as vedações contidas no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996; b) **Exercício 2019**, TCE/004140/2020 – **Recomendação**: Observar, a partir do exercício de 2020, o art. 198, § 2º, inciso II, e o art. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal, bem como o normatizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), considerando as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos

Contas deixou de consignar a necessidade de adoção de medidas corretivas relacionadas à apuração do percentual mínimo em comento.

Sobreleva destacar, ainda, que no Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício anterior³¹, esse TCE/BA expediu **recomendação e alerta** específicos para correção do achado, senão vejamos:

- **Recomendação:**

[...]

27) abster-se de contabilizar como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com os programas de natureza assistencial instituídos pelas Leis Estaduais nº 13.458/2015 e nº 14.310/2021, haja vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica);

- **Expedição de Alerta** referentes ao art. 59, parágrafo 1º, da LRF:

[...]

8) a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.9.1.2 da Seção Analítica).

No presente exercício, tomando por base dados consolidados no Sistema FIPLAN, assim como o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) — informe produzido pela SEFAZ e constante das DCCes 2023³² —, o corpo técnico desse Tribunal de Contas novamente apurou que, entre as despesas consignadas pelo Poder Executivo como sendo de MDE, constam dispêndios com ações que, sob o prisma legal, não estão elencadas entre aquelas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Vale dizer que, ao apurar o mínimo constitucional previsto no art. 212, caput, da CF/1988, o Poder Executivo, computou despesas não caracterizadas como MDE.

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, elaborado pela SEFAZ (DCCes de 2023, p. 867-870), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$12,0 bilhões, equivalentes a 25,64% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais. A princípio, atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%. (Ref.3285944-334).

Além da disciplina constitucional (art. 212, caput, da CF/1988), as despesas com MDE são regidas pela Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que, em seus arts. 69, caput, e 70 dispõe:

Lei nº 9.394/1996

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita

valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); c) Exercício 2020, TCE/002683/2021 – **Recomendação:** Cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, excluindo do cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas consideradas inelegíveis; Exercício de 2022, TCE/003439/2023 – **Recomendação:** Abster-se de contabilizar como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com os programas de natureza assistencial instituídos pelas Leis Estaduais nº 13.458/2015 e nº 14.310/2021, haja vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica).

31 TCE/003439/2023.

32 O detalhamento das receitas e despesas escrituradas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) consta das DCCes de 2023 (p. 867-870).

resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.
[...]

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
- IX – realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

Como visto, a LDB taxativamente elencou as ações, atividades, operações e providências administrativas às quais estão associadas despesas com MDE. Destarte, à luz das disposições da LDB, para fins de apuração do limite mínimo previsto no art. 212, caput, da CF/1988, não podem ser considerados dispêndios alheios às hipóteses elencadas no art. 70, I a IX, da LDB. Isso porque o rol elencado no art. 70 da LDB é taxativo. Em sintética lição, Donizetti (2019) esclarece que, sob o prisma da categorização jurídica, listas taxativas são aquelas fechadas (*numerus clausus*), não abrigando, portanto, ampliações.

Conforme sinalizado, no conjunto de gastos considerados para fins de apuração do limite constitucional (25% da RLI), a Unidade Técnica, inicialmente, identificou R\$129,4 milhões atinentes a atividades e/ou ações não enquadráveis como MDE, consoante discriminado na Tabela 51 (Ref.3285944-334), a seguir transcrita:

TABELA 51 - Despesas Inelegíveis como MDE

Em R\$ milhões	
Ação Orçamentária/Discriminação	Valor liquidado
4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior - Partiu Estágio/Mais Futuro	16,2
3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença	113,2
Total liquidado	129,4

Fonte: Seção Analítica (Ref.3285944-334).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: UXNMEZMZMO

Por meio do Relatório de Diligência (Ref.3301607-19), a Equipe Técnica deixou de considerar a ação 4131 – Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior – Partiu Estágio/Mais Futuro, no valor de R\$16,2 milhões, contudo reafirmou seu posicionamento sobre a não consideração do montante de **R\$113,2 milhões** registrada pela **Ação 3002 – Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social – Bolsa Presença**, sob a justificativa de restar claro o caráter assistencial destas despesas e, portanto, inelegíveis como Despesas de Manutenção e Desenvolvimento em Ensino (MDE), para fins de limite constitucional.

Instada a esclarecer a impropriedade evidenciada, a Procuradoria informou que a eleição de tal despesa como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino teve como âncora opinião jurídica³³ emitida no âmbito da PGE, em resposta formal a uma consulta formulada pelo núcleo central da SEC/BA, que advogou pelo afastamento da natureza assistencial que caracteriza as ações relacionadas a aludidas despesas.

Em que pese o entendimento externado pela Douta PGE em relação a tal ponto, impende ressaltar que a natureza assistencial da Ação 3002 dimana da própria lei estadual que a instituiu. Veja-se, neste sentido, as disposições da Lei Estadual nº 14.310/2021 (instituidora do Programa Bolsa Presença) a seguir destacadas:

Lei nº 14.310/2021

Art. 1º - Fica instituído o **Programa Bolsa Presença** com o objetivo de estimular a permanência, no processo de aprendizagem escolar, dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino **em condição de vulnerabilidade socioeconômica**, nos termos e condições previstos nesta Lei.

[...]

II - **apoiar a família do aluno, com a concessão de bolsa**, e aproximá-la da escola, fortalecendo os vínculos para combater o abandono escolar;

III - **ofertar cursos de formação continuada** aos alunos e **às suas famílias**, através do Instituto Anísio Teixeira - IAT, das universidades públicas e de outras instituições que desenvolvam projetos que se coadunem com os objetivos do Programa Bolsa Presença;

[...]

Art. 4º - Fica autorizado o **pagamento de bolsa à família do aluno participante do Programa Bolsa Presença**, observados os termos e condições previstos nesta Lei, na forma abaixo descrita:

I - no valor de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) por família com até um aluno admitido no Programa;

II - no valor de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) por família, acrescido de R\$50,00 (cinquenta reais) por aluno, a partir do segundo aluno admitido no Programa.

Art. 5º - Poderá participar do Programa Bolsa Presença **o aluno regularmente matriculado** em unidade escolar da Rede Pública Estadual de Ensino **cuja família em situação de pobreza e extrema pobreza esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico**.

Parágrafo único - O regulamento disporá sobre os **critérios referenciais de caracterização da situação de pobreza e extrema pobreza para os fins do Programa Bolsa Presença**. (Destaques inseridos)

33 DESPACHO Nº PA-180-2021, de 26/08/2021, na mesma data aprovado por meio do DESPACHO Nº GAB-PGE-080-2021 – Processo SEI nº 011.5508.2021.0016821-66.

Assim, prescindem de maiores esforços hermenêuticos a compreensão e o alcance do real sentido da norma veiculada pela Lei Estadual nº 14.310/2021, pois não há espaço interpretativo que autorize, juridicamente, afastar o caráter assistencial de que são revestidas as despesas entabuladas no âmbito do Programa Bolsa Presença, nos moldes em que evidenciado na Seção Analítica.

Ampliando a discussão em torno de ações, de natureza assistencial, que gravitam no entorno da matéria em comento, importa lembrar que, no plano infraconstitucional, além de contemplados na já citada Lei Federal nº 9.394/1996, programas suplementares de assistência aos educandos estão previstos no conjunto de diretrizes, metas e estratégias estabelecidas na Lei Federal nº 13.005, de 25/06/2014 - Plano Nacional de Educação (PNE)³⁴ para o decênio 2014-2024 -, conforme a seguir demonstrado:

Lei Federal nº 13.005/2014

[...]

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

[...]

Estratégia 4.6: **manter e ampliar programas suplementares** que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos (as) alunos (as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos (as) alunos (as) com altas habilidades ou superdotação;

[...]

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: [...]

[...]

Estratégia 7.17: ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, **por meio de programas suplementares** de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

[...]

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

[...]

Estratégia 9.7) executar ações de atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos **por meio de programas suplementares** de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e

34 Registre-se que no âmbito do estado da Bahia, os pilares orientadores da política educacional estão fixados na Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016 - Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2016-2026 -, instrumento normativo que, simetricamente, correlacionando as diretrizes, metas e estratégias locais aos prismas educacionais do PNE, também prevê programas e ações suplementares de assistência aos educandos.

fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde; (grifos inseridos)

Por outro lado, não se pode perder de vista que, ao definir os eixos fundamentais do financiamento do serviço da área educacional e, simultaneamente, categorizar os gastos inerentes a referido serviço, o Texto Constitucional expressamente estabeleceu uma inquestionável vinculação entre a fonte de recursos e as especificidades das despesas a ela (fonte) associadas. É o que se extrai dos arts. 208, caput, VII, e 212, caput e § 4º, a seguir transcritos:

CF/1988

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII - **atendimento ao educando**, em todas as etapas da educação básica, por meio de **programas suplementares** de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da **receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino**.

[...]

§ 4º Os **programas suplementares** de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, **serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários**. (destaques inseridos)

Extraí-se dos dispositivos acima consignados que a CF/1988, a um só tempo: **a) autoriza** o Estado a empreender programas suplementares que, desbordando do aspecto estrita e puramente pedagógico, além de essencialmente pautados pelo caráter assistencial, materializem suporte à jornada escolar dos educandos (art. 208, VII); **b) define** as fontes de financiamento das ações e despesas necessárias ao eixo executório dos aludidos programas (art. 212, § 4º); e **c) vincula** a receita resultante de impostos ao custeio de ações de manutenção e o desenvolvimento do ensino (art. 212, caput). Vale dizer que, por imposição constitucional, os programas suplementares da área educacional devem ser financiados por recursos advindos de contribuições sociais e de fontes orçamentárias distintas daquela prevista no *caput* do art. 212, caput, da CF/1988.

Importa advertir que a reiterada inobservância às vinculações constitucionais em comento podem ocasionar o esvaziamento das fontes de financiamento da educação. Nominando de “desvinculação branca” a tentativa de incluir novos programas nas despesas de MDE, Martins (2009, apud Sena, 2017, p. 20) preleciona que referida conduta “É uma forma de desvinculação, mais sutil, a partir do desvirtuamento do conceito”.

Na visão deste Órgão Ministerial, em consonância com a opinião da Unidade Técnica, **as despesas relativas a Ação 3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença não podem ser classificadas como MDE, para fins de apuração do limite mínimo previsto no art. 212, caput, da CF/1988**. Confirmam o entendimento aqui firmado

as disposições do art. 71, IV, da já consignada Lei Federal nº 9.394/1996, que assim dispõe:

Lei nº 9.394/1996

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e **outras formas de assistência social**;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (destaques inseridos).

Como visto, a LDB não categorizou como despesas de MDE os dispêndios com programas e projetos de natureza assistencial. Repise-se que, nos moldes em que instituídos e disciplinados, os arranjos administrativos e financeiros em discussão foram delineados com fins de prestar assistência (notadamente a financeira) a famílias de alunos da rede estadual de ensino, consideradas em situação de pobreza ou de extrema pobreza, desde que inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico (Programa Bolsa Presença).

Esclareça-se que este *Parquet* de Contas não se opõe ao conjunto de ações delineadas no Programa Bolsa Presença, inegavelmente importante sob o prisma social. O que se busca questionar é a utilização de recursos que, por imposição constitucional (25% da receita de impostos), estão vinculados ao custeio de ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, para o financiamento de outras iniciativas governamentais, ainda que referidas iniciativas estejam, direta ou indiretamente, relacionadas à área educacional.

De todo modo, impende reconhecer que, a despeito do irregular cômputo da despesa decorrente da Ação 3002, a Unidade Técnica atestou que (Ref.3301607-19), o Poder Executivo atingiu o limite mínimo de despesas com ações em manutenção e desenvolvimento de ensino (25,39%), o que atenua o desvalor da conduta reprimida, mantendo-se, contudo, a relevância da expedição de determinação para descontinuidade do procedimento censurado.

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, enaltecendo a função corretiva dessa e. Corte, sugere que expeça **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado que se abstenha de incluir, na base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, valores relativos a despesas inelegíveis não classificadas como sendo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sob

pena de transgressão aos preceitos normativos insertos nos arts. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

2.2.4 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

a) Existência de 3.822 Contas Bancárias Não Escrituradas durante o exercício de 2023 com saldo de R\$129,4 milhões, em 31/12/2023 (item 2.7.1.2.3.1 do Relatório Técnico)

Após analisar informações referentes a diversas unidades do Poder Executivo estadual encaminhadas por diferentes instituições financeiras³⁵ e realizar o cotejamento com as contas bancárias cadastradas no Sistema FIPLAN ou evidenciadas nas DCCes de 2023 como não escrituradas, a equipe técnica desse Tribunal identificou a existência de 3.822 contas sem Cadastramento de Conta Bancária (CBO), com saldo no montante de R\$129,4 milhões, conforme tabela abaixo (Ref.3285944-371):

TABELA 58 – Disponibilidades não escrituradas e não evidenciadas nas DCCes de 2023

Em R\$

UO	Saldo	Saldo bloqueado ⁽¹⁾	Quantidade contas
SEC	120.794.935,90	369.749,15	3.695
FESBA	7.101.112,75	230.187,34	43
SEDUR	1.138.287,43	0,00	30
FUNSERV	148.109,27	0,00	2
SESAB	79.301,40	130.285,20	4
ESTADO DA BAHIA	71.647,97	0,00	13
SEFAZ	71.039,71	0,00	16
DETRAN	23.025,88	0,00	3
Outras	2.874,17	13.724,92	16
Total	129430334,48	743946,61	3822

Fonte: Elaborada com base no cotejamento das informações das instituições financeiras, o cadastro de CBO do Sistema FIPLAN e esclarecimento das unidades.
Notas: ⁽¹⁾ Situação conforme indicado pelas instituições financeiras.

De acordo com a mencionada tabela, a Secretaria de Educação (SEC) é a Unidade Orçamentária com o maior volume de recursos e quantidade de contas sem CBO. Por isso, o gestor da mencionada entidade foi instado a se manifestar sobre o achado, tendo informado que algumas contas não possuem CBO em razão da sua natureza transitória, e outras por serem “movimentadas exclusivamente pelas unidades escolares que não operacionalizam o FIPLAN” (Ref. 3255944-371).

Por oportuno, cumpre salientar que o CBO funciona como ferramenta essencial para o registro contábil das transações financeiras realizadas. Portanto, a ausência do CBO para uma conta bancária no Sistema FIPLAN indica falha no registro contábil das transações que tenham sido feitas por meio de tal conta. Isso ocorre porque a escrituração, isto é, o CBO, é um requisito indispensável para a efetivação do

35 Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco e Banco de Brasília.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página. Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: UXMZEMZM0

registro contábil. Logo, essa lacuna nos requisitos contábeis prejudica a contabilidade do ente público, impossibilitando a demonstração precisa das receitas e despesas estimadas e realizadas.

O Relatório Técnico das contas de governo do exercício de 2022³⁶ verificou a existência de 353 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN (item 2.8.1.1), o que, segundo a Auditoria, contrariou o art. 89, da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 50, I, da LRF, que assim dispõem:

Lei Federal nº 4.320/1964

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

Lei Complementar Federal nº 101/2000

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

De acordo com a leitura dos citados artigos, a contabilidade dos entes políticos impõe o registro de todos os fenômenos de ordem orçamentária, financeira e patrimonial, enquanto a disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, com escrituração individualizada dos recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória.

Portanto, a realização de pagamentos por meio de contas bancárias não escrituradas potencializa os riscos relativos à execução financeira e provoca distorções nas Demonstrações Financeiras do Estado.

Em resposta aos questionamentos feitos pela Auditoria acerca dos achados, a PGE acostou um argumento de ordem jurídica e outro de ordem prática. Vejamos³⁷:

A sistemática de uso de conta de autenticação está devidamente normatizada na Instrução Normativa SAF nº 16/2015 e devem ser objeto de conciliação pelas respectivas unidades responsáveis, observando o disposto no Dec. 14.407/2013. Tal sistemática, agora objeto de apontamento pela auditoria do Controle Externo, tem sido usada no Estado da Bahia há décadas, não só pelo Poder Executivo, como pelos Outros Poderes, inclusive os Tribunais de Contas, e os órgãos autônomos.
[...]

O uso da conta de autenticação tem por objetivo o pagamento de obrigações nas situações em que não seja possível a realização dessa última etapa na execução do sistema FIPLAN, por motivos que não decorrem de limitações desse sistema e que ultrapassam o nível de intervenção das áreas gestoras do sistema. Mesmo nesses casos, as etapas de empenho e liquidação são executadas regularmente no sistema FIPLAN.

Em relação ao primeiro aspecto, de fato, da leitura conjugada dos arts. 16 e 17 da Instrução Normativa SAF nº 16, de 09/09/2015, infere-se que a utilização de contas

36 TCE/003439/2023.

37 Ref. 3063797-65/66 do processo TCE/003439/2023.

de autenticação somente é permitida em situações excepcionais, mais precisamente quando não for possível, por limitações de ordem técnica, concluir integralmente o processamento bancário do pagamento por meio das funcionalidades existentes no Sistema FIPLAN. Vejamos o que dispõem os mencionados artigos:

Art. 16. Os pagamentos a serem efetuados em contas correntes do Banco do Brasil, por meio de bloquetes de cobrança com código de barras, deverão ser processados e autenticados no FIPLAN.

[...]

Art. 17. Os documentos que não possam ser executados na forma do art. 16, deverão ser pagos no Fiplan pela Diretoria de Finanças ou unidade equivalente por meio da conta de autenticação da Instituição Financeira responsável pelo pagamento. (toda redação alterada pela IN SAF 31/2020)

No que concerne às justificativas de ordem prática, o Executivo alegou que as contas de autenticação são utilizadas porque determinadas obrigações não permitem que o seu pagamento seja concluído por meio das funcionalidades existentes no Sistema FIPLAN. Para ilustrar quais seriam essas obrigações, o Estado da Bahia elencou contas de consumo (água, energia, telefonia, correios), tributos federais e municipais, boletos que envolvem mais de um fluxo de empenho (como o boleto de parcela da dívida com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo valor inclui amortização, que deve ser lançada como despesa de capital, e os juros, que são contabilizados como despesa corrente), entre outras³⁸.

Dito de outra forma, o argumento utilizado pelo Poder Executivo estadual é o de que a prática questionada pela Auditoria – de utilização de contas de autenticação sem escrituração no Sistema FIPLAN – seria uma imposição da realidade, que limitaria/condicionaria a ação do gestor público, impedindo-o de atuar de modo diverso. Ademais, afirma que tal sistemática tem sido utilizada, no âmbito do Estado da Bahia, por diversos Poderes de Estado e órgãos autônomos, inclusive por esse Tribunal de Contas (Ref. 3063797-65 do processo TCE/003439/2023).

Ainda sobre esse achado, no exercício de 2023, foi finalizada auditoria financeira nas disponibilidades do Estado³⁹, com o objetivo de expressar uma opinião sobre o grau de confiança das informações e dos saldos das disponibilidades apresentadas nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022, ano no qual as contas das disponibilidades do referido ente político apresentaram um saldo, em 31/12/2022, de R\$12.284,9 milhões.

No âmbito daquela auditoria, a Auditoria afirmou que “o descumprimento de norma legal”, *in casu*, art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, I da LRF, “não pode ser justificado por limitação do sistema informatizado de processamento e registro dos atos administrativos, considerando inclusive a relevância e a natureza das irregularidades, pois as ferramentas eletrônicas devem ser ajustadas para, dentre outras funções, atender às disposições legais”⁴⁰.

Conquanto louváveis os argumentos apresentados pela Auditoria, deles não se pode

38 Ref. 3063797-66 do processo TCE/003439/2023.

39 TCE/009619/2023.

40 Ref. 3127498-10 do processo TCE/009619/2023.

extrair elementos que refutem, inequívoca e categoricamente, a limitação técnico-operacional invocada pelo gestor público como fundamento para o uso de contas de autenticação não escrituradas no Sistema FIPLAN. Com efeito, o conjunto probatório não demonstrou que os pagamentos realizados por meio das contas de autenticação (ou parte deles) poderiam ter o seu processamento bancário efetiva e inteiramente concluídos no Sistema FIPLAN, ou, de outro modo, não apontou os meios alternativos que poderiam ter sido adotados para superar a limitação técnico-operacional existente no referido sistema para quitação de determinadas despesas.

Em razão disso, este MPC deixa de acompanhar, nesta oportunidade, a sugestão feita na Seção Analítica, para que seja expedida determinação ao Chefe do Poder Executivo para interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF.

Por outro lado, conforme pontuado por este MPC no Parecer Ministerial⁴¹ constante do processo TCE/009619/2023, não é adequado que as pastas responsáveis sejam omissas no que toca à necessidade de adoção de medidas para dotar o Sistema FIPLAN de funcionalidades capazes de superar os obstáculos técnico-operacionais alegados.

Diante desse panorama, este Órgão Ministerial sugeriu, alternativamente, à proposta da 7ª CCE feita na Auditoria TCE/009619/2023, que fosse expedida determinação à SEFAZ, para que apresentasse estudo, devidamente fundamentado, indicando soluções/medidas, com os respectivos prazos e responsáveis pela implementação de tais ações, que tenham por objetivo superar as limitações técnico-operacionais do Sistema FIPLAN que tem impedido que determinadas obrigações da administração pública estadual sejam inteiramente processadas na referida ferramenta eletrônica, com vistas a assegurar, neste caso, o pleno e integral cumprimento do art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, I, da LRF.

Com efeito, a mencionada Auditoria Financeira TCE/009619/2023 foi julgada pelo Tribunal Pleno, em 13/07/2024, por meio da Resolução TCE/BA nº 40/2024, a qual expediu as seguintes providências:

- l) determinações, por maioria de votos, à SEFAZ para que:
 - a) adote medidas a fim de implementar soluções/medidas, que tenham por objetivo superar as limitações técnico-operacionais do Sistema FIPLAN que impossibilitam que determinadas obrigações da administração pública estadual sejam inteiramente processadas na referida ferramenta eletrônica, com vistas a assegurar, neste caso, o pleno e integral cumprimento do art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, inciso I, da LRF;
 - b) descontinue a prática de registros por regularização que não refletem os eventos econômicos e financeiros ocorridos, em consonância com o estabelecido na NBC TSP Estrutura Conceitual, em especial quanto à representação fidedigna;
 - c) identifique todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos em 31/12/2022 e emita nota explicativa complementar às DCCes de 2022, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c ; e

41 Ref. 3256312-7.

d) adote providências, em obediência ao inciso I, art. 50, da LRF e ao dever de transparência pública, no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCEs.

II) determinação, por unanimidade, à SAEB para que:

a) encaminhe a este TCE/BA, no prazo de 120 dias, um relatório detalhado com a identificação dos credores do saldo da conta bancária não escriturada (nº 991.640-7), referente ao rejeito da folha de pagamento, tendo em vista que, em 31/12/2022, a referida conta possuía saldo de R\$10,1 milhões, nos termos do art. 70, § único da CF/1988. (grifo do original)

Como se observa do trecho acima, no item “a”, o Tribunal Pleno dessa Corte acolheu, em parte, a sugestão dada por este MPC e determinou que a SEFAZ adotasse medidas a fim de implementar soluções que tivessem por objetivo superar as limitações técnico-operacionais do Sistema FIPLAN, de modo assegurar o cumprimento do art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, inciso I, da LRF.

Dito isso, embora as determinações proferidas no bojo daquela Auditoria Financeira tenham sido direcionadas à SEFAZ e à SAEB, por possuírem, segundo a 7ª CCE⁴² “relação direta com as competências regimentais das referidas secretarias”, entendemos que cabe ao Chefe do Poder Executivo adotar medidas de articulação com as citadas pastas para viabilizar as soluções impostas pela mencionada determinação. Isso porque cabe ao Governador do Estado realizar a gestão financeira do ente político, inclusive, respondendo pessoalmente pelas sanções impostas pela LRF. Além disso, as pastas a quem foram direcionadas as determinações constantes da Resolução TCE/BA nº 40/2024 são diretamente subordinadas a ele.

Desse modo, o Ministério Público de Contas sugere que seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para que, em articulação com a SEFAZ e SAEB, cumpra as determinações exaradas pelo Tribunal Pleno ao apreciar a Auditoria Financeira tombada sob o número TCE/009619/2023, com vistas a assegurar o pleno e integral cumprimento do art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, I, da LRF.

Em relação às demais providências sugeridas pela Auditoria quanto as inconformidades encontradas nas disponibilidades de 2023, cumpre ressaltar que o relatório da Seção Analítica aborda de forma esmerada e consistente as irregularidades identificadas, com a indicação adequada dos seus contornos fáticos e jurídicos, tornando-se despendioso o enfrentamento individualizado de todos os achados auditoriais na fundamentação do presente opinativo ministerial, pelo que ficam ratificados, como se aqui transcritos estivessem, os fundamentos lançados no relatório técnico emitido pela mencionada equipe técnica.

42 Ref. 3229115-5 do processo TCE/009619/2023.

3 CONCLUSÃO

Tomando por base as informações e conclusões apresentadas na Seção Analítica do Relatório Técnico que instrui o presente processo, e ponderando as irregularidades identificadas no contexto global e contextualizado da gestão governamental, o Ministério Público de Contas manifesta-se:

a) pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das Contas de Governo referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Exmo. Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, com as **RESSALVAS** propostas pela Unidade Técnica desse Tribunal, a serem devidamente discriminadas no Parecer Prévio, especialmente, quanto aos fundamentos acima expostos, em relação:

a.1) às fragilidades nos indicadores e metas dos programas do PPA 2020-2023, que permaneceram na elaboração do PPA 2024-2027, comprometendo o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e regionalização dos programas de governo, em descumprimento aos arts. 74, I e II e 165, §1º da CF/1988 (itens 2.4.1, 2.4.1.1, 2.4.3, 2.4.3.1.1 e 2.4.3.1.2 do Relatório Técnico);

a.2) à inexistência dos decretos exigidos pelos seguintes atos normativos: **(i)** art. 12, §4º da Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023, **(ii)** art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015, **(iii)** art. 13 da Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011, **(iv)** art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014, **(v)** art. 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008, **(vi)** art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, **(vii)** art. 8 da Lei Estadual nº 13.914/2018, e **(viii)** art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018 (item 2.5 do Relatório Técnico);

a.3) ao expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizadas no exercício de 2023, gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) e ao comando constitucional inserto no art. 167, II, da CF/1988 (itens 2.6.1.6, 2.6.1.6.1, 2.6.1.6.2 e 2.6.1.7.1 do Relatório Técnico);

a.4) à execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares, em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989 (item 2.6.1.8 do Relatório Técnico);

a.5) à ausência de informações sobre os repasses realizados por convênios e instrumentos congêneres nas DCCes de 2023, em descumprimento ao art. 7º, I da Resolução TCE/BA nº 164/2015 e ao dever de transparência pública, consectário do direito fundamental à informação, previsto no art. 5º, XXXIII e do princípio da publicidade inserto no art. 37, caput, da CF/1988 (item 2.6.1.9.1 do Relatório Técnico);

a.6) à ausência de implementação da plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em descumprimento ao art. 65 da Lei Federal nº 13.019/2014 (item 2.6.1.9.2 do Relatório Técnico);

a.7) à inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$113,2 milhões, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em afronta ao art. 71, IV da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.6.3.1.2 do Relatório Técnico);

a.8) à falta de contabilização, nas DCCes de 2023, como despesa de pessoal, no exercício de 2023, do montante de R\$1,1 bilhão com despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado, em contrariedade ao art. 18, § 1º, da LRF (item 2.6.3.2.1 do Relatório Técnico);

a.9) à transferência de recursos, em 2023, no montante de R\$761,1 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem que, para tanto, existisse respaldo judicial ou legal que amparasse esse tipo de procedimento (item 2.6.3.2.1 do Relatório Técnico);

a.10) à existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN e não evidenciadas nas DCCes de 2023, com saldo de R\$129,4 milhões em 31/12/2023, em violação ao disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, inciso I, da LRF (item 2.7.1.2.3.1 do Relatório Técnico);

b) pela expedição, por esse Tribunal de Contas, em um pronunciamento com caráter tipicamente decisório (função corretiva), de **DETERMINAÇÕES** ao Governador do Estado para correção das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal, especialmente para que:

b.1) apresente Projeto de Lei de revisão do PPA 2024-2027, com fundamento no art. 13 da Lei Estadual nº 14.647/2023, com a finalidade de (i) aprimorar os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam dos Relatórios de Execução e Avaliação de Desempenho do PPA conclusões fidedignas acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, em observância ao constante do art. 74, I e II, da Constituição Federal de 1988; e (ii) regionalizar as respectivas Metas dos Indicadores de Compromisso do PPA 2024-2027 para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada carentes de regionalização, em observância ao disposto no art. 165, § 1º, da CF/1988 e do art. 9º, § 1º, da Lei Estadual nº 14.674/2023 (item 2.2.1.a e 2.2.1.b da fundamentação);

b.2) edite, no exercício de sua competência privativa, em cumprimento ao art. 105, inciso V, da Constituição Estadual, os decretos exigidos pelos seguintes atos normativos: (i) art. 12, §4º da Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023, (ii) art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015, (iii) art. 13 da Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011, (iv) art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014, (v) art. 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008, (vi) art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, (vii) art. 8 da Lei Estadual nº 13.914/2018, e (viii) art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018 (item 2.2.2- da fundamentação);

b.3) no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos art. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.2.3.b da fundamentação);

b.4) adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes, em cumprimento ao que dispõe o art. 167, II, da Constituição Federal (item 2.2.3.b da fundamentação);

b.5) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.2.3.b da fundamentação);

b.6) adote as medidas que assegurem a isonômica e integral execução dos créditos orçamentários incluídos na Lei Orçamentária Anual por emendas parlamentares individuais, providenciando, em caso de eventuais impedimentos de ordem técnica ou legal, a publicação de justificativas individualizadas, nos termos proclamados pelo art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual (item 2.2.3.c da fundamentação);

b.7) em continuidade às ações informadas para busca da solução informatizada do Estado, implemente, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita, aos órgãos e entidades da administração estadual, o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (tem 2.2.3.d da fundamentação);

b.8) encaminhe a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2023, com indicação das providências adotadas pela Administração, em atenção ao disposto nos art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, c/c art. 7º da Resolução TCE/BA nº 144/2013 devidamente conciliado com os controles contábeis (item 2.2.3.d da fundamentação);

b.9) se abstenha de incluir, na base de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em ações voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, valores relativos a despesas inelegíveis não classificadas como sendo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sob pena de transgressão aos preceitos normativos insertos nos arts. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal e 71 da Lei Federal nº 9.494/1996 (item 2.2.3.e da fundamentação);

b.10) em articulação com a SEFAZ e SAEB, cumpra as determinações exaradas pelo Tribunal Pleno ao apreciar a Auditoria Financeira tombada sob o número TCE/009619/2023, com vistas a assegurar o pleno e integral cumprimento do art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50, inciso I, da LRF (item 2.2.4.a da fundamentação);

Por fim, buscando privilegiar a função pedagógica desse Tribunal, este MPC corrobora com as **RECOMENDAÇÕES** propostas pela Unidade Técnica.

É o parecer.

Salvador, na data da assinatura eletrônica.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA

Procuradora-geral do Ministério Público de Contas

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BAHIA (Estado). Secretaria da Fazenda. **Demonstrações contábeis consolidadas do Estado: com Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal - exercício de 2023**. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/financas-publicas/balanco-geral-do-estado/>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 12.ed. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/edicoes-antiores-a-partir-da-12a-edicao-em-2022/12a-edicao-manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf-versao-4-de-15-06-2022-valido-ate-2022/view>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas. 2020**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança do Centro de Governo**. 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil-1640>. Acesso em: 19 jul. 2024.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 22. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez; MILESKI, Hélio Saul. **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 12. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 6. ed. rev., atual. São Paulo: Editora Método, 2015.

MARTINS, Paulo de Sena. **Alimentação escolar**: financiamento por meio de programas suplementares e incompatibilidade com a utilização de recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33479/alimentacao_%20escolar_%20sena.pdf?sequence=1. Acesso em: 19 jul. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

VIEIRA, Flávio Vinício Barbosa. **Orçamento público**: despesas de exercícios anteriores na Justiça Federal da 2ª região. 2014. Monografia (Especialista em Gestão Pública) – Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/50290.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

FONTES DE CRITÉRIOS

1 ACORDÃO

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1112, de 08 de maio de 2013**. Auditoria. Possível desvio de finalidade de recursos do PAB variável. Falhas Administrativas no setor de saúde. Contratação de servidores temporários para cargos efetivos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4428, de 19 de agosto de 2014**. Aposentadorias. Negativa de registro. Monitoramento. Não adoção, pelo agente responsável, das medidas saneadoras pertinentes. Multa. Novas determinações. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

2 CONSTITUIÇÕES

BAHIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Bahia 1989**. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-02-de-agosto-de-1947>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

3 DECRETOS

BAHIA. **Decreto nº 181-A, de 09 de julho de 1991**. Dispõe sobre o processamento de despesas de exercícios encerrados e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Decreto nº 16.448, de 17 de novembro de 2015**. Aprova o Regimento da Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

4 INSTRUÇÃO NORMATIVA

BAHIA (Estado). **Secretaria da Fazenda. Instrução Normativa SAF nº 016, de 09 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a movimentação financeira em Instituições Bancárias pelos Órgãos, Fundos e Entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2023.

5 JURISPRUDÊNCIA

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado. 2ª Câmara Cível. **Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000**. Agravante Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB). Agravado Estado da Bahia. Disponível em: www5.tjba.jus.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

6 LEIS

BAHIA. **Lei Estadual nº 6.930, de 28 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005.** Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 10.955, de 21 de dezembro de 2007.** Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, disciplina o Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia e o Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, em observância ao art. 249, da Constituição Federal de 1988, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 11.172, de 01 de dezembro de 2008.** Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 12.050, de 07 de janeiro de 2011.** Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 12.932, de 07 de janeiro de 2014.** Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências.. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 12.933, de 09 de janeiro de 2014.** Institui a Política Estadual de Turismo, o Sistema Estadual de Turismo, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 13.214, de 09 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 13.223, de 12 de janeiro de 2015.** Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências.

BAHIA. **Lei nº 13.458, de 10 de dezembro de 2015.** Institui o Projeto Estadual de Auxílio Permanência aos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica das Universidades Públicas Estaduais da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 13.552, de 23 de março de 2016.** Dispõe sobre a utilização dos recursos do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia - BAPREV. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016.** Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 13.914, de 29 de janeiro de 2018.** Institui a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar no Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 13.937, de 14 de maio de 2018.** Dispõe sobre a rede elétrica na capital e cidades do interior da Bahia e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.289, de 07 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual 2020-2023, instituído pela Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.310, de 24 de março de 2021.** Institui o Programa Bolsa Presença na Rede Pública Estadual de Ensino, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.393, de 15 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, instituído pela Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.490, de 30 de novembro de 2022.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.637, de 28 de novembro de 2023.** Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023.** Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.651, de 03 de janeiro de 2024.** Altera a Lei nº 10.955, de 21 de dezembro de 2007, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. **Lei nº 14.720, de 04 de junho de 2024.** Altera a Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: www.legislabahia.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em: 19 jul. 2024.

7 RESOLUÇÕES

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 144, de 12 de dezembro de 2013.** Estabelece normas e procedimentos para o controle externo dos convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres destinados à descentralização de recursos estaduais. Disponível em: www.tce.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 164, de 10 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA. Disponível em: www.tce.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 40, de 13 de julho de 2024.** Auditoria Financeira. Demonstrações Financeiras do Estado da Bahia. Exercício de 2022. Expedição de determinações. Disponível em: www.tce.ba.gov.br. Acesso em: 19 jul. 2024.

LISTA DE SIGLAS

ACO	Ação Civil Originária
AGE	Auditoria Geral do Estado
ALBA	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
AMAB	Associação dos Magistrados da Bahia
BA	Bahia
BAPREV	Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBO	Cadastramento de Conta Bancária
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
DCCE	Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
FUNCEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
FUNPREV	Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MPC/BA	Ministério Público de Contas do Estado da Bahia
MROSC	Marco Regulatório das Parcerias com Organizações da Sociedade Civil
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PEE	Plano Estadual de Educação
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
RCL	Receita Corrente Líquida
RISP	Regiões Integradas de Segurança Pública
RLI	Receita Líquida de Impostos
RP	Restos a Pagar
SAEB	Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SAF	Superintendência de Administração Financeira
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SESAB	Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Camila Luz de Oliveira
Procurador Geral de Contas - Assinado em 22/07/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: UXMZEZMZM0

SUMÁRIO

3 SEÇÃO CONCLUSIVA.....	01
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	01
3.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO.....	03
3.3 BREVE CONJUNTURA ECONÔMICA.....	04
3.4 PLANEJAMENTO.....	06
3.5 RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO.....	09
3.6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL.....	42
3.7 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	69
3.8 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	71
3.9 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS.....	73
3.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74

3 SEÇÃO CONCLUSIVA

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na sessão plenária realizada em 18/06/2024, coube-me a relatoria das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2023, e, em observância ao art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, e à Resolução Normativa nº 164/2015 deste Tribunal de Contas, foi de logo dado início aos trabalhos dessa fase do processo de relatoria e apreciação da referida prestação de contas.

Esta Seção Conclusiva objetiva a apresentação de Proposta de Parecer Prévio sobre as presentes Contas, exercício de 2023, mediante a análise dos resultados auditoriais e do consequente opinativo sobre a regularidade da gestão, consignados na Seção Analítica destes autos.

Na Seção Analítica, elaborada pelos diligentes auditores desta Casa, é empreendido o exame da formalização do processo, das questões de planejamento governamental, do resultado do desempenho do Governo em aspectos relacionados à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, da execução orçamentária, financeira e fiscal, das demonstrações contábeis e demais demonstrativos previstos na legislação pertinente, do controle interno e transparência pública, além do acompanhamento de deliberações do parecer prévio referente ao exercício anterior. Exame de notória qualidade técnica, realizado em consonância com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), por integrantes das sete Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) deste Tribunal de Contas, consolidado pela 7ª CCE, que também contribuiu com a execução de auditorias programadas no bojo do Plano de Trabalho.

Em relação ao trâmite processual, tem-se que o Excelentíssimo Senhor Governador, Jerônimo Rodrigues Souza, apresentou a prestação das contas de 2023 à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA) em 15/02/2024, por meio do Ofício nº 146/2024/GG, consoante o art. 105, inciso XV, da Constituição Estadual. A ALBA enviou a este Tribunal em 15/04/2024, atendendo ao *caput* do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991 (Lei Orgânica do TCE/BA).

No âmbito desta Casa, os autos tramitam sob o número TCE/003370/2024, seguindo a regular instrução processual, tendo sido encaminhados pela 7ª CCE ao meu gabinete em 20/06/2024, após o que determinei a notificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, com o envio de cópia ao Excelentíssimo Senhor Secretário da Fazenda e à Excelentíssima Senhora Procuradora Geral do Estado da Bahia, em cumprimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Em resposta às notificações, o Estado da Bahia, por intermédio da douta Procuradoria Geral do Estado (PGE), apresentou esclarecimentos em 12/07/2024, que foram considerados nesta Seção, requerendo conclusivamente a aprovação das Contas com recomendações.

Retornando os autos para a análise das informações pelos auditores, estes apresentaram Relatório de Diligência em 18/07/2024, ratificando o opinativo anteriormente emitido em sua Seção Analítica, pela aprovação das Contas com ressalvas, determinações, recomendações, parágrafos de ênfase e alertas previstos na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com exceção das seguintes reformulações: a) do montante de despesas inelegíveis incluído no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), passando de R\$129,4 milhões para R\$113,2 milhões, na sugestão de ressalva de nº 11 (item 2.6.3.1); b) divergência de

R\$481,0 milhões para R\$266,1 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, constante da sugestão de ressalva de nº 23 (item 2.7.3.14); c) “disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem, nos termos do art. 141, § 3º da Lei Federal nº 14.133/2021”, como novo texto para a sugestão de determinação de nº 58 (item 2.6.2.3); e d) “a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da ordem cronológica de seus pagamentos, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira”, como texto novo para a sugestão de alerta de nº 13 (item 2.6.2.3), conforme conclusão do Relatório de Diligência da Auditoria, referente à análise da resposta do Estado. Ademais, no citado Relatório os auditores registraram a exclusão das sugestões de Determinação nº 11, tendo em vista a promulgação da Lei Estadual nº 14.730/2024, que instituiu a Política de Segurança Pública, e nº 60, considerando que atestaram a correta contabilização em 2024 da terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas (MPC) para o seu pronunciamento, em 22/07/2024 o *Parquet* de Contas lavrou opinativo favorável à emissão de parecer prévio pela aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo com ressalvas, determinações e recomendações, devolvendo o processo ao gabinete desta relatoria para a análise e elaboração da presente Seção Conclusiva e da Proposta de Parecer Prévio, conforme inicialmente abordado.

Intencionando dar continuidade aos registros dos Pareceres Prévios sobre as contas governamentais emitidos por este Tribunal nos últimos exercícios, bem como do julgamento a cargo da Assembleia Legislativa, de forma a promover a necessária transparência e fortalecer o controle social, é apresentada, no quadro a seguir, a série histórica com as datas de apreciação e publicação no Diário Oficial do Estado (DOE):

QUADRO – Série histórica de apreciação e julgamento das Contas de Governo

EXERCÍCIOS	GOVERNADOR (Exmo. Sr.)	APRECIÇÃO TCE/BA				
		PROCESSO TCE	RELATOR CONS. (a)	DECISÃO DO PARECER PRÉVIO	DATA DA APRECIÇÃO	DATA DE PUBLICAÇÃO (eDOTCE)
2017	Rui Costa	002387/2018	Pedro Lino	Aprovação com recomendações e emissão de alerta	05/06/2018	13/06/2018
2018	Rui Costa	002835/2019	Antonio Honorato	Aprovação com ressalvas, recomendações e emissão de alerta	04/06/2019	12/06/2019
2019	Rui Costa	004140/2020	Inaldo Araújo	Aprovação com ressalvas, recomendações, ênfases e emissão de alerta	27/08/2020	02/09/2020
2020	Rui Costa	002683/2021	Carolina Costa	Aprovação com ressalva, recomendações, alertas, ênfases e observações	03/08/2021	11/08/2021
2021	Rui Costa	003537/2022	João Bonfim	Aprovação com recomendações, ênfases e alerta	07/07/2022	15/07/2022
2022	Rui Costa	003439/2023	Gildásio Penedo Filho	Aprovação com ressalvas, recomendações, ênfases e expedição de alertas	1º/08/2023	09/08/2023

QUADRO – Série histórica de apreciação e julgamento das Contas de Governo (continuação)

EXERCÍCIOS	GOVERNADOR (Exmo. Sr.)	JULGAMENTO ALBA			
		ENTREGA DAS CONTAS À ALBA ⁽¹⁾	DECISÃO DO JULGAMENTO	DECRETO LEGISLATIVO Nº	PUBLICAÇÃO DIÁRIO ALBA
2017	Rui Costa	14/06/2018: p.5	Aprovação	2467, de 15/06/2021	16/06/2021: p.9
2018	Rui Costa	13/06/2019: p.6	Aprovação	2471, de 07/07/2021	08/07/2021: p.8
2019	Rui Costa	03/09/2020: p.3 ⁽²⁾	Aprovação	2477, de 22/11/2022	23/11/2022: p.7
2020	Rui Costa	13/08/2021: p.54 ⁽³⁾	Aprovação	2478, de 22/11/2022	23/11/2022: p.7
2021	Rui Costa	28/06/2022: p.3	Aprovação	2479, de 30/11/2022	1º/12/2022: p.5
2022	Rui Costa	10/08/2023: p. 9	Aprovação	2480, de 12/12/2023	13/12/2023: p.8

Fontes: Diário Oficial do Estado (DOE), Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia e Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (eDOTCE).

Notas: ⁽¹⁾ Republicado em 17/09/2020.
⁽²⁾ Republicado em 25/08/2021.
⁽³⁾ Republicado em 25/08/2021.

3.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

Os auditores constataram, quanto aos requisitos formais, que as peças componentes do processo atendem ao disposto no § 2º, do art. 12, da Lei Orgânica deste TCE/BA, c/c o art. 7º da Resolução TCE/BA nº 164/2015, exceto quanto à ausência dos seguintes documentos e/ou informações: 1) manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e à integridade dos dados e informações apresentados; 2) nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios a prefeituras e ONGs e o resumo por situação, e das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano e o resumo por situação; 3) 10 anexos da Lei Federal nº 4.320/1964, 11 anexos da LRF e de arquivo com detalhamento dos contratos de PPPs, constando apenas QR Codes para o seu acesso, sendo necessária, entretanto, para fins de prestação de contas, a autuação dos demonstrativos no Sistema PROInfo, juntamente às demais peças componentes; e 4) apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

A Secretaria da Fazenda (SEFAZ) encaminhou posteriormente declaração da Auditoria Geral do Estado (AGE) atestando a consistência e integridade dos dados apresentados nos relatórios contábeis da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2023, em relação aos registros do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN), até onde os seus trabalhos de auditoria lhe permitiram avaliar.

Sobre o item 2, não obstante as informações oferecidas, a Auditoria destaca que a Nota Explicativa nº 4 apenas evidencia os saldos dos convênios pendentes de prestação de contas de algumas unidades orçamentárias em 2022 e 2023, não constando informações sobre a movimentação no exercício, nem o resumo por situação. Sobre os recursos recebidos mediante convênios, foi publicada Nota Explicativa Complementar com dados sobre a movimentação dos convênios recebidos e o resumo por situação, sanando tal pendência. No que se refere ao item 3, a Auditoria registrou que foram apresentados. E quanto ao último item, a Secretaria do Planejamento (SEPLAN) reiterou que as informações decorrentes da governança constam no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 e no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, disponibilizados no site dessa Secretaria, entendendo os auditores que o PPA, ao materializar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um quadriênio no bojo das políticas públicas e em se observando a governança no viés destas, seriam partes desse processo o monitoramento e a avaliação.

Conforme informado pela AGE, não foi possível realizar a análise do Processo de Avaliação dos Programas no prazo previsto no art. 8º, II, da Resolução nº 164/2015 deste Tribunal. No Relatório AGE nº 02/2024, encaminhado por meio do Ofício AGE nº 023/2024, consta a informação de que o Relatório de Avaliação dos Programas seria analisado em documento complementar, tão logo disponibilizado pela SEPLAN. Assim, o Auditor Geral do Estado apresentou, em 09/05/2024, o referido relatório complementar, conforme previsto no inciso II, art. 8º, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

A Auditoria concluiu registrando como ressalva apenas a ausência dos documentos e informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs e dos resultados das ações de governança do PPA, e resultados delas decorrentes, irregularidade essa recorrente e também objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019, 2020 e 2021.

3.3 BREVE CONJUNTURA ECONÔMICA

Dentre os indicadores consignados pela Auditoria em sua Seção Analítica, destacam-se o **Produto Interno Bruto (PIB)** brasileiro, que em 2023 cresceu 2,9% em relação a 2022, totalizando R\$10.856,1 bilhões, com o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* atingindo R\$50,2 mil, e representando aumento real de 2,2% em relação ao ano anterior. Crescimento esse atribuído, sobretudo, ao setor agropecuário, com avanço expressivo de 15,1%, seguido do setor de serviços, com crescimento de 2,4%, e da indústria, com 1,6%.

Registra a Auditoria que a **economia baiana** avançou 1,1% em 2023, totalizando R\$420,3 bilhões em valores correntes, sendo R\$368,4 bilhões referentes ao Valor Adicionado e R\$51,9 bilhões em impostos. Também se destacou o setor agropecuário, com crescimento de 5,2%, seguido do setor de serviços (1,9%), tendo, no entanto, o setor industrial apresentado uma queda de 1,7%.

Ainda registra que, na última década, enquanto o país teve média de crescimento de 0,3% ao ano, a Bahia apurou, em média, uma retração do PIB de 0,1% ao ano, sendo que, em 2023, a Bahia teve um desempenho econômico inferior em todos os setores da economia, quando comparado aos níveis alcançados pelo Brasil.

No setor de comércio, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), o Estado da Bahia apresentou **balança comercial** superavitária em US\$2,8 bilhões no ano de 2023, com queda de 25% nas importações e 18,7% nas exportações. A participação das exportações baianas no total das exportações brasileiras em 2023 foi de 3,3% (menor em relação à participação de 4,2% em 2022), sendo o 10º maior exportador do país (em 2022, ocupava a 9ª posição). Nas importações, o Estado é o 9º maior importador (em 2022 era o 8º), sendo responsável por 3,5% do total de importações brasileiras (em 2022 era 4,16%). Os principais produtos exportados foram óleos combustíveis de petróleo ou de minerais (21,0%), soja (21,0%) e celulose (11,0%), e os principais produtos importados, óleos combustíveis de petróleo ou de minerais (28,0%), óleos brutos de petróleo ou de minerais (26,0%) e adubos e fertilizantes químicos (8,9%).

Quanto à **geração de empregos**, em 2023 o Estado da Bahia teve o seu estoque aumentado em 3,8%, o que correspondeu a um saldo de mais 71.924 postos de trabalho. O principal gerador de empregos, em termos absolutos, foi o setor de serviços, com mais de 47 mil novos postos de trabalho, e, em termos relativos, a agropecuária com o maior crescimento de vagas, 5,4% (mais de 6 mil novos empregos adicionados). O setor de

serviços representou quase metade do estoque de empregos na economia baiana (48,7%), seguido do comércio (23,8%) e da indústria (14,9%).

Por outro lado, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a **taxa média de desocupação** da população brasileira foi de 7,8%, tendo a Bahia ficado com uma taxa no mesmo período de 13,2%, a segunda maior entre os estados brasileiros, atrás apenas de Pernambuco (13,4%). O estado com menor taxa de desocupação no Nordeste foi o Maranhão (7,9%), seguido do Ceará (8,5%).

A Bahia foi destaque negativo, no mesmo ano, ao apresentar 53,7% da força de trabalho ocupada na informalidade, a 5ª maior taxa entre as unidades da Federação, com apenas o Maranhão (56,5%), Pará (56,5%), Piauí (54,4%) e Amazonas (54,0%) com informalidade superior à registrada na Bahia em 2023.

O contexto macroeconômico configurou-se com o encerramento do ano de 2023 com um **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)** com alta de 4,62%, dentro do intervalo da meta da inflação determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de 3,25%, com tolerância de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo. Resultado esse influenciado, principalmente, segundo o IBGE, pelo grupo Transportes (7,14%), seguido do setor de Saúde e Cuidados Pessoais (6,58%) e Habitação (5,06%). Alimentação e bebidas, grupo de maior peso no IPCA, subiu 1,03% no ano.

O **dólar** iniciou 2023 cotado a R\$5,22 e encerrou o ano com R\$4,84, representando uma redução de 7,28%, segundo dados extraídos do site do Banco Central do Brasil. A cotação média ao longo do ano foi de, aproximadamente, R\$4,99. A **Taxa Selic Meta** iniciou 2023 fixada em 13,75% ao ano, permanecendo no mesmo patamar durante as primeiras quatro reuniões do Comitê de Política Monetária (COPOM), devido às preocupações com a inflação por parte do Banco Central. Na reunião de agosto de 2023, o COPOM deu início às reduções, terminando o ano com 11,75%.

A Auditoria também abordou o **Ranking de Competitividade dos Estados (RCE)**, elaborado pelo Centro de Liderança Pública, em parceria com a Tendências Consultoria Integrada, com o objetivo principal de alcançar entendimento mais abrangente das 27 unidades da Federação, proporcionando uma ferramenta simples e objetiva para pautar a atuação dos líderes públicos brasileiros na melhoria da competitividade e da gestão pública dos seus Estados.

Considerando dez pilares temáticos (Infraestrutura, Educação, Sustentabilidade Social, Segurança Pública, dentre outros), a pesquisa apurou que em 2023 o Estado da Bahia caiu sete posições no ranking, em relação ao ano anterior, ficando na 24ª colocação, sendo o estado do Nordeste com a pior posição. A Bahia obteve destaque nos pilares Solidez Fiscal (4ª) e Eficiência da Máquina Pública (11ª posição), ficando as piores posições para Capital Humano (27ª), Potencial de Mercado (26ª) e Segurança Pública (23ª).

Segundo a análise registrada pelos auditores, a queda brusca verificada no pilar Capital Humano (da 10ª para 27ª posição) deveu-se ao incremento de indicadores na metodologia adotada, já que em 2022 esse pilar teve como indicadores o “custo da mão de obra”, “qualificação dos trabalhadores” e “PEA com ensino superior”, quando em 2023 foram somados diversos outros indicadores, a exemplo de “Produtividade do trabalho”, “Formalidade no mercado de trabalho”, “Desocupação de Longo Prazo”, dentre outros.

3.4 PLANEJAMENTO

Os auditores desenharam em sua Seção Analítica uma linha do tempo acerca dos apontamentos auditoriais sobre o **Plano Plurianual (PPA)**, principal instrumento de transparência da atuação governamental na utilização dos recursos públicos, consignados em relatórios de auditorias operacionais realizadas especialmente a partir de 2015, abrangendo fragilidades no planejamento em relação ao processo de elaboração, que afetam o seu acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como a necessária transparência e eficácia das políticas públicas, e, consequentemente, a *accountability* das ações governamentais implementadas.

Segundo os exames auditoriais, o **PPA 2020-2023**, com 16 programas temáticos (15 finalísticos e um de gestão) no âmbito do Poder Executivo, apresentou aperfeiçoamento em seus componentes, ao criar os compromissos de expansão/aprimoramento e gestão/custeio para possibilitar maior transparência e introduzir atributos de Indicadores (Valor de Referência) às Metas dos Compromissos para um melhor monitoramento. Entretanto, foi identificada a permanência de fragilidades, não obstante os processos de revisão do PPA em 2021, em decorrência de recomendações exaradas em apreciação de contas de exercícios anteriores.

Posteriormente, conquanto a deliberação deste Tribunal, exercício de 2022, tenha sido também nesse sentido, não foram realizadas novas revisões, não se verificando alterações no contexto dos componentes (Indicadores e Metas) dos programas, que refletem nos seus modelos lógicos as previsões de ação governamental, com os resultados pretendidos e os instrumentos elencados para verificação de desempenho.

Assim, da análise do **Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo do exercício de 2022**, posição fevereiro/2024, bem como dos **Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023**, a Auditoria ratificou as seguintes situações em relação ao **modelo lógico** e ao **acompanhamento, monitoramento e avaliação**:

- a) ausência de resultado esperado para cada ano e para o final do Plano para os Indicadores de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, bem como Indicadores sem Valor de Referência;
- b) descritivo de Metas de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido;
- c) inconformidade na definição do Valor de Alcance de Metas dos Compromissos, com superação em mais de 130%, inclusive nos primeiros anos do PPA;
- d) existência de metas não regionalizadas, conforme constatado na “Análise da Evolução da Meta/Regionalização da Meta”, apresentada no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023;
- e) deficiência de resultados de Indicadores de Programas, tendo sido identificado o quantitativo de indicadores sem apresentação no Relatório de Execução da apuração em ao menos um exercício do quadriênio, não obstante apresentados em fichas técnicas disponibilizadas no site da SEPLAN;
- f) incongruência em resultado apurado acumulado de Metas apresentado em demonstrativos de evolução – valores constantes ou apresentando redução em relação ao exercício anterior;
- g) fragilidade quanto aos Resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV 2023, sobretudo quanto à dimensão da efetividade, não obstante terem sido realizados ajustes em 2022 no modelo de avaliação nas definições de Dimensão de Esforço e de Resultado.

Os itens “a”, “b” e “d” são recorrentes e foram objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta no exercício de 2020.

Os auditores consideram que, embora realizados ajustes na metodologia de avaliação, pelos quais é sinalizada a implementação parcial de recomendação exarada no Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo – 2022, permanecem deficiências na sistemática de monitoramento e avaliação, seja pela utilização de Indicadores inadequados para apuração da efetividade, seja pela não utilização da integralidade das Metas dos Programas para apuração do Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP).

A Administração estadual ponderou que 2023 é o último ano do PPA vigente, que os esforços relacionados à melhoria dos Processos de M&A foram concentrados para o próximo quadriênio – PPA 2024-2027 e serão implantados em sua execução, em conformidade com a metodologia de elaboração e modelo de governança definidos pelo Executivo Estadual.

Consta no relatório auditorial que, em 17/04/2024, mediante o Decreto Estadual nº 22.770/2024, foi formalizado, no âmbito do Poder Executivo, o Modelo de Governança do PPA 2024-2027 a ser realizado pelo monitoramento e avaliação sistemática dos programas que o estruturam, compreendendo as instâncias de Gestão Tático-Operacional e Político-Estratégica. Tendo em vista, segundo a Auditoria, que não se mostrou transparente no Decreto a periodicidade com que se dará a colaboração interinstitucional nesses espaços, verificou-se a necessidade de expedição de “normas complementares” para a materialização do disposto em seus arts. 11 e 12, para a devida regulamentação, a fim de não comprometer a integralidade do Modelo de Governança.

Os auditores concluíram pela implementação parcial da recomendação atinente a esses apontamentos no Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo – 2022.

Outro assunto de importância, por inúmeras vezes abordado em sede de Contas de Governo, é a questão da **compatibilidade entre as peças de planejamento**, traduzida em sua necessária integração, conforme previsto na CF/1988 e na CE/1989, com ênfase dada pelo art. 5º da LRF, que estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Os auditores consignam que, na **LDO/2023**, assim como na anterior, verificou-se que as **linhas de ação destacadas como prioridades** se vinculam formalmente aos Programas integrantes do PPA 2020-2023 e aos Compromissos, Metas e Iniciativas previstas, sendo este último componente o elemento do PPA que se vincula às Ações Orçamentárias da LOA, a fim de permitir a avaliação de compatibilidade entre as peças de planejamento.

A **LOA/2023** também sinalizou as ações orçamentárias prioritárias, dando maior transparência à ação governamental e à compatibilidade entre as peças. Entretanto, os exames realizados demonstraram ausência de Ação Orçamentária associada às Iniciativas previstas na LDO/2023 como Prioritárias, para os Programas 306 – Educação e 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos, respectivamente: - adaptar a estrutura das unidades escolares estaduais para o atendimento da educação em tempo integral; e - adquirir produtos da agricultura familiar via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Foi constatada Iniciativa prioritária que estava associada a Ações Orçamentárias sem indicativo de prioridade na LOA e/ou no Sistema FIPLAN.

Não obstante as justificativas da SEPLAN, ainda permanecem pontos que prejudicam a devida compatibilidade entre o PPA, LDO e LOA, bem como a transparência, haja vista a ocorrência de incompatibilidades entre o que está sendo executado como prioridade e aquelas eleitas na LDO/2023, não se verificando lei específica de revisão da LDO para os devidos ajustes e publicização, fragilidade que, além de configurar desobediência ao princípio da legalidade, compromete a transparência das ações governamentais.

No pertinente à recomendação exarada quando da apreciação das contas governamentais de 2022, no que tange ao aprimoramento da LDO visando à elaboração e execução do orçamento de 2024, entendeu a Auditoria que foi observada a correlação direta entre a LDO/2024 e o PPA 2024-2027 (Lei Estadual nº 14.647, de 26/12/2023), haja vista que, após a revisão da LDO/2024 em dezembro de 2023, procedeu-se à vinculação das Prioridades da Administração aos Programas Temáticos, Compromissos e Iniciativas prioritárias do PPA, conforme anexo ao texto legal, concluindo que a recomendação foi implementada quanto à compatibilidade entre a LDO/2024, em seu Anexo I, e o PPA 2024-2027.

Com efeito, os auditores destacaram a conclusão exarada pela AGE em seu Relatório nº 02/2024 (análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA, da realização dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, bem como da compatibilidade entre esses instrumentos), em concordância com a constatação auditorial.

A Auditoria informa que, em 2023, o **Projeto de Lei do PPA 2024-2027** foi encaminhado pelo Governo do Estado ao Legislativo, contemplando 47 Programas Temáticos no âmbito de 13 Eixos Estratégicos, estruturados por Indicadores de Programa, Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso, tendo sido destacados Programas Especiais a partir da seleção de componentes dos Programas Temáticos.

Em sequência às análises relativas a PPA, em 2023 foi realizada auditoria no Projeto de Lei nº 25.042/2023 (PPA 2024-2027), a fim de analisar a aderência aos normativos vigentes e sua clareza para subsidiar os processos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability*, tendo os resultados apontado para a permanência de deficiências recorrentemente pontuadas por este Tribunal em relação ao modelo lógico dos Programas.

Foram constatados o estabelecimento de Compromissos (objetivos específicos) sem Metas de resultado para Iniciativas previstas (ações governamentais) e a ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo, tornando-se a prevalência de Metas regionalizadas uma exceção, ao considerar que, das 542 Metas dos Programas do Poder Executivo, informadas pela SEPLAN e identificadas pela Auditoria, 469 (86,5%) não são regionalizadas, contrariando a Constituição do Estado da Bahia.

Também foi constatada a ausência de Resultado Esperado para cada ano e para o final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa e de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso, de transparência de atributos (Classificação, Fórmulas de Cálculo e Fonte da Informação) dos Indicadores de Programa, de transparência quanto ao nível programático ao qual os Indicadores de Programa estão vinculados e de Indicadores de Programas e de Compromissos para Programas Especiais. Ainda foi identificada a previsão de Revisão de Mapa de Transversalidade de Programas Especiais sem tramitação no Poder Legislativo, sendo estes Programas parte do Projeto de Lei.

Assim, a Auditoria concluiu pela constatação de deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, e que comprometem a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto previsto nos arts. 74 e 165, §

1º, da CF/1988, especialmente quanto, conforme já abordado, à ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; e baixa regionalização de metas; já tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta em 2020.

Explicitam os auditores que, em relação à análise da estrutura dos componentes (Compromisso, Indicador de Compromisso e Iniciativa) da amostra examinada (Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura), verificou-se que 90,9% dos Indicadores de Compromisso não possuem Metas regionalizadas, o que indica uma ausência de especificação dos propósitos das diferentes regiões. E 54,54% dos descritores dos Indicadores de Compromisso não expressam de forma clara o resultado, bem como 48,15% das Iniciativas não possuem Indicadores de Compromisso vinculados, o que é crítico para avaliar a eficácia das ações de governo. Ainda 6,75% das Iniciativas são descritas de maneira que não esclarece as ações a serem implementadas, apontando para um problema de transparência na comunicação das intervenções de políticas públicas a serem realizadas.

Em resposta à notificação deste Tribunal de Contas, o Estado da Bahia, por meio da PGE, apresenta observações sobre a metodologia de elaboração do PPA 2024-2027, salientando que foi fortalecida a vinculação dos Programas Temáticos ao PDI Bahia 2035, promovendo “[...] a construção do modelo de governança estratégica do PPA, com ênfase na integração das dimensões sistêmica, setorial e territorial de governança; no impulsionamento da colaboração intersetorial; na avaliação das políticas públicas como instrumento de aprendizagem organizacional e na valorização do conhecimento como ativo público estratégico”.

Concluindo suas considerações, o Estado acrescenta que, *“Não obstante, a existência de fragilidades na elaboração de alguns Indicadores do PPA 2024-2027, como alguns dos exemplos citados pela auditoria, o fato ou a proporção em que podem ser confirmados não são suficientes para macular a coerência e a confiabilidade da metodologia adotada pela Administração Estadual”*.

Após análise das observações, conquanto melhorias tenham sido realizadas, ainda permanecem fragilidades no processo de planejamento governamental, que podem dificultar a avaliação e a demonstração do desempenho das ações e programas de governo.

O PPA 2024-2027 foi instituído por meio da Lei Estadual nº 14.647, de 26/12/2023, todavia, até a data de 06/06/2024, a Auditoria verificou que não se encontrava disponível em site institucional o seu anexo com a demonstração do Modelo Lógico dos Programas de Governo.

3.5 RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO

Até então as análises se reportavam aos programas de governo, seus indicadores, a execução dos compromissos e iniciativas, evolução das metas e desdobramentos correspondentes, de forma a viabilizar a avaliação do seu desempenho no contexto de cada quadriênio, conforme o modelo lógico do Plano Plurianual, assim como se referiam a planos estaduais específicos, suas metas, estratégias, indicadores e resultados alcançados.

Com efeito, os exames em sede de Contas de Governo devem envolver aspectos relacionados a alcance de objetivos e metas estabelecidos nos instrumentos de

planejamento, com avaliações sobre a eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas em determinado período, além da verificação da regularidade da execução orçamentária, financeira e fiscal.

Os auditores, na instrução das presentes contas governamentais, passaram a apresentar em sua Seção Analítica os resultados das análises individuais sobre aspectos relacionados à formulação, implementação e avaliação de 28 **políticas públicas estaduais** que integram 11 dos 13 Eixos Estratégicos do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, o qual contém estratégias para orientar as ações nos próximos anos, pautando a disposição de firmar marcos de políticas públicas. Assim, foi analisada pelos auditores a **estrutura de governança estadual** das políticas públicas selecionadas.

A Matriz Programática reproduzida pelos auditores, a partir do documento da SEPLAN, explicita os seus eixos estratégicos: Saúde; Assistência Social e Garantia de Direitos; Ciência, Tecnologia e Inovação; Cultura; Desenvolvimento Produtivo; Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Segurança Hídrica; Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades; Educação; Segurança Pública e Defesa Social; Igualdade de Raça e de Gêneros e Povos e Comunidades Tradicionais; Infraestrutura e Logística; e Gestão Governamental.

Por sua vez, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU) – 2020 discorre sobre os estágios por que passam essas políticas – formulação, implementação e avaliação, e a NBASP 9020¹ estabelece que:

A avaliação de política pública é um exame que **objetiva avaliar a utilidade dessa política**. Ela analisa seus **objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos** o mais sistematicamente possível, **mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade**.

[...]

Ademais, a avaliação de políticas públicas se concentra na relevância e na utilidade da política:

- A **relevância** da política, que é a **adequação dos seus objetivos em relação às necessidades** sociais, econômicas ou ambientais que a política pública quer atender;
- A **utilidade** da política lida com a questão de **conhecer se a política foi vantajosa**, levando em consideração, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais ou não-esperados, e por outro, as necessidades que pretendia atender. (grifo da Auditoria)

Os auditores ressaltam que a ausência de avaliações em uma política tem como efeitos o comprometimento da evidencição dos resultados alcançados, bem como do grau de sua aderência aos objetivos esperados, dos benefícios gerados à sociedade, entre outros, e que o documento “Avaliações de Desempenho do PPA 2020-2023 (Ano IV)” se refere à performance dos programas temáticos e não se configuram como avaliações de políticas públicas nos conceitos dispostos no documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e na NBASP 9020.

Ademais, salientam que, não entregando os resultados esperados, compromete o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), que representam um apelo global para eliminar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, objetivos para os quais a ONU está contribuindo a fim de atingir a Agenda 2030 no Brasil.

¹ Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

A Auditoria buscou analisar a **estrutura de governança estadual** de 28 políticas públicas, relacionadas a 11 Eixos Estratégicos, conforme anteriormente mencionado, e constatou estágio incipiente de formulação e do estabelecimento de objetivos, estratégias e metas setoriais norteadores do PPA, LDO e LOA, bem como de implementação de mecanismos de governança e gestão previstos, necessários a direcionar as demandas da sociedade e da máquina pública, tendo em vista que, das 28 políticas públicas analisadas, 32,14% (09) não foram formalmente instituídas, 71,43% (20) não foram regulamentadas e 85,71% (24) não implementaram ou implementaram parcialmente os mecanismos de governança e gestão formalmente previstos. Também foi observada a ausência de avaliações sistematizadas, fundamentais à retroalimentação e correção de rumos.

Quanto à regulamentação das políticas, o Estado, em sua resposta à notificação deste Tribunal, afirmou que *“a competência para regulamentar leis e políticas públicas é do Poder Executivo, não cabendo a interferência do TCE”* e que *“o exercício de tal competência perpassa por análises que envolvem fatores discricionários, a exemplo da priorização de regulamentação de certas matérias, da priorização do esforço do Estado em determinadas demandas, da capacidade do Estado em alocar servidores para atuar na normatização e nas atividades de execução da política pública.”*

No entanto, como bem pontuado pela Auditoria, após análise da referida resposta, a formulação de políticas públicas decorre de disposições em decretos elaborados pelo próprio Poder Executivo, que instituíram os Regimentos Internos das suas unidades, além do fato de que a regulamentação das políticas públicas não se trata de ação discricionária, já que advém de dispositivos existentes em leis ordinárias. Ademais, importante registrar aqui o argumento apresentado pelos auditores de que os regulamentos são formalizados por meio de decretos do próprio Poder Executivo e que alguns deles possuem atraso superior a uma década, a exemplo das políticas de Saneamento Básico (pendente desde 2008) e Resíduos Sólidos (pendente desde 2014), não devendo, assim, prosperar as razões trazidas pelo Estado.

Importante aqui trazer o registro do Ministério Público de Contas (MPC), no sentido de que a formulação da política pública, que abrange a etapa de regulamentação, *“[...] pressupõe a atuação direta do Chefe do Poder Executivo, por meio da expedição de decretos e regulamentos”*. De igual maneira, também pertinente a relação enfatizada pelo *Parquet* das oito políticas públicas cujas leis instituidoras dispõem expressamente sobre a necessidade de sua regulamentação por meio de decreto, pelo Chefe do Poder Executivo.

Os resultados das análises sobre os aspectos relacionados à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas estaduais selecionadas pelos auditores estão descritos na sequência.

Política Estadual de Saúde

A Auditoria consignou que, para analisar a Política Pública Estadual voltada à saúde, considerando a sua relevância, tomou-se como base o **Programa 313 Saúde**, instituído pela Lei Estadual que aprovou o PPA 2020-2023, e que objetiva promover a equidade, universalidade e integralidade da assistência, a partir da implementação de uma rede de atenção à saúde descentralizada e qualificada que possibilite o acesso às ações e serviços de saúde, de modo a reconhecer as especificidades locais, enfatizando as populações vulneráveis, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas.

Quanto à sua construção, os auditores entenderam que o Programa apresentou fragilidades, sobretudo na definição dos Indicadores e Metas, acarretando dificuldades na

apreciação sistemática e objetiva do valor ou do mérito acerca de sua concepção, execução e resultados e comprometendo a análise quanto à eficiência e eficácia da ação estatal.

Ressaltaram, entretanto, que, não obstante as fragilidades constatadas, o Programa atingiu índices considerados bons para as suas Metas, considerando que cerca de 73% ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o quadriênio. Por outro lado, foram verificadas metas, notadamente em relação ao Compromisso 3 (“Potencializar a Rede de Atenção à Saúde – RAS de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente”), com índices acumulados aquém do valor de alcance do PPA, que comprometeram a implementação de parte da política pública, principalmente pela execução parcial de ações, como a ampliação do número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e a expansão da estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia, dentre outras essenciais ao bom desempenho do Programa.

De acordo com os auditores, em relação à execução orçamentária das Ações Prioritárias, foi verificado resultado satisfatório, haja vista que a sua maioria apresentou índice de execução acima de 90% dos recursos disponíveis. Quanto à realização física, três Ações registraram índices de 31%, 4% e 0%, embora tenha sido empregada quase a totalidade dos recursos orçamentários disponibilizados.

Ainda na área de saúde, foram realizadas **auditorias operacionais** para avaliar a eficiência de hospitais da rede estadual, a partir de projeto do Tribunal de Contas da União (TCU), denominado Eficiência na Saúde, que identificou a necessidade de se induzir maior eficiência aos serviços assistenciais de saúde do SUS, notadamente aqueles prestados por hospitais.

Com efeito, Relatório do Banco Mundial que objetiva analisar a eficiência dos serviços de saúde no âmbito do SUS, estimou em 29% o escore médio de eficiência do atendimento hospitalar, tendo o TCU, com análise similar e base de dados diferente, identificado resultados semelhantes, o que reforçou os indícios de baixo desempenho nos hospitais do SUS.

A auditoria operacional realizada no período de 01/01/2023 a 30/06/2023 no **Hospital Geral Clériston Andrade (HGCA)** objetivou avaliar a sua eficiência com foco na identificação de eventuais desperdícios de recursos e de boas práticas implementadas para a sua melhoria.

A Auditoria identificou situações em harmonia com as constatações do Banco Mundial e do TCU, quanto à possibilidade de se obter ganhos significativos de eficiência na utilização dos recursos públicos disponíveis no âmbito do SUS, especialmente na esfera hospitalar:

- a) subutilização dos recursos disponíveis no sistema AGHUse (Aplicativo de Gestão para Hospitais Universitários), desenvolvido para a produção de indicadores, gestão de leitos e operacionalização das demais atividades relacionadas à gestão hospitalar;
- b) média de permanência dos pacientes internados acima dos parâmetros de boas práticas e dos parâmetros recomendados pelo Ministério da Saúde (MS);
- c) unidade hospitalar com limites de ocupação superiores aos recomendados para uma assistência adequada (superlotação);
- d) fragilidades nos controles adotados no processo de gerenciamento do Centro Cirúrgico (incompletude das informações na programação cirúrgica, divergências nas informações relativas ao número de suspensões cirúrgicas e ausência de controles referentes a atrasos nos horários das primeiras cirurgias do dia); e

e) baixo aproveitamento da capacidade instalada das salas cirúrgicas ativas.

De janeiro a setembro de 2023 foi realizada auditoria operacional no **Hospital Estadual da Criança (HEC)**, selecionado com base nos resultados do escore da Análise Envolvória de Dados, técnica de avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades, como organizações e programas, e que tem como padrão o índice de 20%, sendo eficientes ou não as unidades acima ou abaixo, respectivamente, desse padrão, tendo sido identificado para este hospital um índice de 17,74%, considerado portanto ineficiente.

Os auditores verificaram situações que refletem no desempenho do Hospital, com prejuízos à eficiência e à qualidade dos serviços prestados, e que sinalizam a necessidade de medidas de gestão com vistas a garantir a qualidade na assistência oferecida, destacando-se:

- a) altas taxas do tempo médio de permanência de pacientes no Hospital, na faixa de 9 dias na clínica pediátrica e de 5 dias na clínica cirúrgica, quando os parâmetros definidos pelo MS são de 5,7 dias para a pediatria clínica e 3,9 dias para a pediatria cirúrgica, refletindo na taxa de ocupação, que, no período analisado, esteve sempre acima de 86%, com superlotação no mês de agosto, quando registrou mais de 106% de ocupação, o que impacta na demora para alta do paciente, aumentando os riscos para a sua saúde, além de aumentar o tempo de espera dos novos pacientes para atendimento;
- b) baixa disponibilidade de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para o centro cirúrgico e, como parte desses leitos não é separada para o centro, resultou no cancelamento de 35 cirurgias no período analisado, equivalendo a 11% de todos os motivos de cancelamento observados, decorrente da alta taxa de ocupação desses leitos por outros pacientes, acima de 90% e com 14 dias, em média, de permanência, não obstante a fila de espera por cirurgia, de mais de 670 pacientes, desde 2021;
- c) início tardio dos primeiros procedimentos cirúrgicos, repercutindo nas demais cirurgias agendadas, fazendo com que as últimas intervenções agendadas corram o risco de suspensão ou cancelamento e podendo elevar o tempo de permanência do paciente na unidade, contribuindo para a redução do giro de leitos e, consequentemente, para a superlotação e redução da disponibilidade de leitos para novos pacientes;
- d) não utilização de sala cirúrgica, deixando ociosa uma das quatro salas disponíveis, cuja utilização é apenas para apoio das demais salas, ou em caso de mutirões de cirurgia, dificultando a ampliação de sua quantidade, que teria, como efeito imediato, a redução da fila de espera por procedimentos desse tipo, que hoje se mantém alta e impacta, negativamente, na eficiência da unidade hospitalar.

Também foi realizada inspeção na **Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS)**, mais especificamente em aspectos afetos à **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM)**, instituída em 2004 pelo MS, tendo em vista que, apesar de sua implantação e do delineamento das competências entre os órgãos das três esferas de governo, o mapeamento epidemiológico do Estado da Bahia apontou altos índices de mortalidade materno e infantil, nos últimos anos, o que vai de encontro, inclusive, ao compromisso assumido pelo Brasil junto às Nações Unidas, de promover ações para implementar os ODSs até 2030.

Os auditores relataram que, considerando essa temática e os apontamentos registrados em exames anteriores, a auditoria realizada objetivou verificar se a assistência prestada pelas unidades de saúde do Estado, que disponibilizam leitos obstétricos e neonatais, atendem

aos padrões de qualidade e eficiência aplicáveis ao segmento, buscando verificar se os recursos empregados e as instalações físicas, móveis, equipamentos e veículos, além dos requisitos sanitários exigidos pelos órgãos reguladores, são suficientes para garantir o acesso da população-alvo de forma adequada, equânime e qualificada, como preconizado pelo SUS.

Conforme a Auditoria, no âmbito da Rede Estadual de Atenção Materna, voltada para a assistência materno-neonatal, foram verificados:

- a) insuficiência da cobertura da Atenção Primária à Saúde na Bahia e do número de leitos obstétricos para atender à demanda;
- b) deficiências na organização da atenção aos recém-nascidos;
- c) insuficiência de recursos humanos e baixa capacitação dos profissionais de saúde;
- d) inadequações quanto às instalações prediais das maternidades estaduais e ao serviço de transporte sanitário;
- e) deficiência na manutenção predial das maternidades (pontos de infiltração, mofo, pisos danificados e paredes sem revestimento);
- f) armários para guarda de medicamentos controlados destrancados ou abertos;
- g) medicamentos controlados armazenados em local inadequado;
- h) aparelhos de ar condicionado inadequados para a área instalada, como nos Centros Cirúrgicos e em Unidade de Terapia Intensiva Neonatal (UTIN) e Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Convencional (UCINCO);
- i) alojamentos conjuntos sem climatização;
- j) ausência de Alvarás Sanitários, de Funcionamento e de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB);
- k) mobiliário antigo e danificado;
- l) precariedade nas instalações elétricas, sendo comum a utilização de gambiarras;
- m) falta de equipamentos essenciais para o funcionamento de setores como Bancos de Leite e Agências Transfusionais;
- n) grande quantidade de inservíveis aguardando recolhimento;
- o) setores mal dimensionados, principalmente Almoxarifados e Centrais de Abastecimento Farmacêutico com espaço reduzido;
- p) cozinhas em péssimo estado de conservação, com pisos danificados, rejuntas sujas, utensílios desgastados e câmaras de refrigeração quebradas.

Objetivando contribuir para a melhoria da eficiência dessas unidades, bem como do Programa Saúde e das ações governamentais que integram a Política Estadual de Saúde, foram apresentadas pelos auditores propostas de recomendações.

Política Estadual de Educação

Diante dos objetivos estratégicos contidos no Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035 para o eixo Educação, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Educação, tomando como foco o **Plano Estadual de Educação (PEE-BA)**, observando, ainda, aspectos voltados à garantia da valorização dos profissionais.

Programa executado pela Secretaria da Educação (SEC), sendo que, no exercício de 2023, essa Política foi desenvolvida por meio das ações: Bolsa Presença, Mais Estudo, Assistência e Permanência Estudantil – Mais Futuro, Universidade para Todos e Educar para Trabalhar.

Os auditores verificaram que a SEC continuou sem cumprir o prazo estabelecido no art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016, que previa a aprovação de lei específica do Sistema Estadual de Ensino no primeiro ano de vigência do PEE-BA, fato esse que vem sendo registrado nas Prestações de Contas da Secretaria, bem como nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores.

Considerando o disposto na Lei Federal nº 11.738, de 16/07/2008, que instituiu o **Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)** e a sua atualização no mês de janeiro, a partir do ano de 2009, em 2023 o valor do piso foi reajustado para R\$4.420,55, conforme a Portaria MEC nº 17, de 16/01/2023. No entanto, foram identificados 2.586 (7,38%) profissionais do magistério que receberam abaixo do piso, sendo 1.252 (49%) profissionais contratados sob Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), 1247 (48%) profissionais do Quadro Especial e 87 (3%) professores do subgrupo Efetivo. Entendem os auditores que a mencionada Lei Federal nº 11.738/2008 está sendo descumprida e que a situação constatada compromete o atingimento da Meta 18 do PEE-BA, que estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN.

No que tange ao PSPN, após análise das justificativas apresentadas pelo Estado quanto ao não pagamento desse piso aos profissionais identificados, os auditores observaram que se tratam de argumentações semelhantes às constantes na Manifestação da PGE, nas Contas de Governo do exercício de 2022, e, também, no Despacho SEC/SUDEPE, encaminhado em anexo ao Ofício Nº 138/2024 – SEC/GAB/CHGAB, destacando que a PGE reconhece que uma parcela de profissionais do magistério público recebe abaixo do piso e que a efetivação total do referido pagamento gera impacto orçamentário e financeiro, tendo em vista o grande contingente de aposentados.

A Lei Estadual nº 13.559/2016 estabelece que a realização do processo de **monitoramento contínuo e avaliações periódicas do PEE-BA**, bem como a **divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações** nos respectivos sítios institucionais da *internet* são competências da SEC, da Comissão de Educação da ALBA, do Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE-BA) e do Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEE-BA). No entanto, foi confirmada apenas a disponibilização pela SEC dos Relatórios de Monitoramento da execução do PEE-BA relativos aos exercícios de 2017 a 2021, bem como, pelo FEE-BA, do Caderno Virtual da 4ª Conferência Estadual de Educação da Bahia (COEED 2022).

Ao analisar os **indicadores educacionais** – 44 indicadores para o monitoramento das 20 metas do PEE-BA, foi apontado que nenhum indicador teve seu resultado atualizado no exercício de 2023, ressaltando que 17 destes indicadores já se encontravam sem atualizações dos seus resultados em 2021 e 2022. Observou-se, ainda, a inexistência de

indicadores oficiais de monitoramento de três metas, impossibilitando o acompanhamento de sua implementação. Salientaram os auditores que esses apontamentos expressam uma preocupação maior, considerando que o PEE-BA será finalizado em 2026.

Foram analisados pela Auditoria os resultados mais recentes de indicadores educacionais divulgados pela União, através da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Censo de Educação Básica/INEP, bem como da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a cargo do IBGE.

Os auditores verificaram que, quanto ao resultado de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática em relação aos demais estados do Nordeste, a Bahia obteve o segundo pior desempenho, ficando acima apenas do Estado do Maranhão.

Quanto à taxa de analfabetismo, indicador importante na análise de políticas educacionais, apesar de o índice estadual estar em situação melhor em relação à média dos estados da região Nordeste, e com uma redução de cerca de 2 pontos percentuais em relação ao ano de 2019, ainda apresenta um valor alto (mais de 10% da média nacional). Esse resultado representa o tamanho do desafio, principalmente considerando a dimensão territorial e populacional da Bahia.

Verificou-se uma evolução positiva do Estado da Bahia em relação à taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos de idade, superando os resultados regional e nacional em 2023. No entanto, ao analisar a taxa ajustada de frequência escolar líquida, o dado da Bahia é o mais crítico, indicando que, apesar de haver maior cobertura de atendimento escolar, quando observado o percentual de estudantes entre 15 e 17 anos que frequentam a etapa prevista para esta faixa etária (Ensino Médio), há parte significativa que está matriculada em etapa anterior, com defasagem entre a idade-série. Assim, a taxa de distorção idade-série do Ensino Fundamental e do Ensino Médio da Bahia apresenta o pior índice, quando comparado aos dados do Brasil e da região Nordeste.

Outra informação de destaque ao analisar as condições de oferta educacional é a adequação da formação docente, ou seja, o percentual de professores que lecionam as disciplinas na área em que foram formados, e, apesar da evolução positiva na Bahia em 2022, a situação ainda é distante do esperado e do índice alcançado nacionalmente e no Nordeste, sendo que mais de 40% dos professores que atuam no Ensino Médio lecionam as disciplinas para as quais não foram formados.

Os auditores registraram que esse resultado pode impactar diretamente uma das Metas dos ODS, a Meta 4 Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, especificamente a Meta 4.c (Brasil), que dispõe: *“Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento em que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional”*.

Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social

A Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da Política de Segurança Pública, haja vista os seguintes objetivos estratégicos constantes do PDI Bahia 2035, no eixo Segurança Pública e Defesa Social, a seguir descritos resumidamente: a) conter as diversas formas de violência, especialmente os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), prioritariamente os que atingem mulheres e jovens negros; b) qualificar e ampliar o emprego do policiamento comunitário, buscando a redução dos confrontos armados e maior

segurança no meio urbano e rural; c) qualificar e intensificar o uso da inteligência policial em busca de maior eficiência e efetividade das operações contra organizações criminosas, contra o tráfico de armas, de drogas e de pessoas, proporcionando maior segurança aos agentes policiais e à população; e d) promover, com atenção aos direitos humanos, a custódia e a reinserção social das pessoas em privação de liberdade e acompanhar a execução de medidas diversas da prisão, de modo a reduzir a reincidência criminal, o fluxo de encarceramento e, conseqüentemente, o adensamento da população carcerária.

No âmbito do Estado da Bahia, a formulação, implementação e avaliação da Política está a cargo, principalmente, dos órgãos centrais da Secretaria da Segurança Pública (SSP) e da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), em conjunto com seus Órgãos em Regime Especial de Administração Direta: Polícias Militar (PM/BA) e Civil (PC/BA) e Corpo de Bombeiros Militares (CBM/BA).

Os auditores verificaram que, apesar da vigência da Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto pela Vida, a Política Estadual não foi devidamente instituída, haja vista não terem sido formalizados seus objetivos, princípios ou diretrizes, visto que a mencionada Lei não foi modificada e adaptada às diretrizes emanadas da Lei Federal nº 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), nem outra norma lhe sucedeu, havendo, portanto, um hiato normativo da nova conjuntura trazida pela Política Nacional da Segurança Pública.

Sobre a instituição dessa Política, o Estado, na sua resposta à notificação deste Tribunal, informou que em 2024, ou seja, após o exercício a que se refere as presentes Contas, foi publicada a Lei Estadual nº 14.730/2024, restando evidenciada para os auditores a sua instituição, ressaltando que a aderência às diretrizes da política nacional será analisada em trabalhos futuros. Assim, os auditores excluíram a sugestão de determinação nº 11.

Também foi registrado que a SEAP não apresentou o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional (CONSIP), conforme estabelece o art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015, que tem como competências, entre outras, promover avaliações periódicas do desempenho do Sistema Prisional; acompanhar e inspecionar o quantitativo de vagas existentes nas Unidades Prisionais e suas necessidades de ampliação; analisar o funcionamento dos serviços e sugerir medidas adequadas para a plena operacionalização do Sistema Prisional. Ademais, não foram apresentadas evidências de que o Conselho tenha se reunido em 2023.

Foram analisados os **indicadores de aferição de desempenho e a execução das ações orçamentárias prioritárias** presentes na LOA/2023, consoante LDO/2023, referentes ao Programa 314, que no PPA foi responsável pela implementação da Política no quadriênio 2020-2023. Os Indicadores de Desempenho revelaram-se insuficientes para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas, por não refletirem o resultado da aplicação das políticas e estratégias implementadas pelo Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) no combate e repressão à criminalidade e à violência que assola o território baiano, fato que já foi mencionado na análise das Contas de Governo de 2022.

Quanto ao resultado das ações prioritárias, os auditores apontaram a ausência de ações prioritárias relacionadas à área de serviços penais e gestão penitenciária, a redução do orçamento de ações prioritárias para construção de unidades do Corpo de Bombeiros e para construção/reforma de unidades do SESP e a baixa execução de ações prioritárias para construção/reforma de unidades do Corpo de Bombeiros.

No que se refere à mencionada redução de orçamento de ações prioritárias, o Estado em sua resposta afirmou tratar-se de situações pontuais e que “...a SSP está atenta e trabalha para minimizar a possibilidade de recorrência”, o que, no entender dos auditores, demonstra o reconhecimento do fato pela Administração.

Foi verificado também que o volume de recursos orçamentários destinados à área do SESP se revela insuficiente para fazer frente à premente necessidade de reforço e aperfeiçoamento da atuação de seus órgãos/unidades no enfrentamento e repressão da criminalidade e da violência, especialmente quanto ao aumento do **contingente de agentes no policiamento ostensivo e investigativo**, a cargo das Polícias Militar e Civil, respectivamente. A legislação que trata da matéria prevê o quantitativo adequado, para o Estado da Bahia, de 44.392 policiais militares (39.396 praças e 4.996 oficiais) e 8.933 policiais civis. No entanto, em 2023, o contingente de policiais militares foi de 31.473, incluídos 1.411 convocados da reserva, representando um déficit de 32,28% do seu efetivo, e o de policiais civis alcançou o total de 5.345, ou seja, uma carência de 3.588 agentes, o que representa um déficit de 40,17% de servidores na Corporação.

Sobre esse contingente, o Estado, em sua resposta, informou sobre a realização de diversos concursos, com a convocação em fevereiro de 2024 de 700 policiais civis aprovados em certame realizado em 2023, e outros 255 convocados em 27 de junho de 2024. Os auditores consideram tais medidas necessárias, “*porém insuficientes para dotar o policiamento ostensivo e investigativo do quantitativo adequado de policiais militares e civis para a conter a escalada de criminalidade e violência que assolam o território baiano [...]*”.

Embora previsto nos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, não foi apresentada uma **avaliação da política de segurança pública**, tendo os gestores da SEPLAN apenas indicado as avaliações realizadas no âmbito do PPA, o que foi considerado insuficiente pelos auditores para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020.

O Manual de Atuação para Membros do Ministério Público em Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), de 2021, preconiza que “*Dentro do amplo espectro de atuação obrigatória do Ministério Público como titular da ação penal, sua vocação prioritária é a investigação de CVLI e a responsabilização de seus autores*”. A publicação coloca o **CVLI como o principal medidor da violência no Brasil**.

Conforme narrado no Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, até aquele ano inexistia uma ferramenta oficial que permitisse à sociedade acompanhar os dados sobre violência do País, sendo utilizado como fonte o “Monitor da Violência”, uma parceria entre o site G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e a ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Em 2024, o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), passou a disponibilizar um painel interativo com informações atualizadas dos dados de crimes violentos em todos os estados, facilitando a visualização e a comparação dos resultados entre os entes federativos.

A partir dos dados extraídos dessa ferramenta, ao visualizar os dados do Brasil entre os anos 2020-2023, foi possível notar que a Bahia foi líder, com ampla vantagem, do número absoluto de mortes violentas, enquanto Salvador foi a cidade com maior número de vítimas naquele período. Para efeito de comparação, a Bahia respondeu por cerca de 12,85% das mortes violentas do Brasil, enquanto Salvador, sozinha, respondeu por 2,85% desses delitos criminais.

Há alguns anos, o TCE/BA sugere como indicador de desempenho o CVLI², o qual possibilita maior comparação do desempenho da área da Segurança Pública da Bahia com outras Unidades da Federação. Tal indicador foi adotado no PPA 2012-2015, mas retirado dos PPAs subsequentes, embora esse índice esteja habitualmente citado no atual PPA, nos Compromissos 1 e 2 do Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social”.

No PPA 2012-2015, que adotou o CVLI como indicador, o número de referência era o índice do ano de 2010 (34,74 por 100.000 habitantes), sendo que o número esperado ao final daquele PPA era o CVLI de 24,70. No entanto, durante esse período, o índice teve um expressivo aumento, passando para mais de 40.

Os auditores analisaram as informações criminais mais recentes enviadas pela SSP e dados populacionais extraídos do site do IBGE e verificaram que, em nível nacional, a Bahia detém, por larga margem, o maior número absoluto de mortes violentas, enquanto, em termos relativos, a sua Taxa CVLI de 2023 é a quarta maior do País (34,49), sendo superado pelos CVLIs do Amapá (45,79), Pernambuco (38,75) e Alagoas (36,29).

Sobre a sugestão da Auditoria em incluir o índice “Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI”, por configurar indicador que melhor mensuraria a sensação de proteção e segurança das pessoas, refletindo o resultado da política pública e das estratégias de combate e repressão à criminalidade e à violência, foi a mesma atendida, haja vista a previsão da Taxa do CVLI como um dos indicadores do Programa 437 – Bahia Mais Segura, com a promulgação da Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), conforme consignado pelos auditores na análise da resposta do Estado.

Foi observado, quanto à **gestão penitenciária**, que, com base nos dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), a Bahia possui um déficit carcerário de 1,31 presos por vaga, ou seja, para cada 100 vagas disponíveis nas unidades, existe um excedente de 31 presos. Importante registrar que 98,38% do déficit está concentrado nos presídios em que a gestão do estabelecimento é pública e 1,62% nos presídios com contratos de cogestão.

Conforme a Auditoria, dois fatores contribuem de forma relevante para esse resultado: 42,17% dos presos na Bahia são provisórios (não possuem condenação, pois ainda aguardam julgamento), cenário pior tanto em relação ao Nordeste como quanto à União; e a existência de celas interditadas ou desativadas nas unidades prisionais, o que reduz a disponibilidade de vagas no sistema. Na Bahia, as vagas desativadas equivalem a 5,23% do total de vagas, valor que supera as médias nordestina e federal.

Concluíram os auditores que resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de segurança pública e defesa social, visto que os resultados apresentados indicam o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando o conceito apresentado na NBASP 9020), bem como as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a Política analisada podem impactar o alcance do ODS16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis).

Política Estadual de Assistência Social

Os auditores incluíram a análise desta Política, tendo em vista a materialidade dos recursos envolvidos e o seu alcance territorial e grau de maturidade.

² Fórmula do Índice CVLI: $[(\text{Número de homicídios dolosos} + \text{Número de Feminicídios} + \text{Número total de lesão corporal seguida de morte} + \text{Número total de latrocínios}) \div \text{Número total de habitantes}] \times 100.000 \text{ habitantes}$.

A Política Estadual de Assistência Social tem como marco legal a Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023.

A Superintendência de Assistência Social (SAS) é a unidade gestora da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES), responsável pela implementação da Política Estadual de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do Estado da Bahia.

Segundo os auditores, de acordo com o **Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) (2021-2024)**, a regulamentação da Política Estadual de Assistência Social ainda se encontra em processo de tramitação, tendo sido reforçado a importância de dar celeridade a este processo.

Esta Política prevê ferramentas como o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) e o Pacto de Aprimoramento do SUAS, as quais foram implementadas e se encontravam ativas em 2023.

Os auditores verificaram que os recursos estaduais destinados ao cofinanciamento da assistência social na modalidade “fundo a fundo” não ingressam na conta do **FEAS**. A análise das receitas do fundo demonstrou que, em 2023, ingressaram R\$5,2 milhões referentes à transferência de recursos federais, advindos do Fundo Nacional de Assistência Social, bem como referentes à remuneração de depósito bancário. Foi apurado, junto à coordenação do FEAS, que, apesar de o fundo receber a dotação do Estado, não recebe o correspondente recurso estadual. O cofinanciamento ocorre por meio do seguinte fluxo: o FEAS, ao verificar a necessidade, solicita a liberação de recursos à SEFAZ, que o faz por meio de uma conta não controlada pelo FEAS, onde o recurso transita para ser transferido para os fundos municipais de assistência social.

Os auditores observaram que a ausência de repasse de recurso estadual diretamente para o FEAS descumpra o normativo pertinente e impede que o fundo utilize os rendimentos das aplicações financeiras oriundos das receitas estaduais, registrando que essa irregularidade, além de impactar diretamente as ações de cofinanciamento da Política, pode gerar atrasos no atendimento aos casos que exijam rápida atuação do Estado.

A Auditoria também identificou fragilidades na implantação do **serviço de vigilância socioassistencial**, tanto no Estado como nos municípios baianos, que englobam ausência de uma unidade formal e pessoal insuficiente e a não implantação do serviço em municípios, mesmo de maneira informal. De acordo com os dados de 371 municípios fornecidos pela SAS, com base no CENSO SUAS Bahia 2023, constatou-se que apenas 96 municípios possuem um setor específico de vigilância socioassistencial, com funcionamento adequado.

Importante assinalar que um dos objetivos estratégicos do eixo “Assistência social e garantia de direitos” previsto no PDI Bahia 2035 é o de compor a gestão estadual com as estruturas essenciais para o desenvolvimento das funções da política de assistência social, com ênfase, entre outros, na Vigilância Socioassistencial.

Ademais, os auditores constataram que o PPA 2020-2023 não apresentou metas que contemplem iniciativas específicas para a completa estruturação do serviço de vigilância socioassistencial, sendo verificada apenas a iniciativa “aprimorar as ações da área de vigilância socioassistencial”, sem vínculo com ações orçamentárias.

Assim, entendem que a implantação efetiva de um serviço de vigilância socioassistencial é fundamental para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos, e das violações de direito nos territórios, possibilitando orientar e avaliar a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários.

Também foi verificado que, dos servidores vinculados à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES), apenas 5% desses servidores possuem **vínculo efetivo com o serviço público**, além do fato de que a Secretaria não dispõe de Plano de Carreira, Cargos e Salários, não obstante a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006) descrever como responsabilidade e atribuição do gestor estadual a realização de concursos públicos para contratação e manutenção de quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais.

Quanto à **avaliação da política pública**, a Auditoria verificou que os instrumentos previstos para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento da Gestão não foram integralmente instituídos pela SAS, podendo gerar riscos ao efetivo processo de monitoramento, considerando, inclusive, as fragilidades observadas na implantação incompleta dos serviços socioassistenciais, que também repercutem negativamente no monitoramento.

Foi informado que as metas anuais para cumprimento pelos municípios e pelo Estado estão no **Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS (2021-2024)**, que contempla uma série de metas com indicação de quantidade, tempo, responsável e indicador. No entanto, observou-se que não há conexão entre as metas do pacto e as metas/iniciativas do PPA 2020-2023 e as ações das leis orçamentárias anuais, contrariando o disposto no PEAS, que prevê que a execução do plano deverá ser articulada ao PPA e às Leis Orçamentárias Anuais, além de gerar possível risco de as metas traçadas no Pacto não serem cumpridas até 2024, haja vista não terem sido inseridas nos instrumentos legais de planejamento orçamentário.

A Auditoria também verificou que o **conjunto de indicadores** definido para monitorar a Política Estadual de Assistência Social é insuficiente para permitir o bom monitoramento do desempenho e a aferição dos resultados e impactos das intervenções governamentais, uma vez que não incorpora todas as dimensões dos objetivos da Política.

Política Estadual de Ciência e Tecnologia

A Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Ciência e Tecnologia, considerando os objetivos estratégicos do eixo Ciência, Tecnologia e Inovação, constantes do PDI Bahia 2035.

De acordo com o art. 2º, I, do Regimento Interno da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), é competência do órgão a sua formulação, implementação e avaliação. Entretanto, os auditores verificaram que a referida Política não foi formalmente institucionalizada por meio de norma legal, sendo descrita apenas em documento elaborado pela própria Secretaria, datado de 2004, tendo a SECTI informado que, em virtude do lapso temporal de vinte anos desde a sua elaboração, a Política é atualmente considerada obsoleta, não sendo utilizada para orientar as ações, aduzindo que já iniciou um processo de atualização da Política, com eventos programados para 2024, visando ao diálogo com a sociedade civil e outras entidades da Administração Pública.

Com efeito, os auditores apontaram que a ausência de **ato normativo** oficializando a política de CT&I acarreta prejuízos à atuação da Administração Pública, notadamente quanto à: (a) clareza dos objetivos e previsibilidade das ações; (b) eficiência na

implementação das intervenções; (c) monitoramento e avaliação dos resultados obtidos; e (d) controle e transparência da Política.

Em sua resposta à notificação deste Tribunal, o Estado informou que a SECTI publicou a Portaria nº 27/2024, em decorrência da 5ª Conferência Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, com a finalidade de elaborar a Política de CT&I. No entanto, os auditores verificaram que a publicação da supracitada Portaria se refere apenas à parte inicial da resolução do achado quanto à ausência de ato normativo oficializando a Política de CT&I, mantendo assim a recomendação proposta.

A SECTI informou que não existe um procedimento formal de avaliação para suas ações e que o monitoramento dos compromissos assumidos pela Secretaria é realizado com base nos relatórios gerados pelo Sistema FIPLAN, sendo usados como referência o PPA e a LOA.

Os auditores pontuaram que a ausência de um processo formal de avaliação dos resultados da política pública contraria o disposto no art. 37, § 16, da CF/1988, bem como eventuais fragilidades não identificadas, dada essa ausência, podem impactar negativamente a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o Objetivo 9 Indústria, inovação e infraestrutura, que contempla, entre outras, as metas de fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais e apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais.

Quanto ao eixo do **Meio Ambiente e Segurança Hídrica**, os auditores analisaram a formulação, implementação e avaliação das seguintes políticas estaduais: de Meio Ambiente e Biodiversidade, de Pagamento por Serviços Ambientais, Sobre Mudança do Clima, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos e de Segurança de Barragens, tendo em vista os objetivos estratégicos desse eixo, constantes do PDI Bahia 2035.

De acordo com o art. 4º da Lei Estadual nº 8.538/2002 e o art. 2º do Decreto Estadual nº 12.465/2010, cabe à Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) a formulação, implementação e avaliação das políticas ambientais, sendo o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação. Ademais, de acordo com o art. 7º da Lei Estadual nº 13.204/2014 e o art. 2º do Regimento da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) – aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016 –, é competência dessa Secretaria a formulação, implementação e avaliação da política de barragens, sendo a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação.

A seguir estão comentados os resultados da análise auditorial de cada uma dessas citadas políticas.

Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 10.431/2006 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 15.180/2014, visando assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida, em todas as suas formas, a ser implementada de forma descentralizada, integrada e participativa, incumbindo ao Poder Público e à coletividade defender, preservar, conservar e recuperar o meio ambiente.

Para a sua operacionalização, foram definidos **instrumentos estaduais**, tendo a Auditoria constatado a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Meio Ambiente, Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade, Plano

Estadual de Mudança do Clima, Plano Estadual de Unidades de Conservação, Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, 27 Planos de Manejo das 45 Unidades de Conservação estaduais, Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental, Zoneamento Territorial Ambiental, Zoneamento Ecológico-Econômico, Autocontrole Ambiental, Mapeamento de Áreas Prioritárias, Cobrança pelo Uso dos Recursos da Biodiversidade, Incentivos à Produção mais Limpa e Conferência Estadual de Meio Ambiente.

A SEMA não apresentou à Auditoria uma **avaliação**, porventura realizada em 2023, da política de meio ambiente, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

De acordo com dados do Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil (MAPBIOMAS)³, a Bahia apresentou índices crescentes de desmatamento, em km², nos biomas Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, colocando-se entre os quatro estados que mais desmataram no cenário nacional. A partir de dados da Plataforma do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)⁴, foi demonstrado um aumento do volume de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) nos últimos anos.

Portanto, para os auditores restou evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de meio ambiente, tendo concluído que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a Política analisada podem impactar o alcance do ODS15 “Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.

Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais

A Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), instituída por meio da Lei Estadual nº 13.223/2015, aplica-se àqueles que, voluntariamente, atuem como provedores, pagadores ou mediadores de serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos.

Para a sua operacionalização, foram definidos os seguintes **instrumentos de governança e gestão estaduais**: Conselho Deliberativo do Programa Estadual de PSA; projetos de pagamentos/incentivos por serviços ambientais; incentivos/pagamentos condicionados; metodologias de valoração econômica ecológica dos serviços ambientais e ecossistêmicos; Plano de Monitoramento e Verificação dos projetos de pagamento por serviços ambientais e da própria Política; Programa Estadual de PSA; Sistema de Informação da Política Estadual de PSA; Plataforma de Fomento ao Mercado de PSA; Pesquisa e Desenvolvimento; e Assistência Técnica, Capacitação e Educação Ambiental destinada à promoção dos serviços ambientais e ecossistêmicos.

A Auditoria constatou que resta pendente a **regulamentação** prevista no art. 37 da Política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação.

Assim, os auditores também verificaram a não implementação de todos os instrumentos previstos, em virtude das lacunas geradas pela ausência de regulamentação, além de não ter sido apresentada uma **avaliação** da política de PSA, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.

³ Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

⁴ Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

Dessa forma, concluíram que as irregularidades constatadas para a Política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS15 “Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.

Política Estadual sobre Mudança do Clima

A Política Estadual sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei Estadual nº 12.050/2011, norteará a elaboração do Plano Estadual sobre Mudança do Clima, dos planos municipais, bem como de outros planos, programas, projetos e ações relacionados, direta ou indiretamente, à mudança do clima, em consonância com a Política e o Plano Nacional.

Para a sua operacionalização, foram definidos os seguintes **instrumentos estaduais**: Planos Estaduais sobre Mudança do Clima, de Combate à Desertificação e de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais; Zoneamento Ecológico-Econômico; Inventário Estadual de GEE; Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas; entre outros.

Os auditores registraram que resta pendente a **regulamentação** prevista no art. 13 da Política, fato que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação, assim como constataram a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual sobre Mudança do Clima, Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, Plano de Ação Climática, Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (elaborado em 2014), Inventário Estadual de GEE (o último foi elaborado em 2022, com dados de 2017 a 2019), Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, Painel sobre Mudanças Climáticas e Fórum de Mudanças Climáticas.

Ademais, a SEMA não apresentou à Auditoria uma **avaliação** da política de mudança do clima, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Assim, os auditores consultaram estudo elaborado pelos órgãos federais Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) que identificou, pela primeira vez, a existência de uma região de clima árido no país localizada no norte da Bahia, bem como afirmou, em relação às emissões de GEE, que, mantidas as estruturas atuais, com uma possível retomada econômica e sem o fomento de políticas públicas específicas, as emissões do setor de energia devem apresentar tendência de crescimento.

Os auditores concluíram que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, aliadas aos resultados apresentados para essa Política, podem impactar o alcance dos ODS12 “Consumo e Produção Sustentáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”; ODS13 “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”; e ODS15 “Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.

Política Estadual de Educação Ambiental

A Política Estadual de Educação Ambiental, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.056/2011 e regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 13.746/2012 e 19.083/2019,

dispõe que a Educação Ambiental é o conjunto de processos permanentes e continuados de formação individual e coletiva para a sensibilização, reflexão e construção de valores, saberes, conhecimentos, atitudes e hábitos, visando uma relação sustentável da sociedade humana com o ambiente que integra.

Para a sua operacionalização, foram definidos os seguintes instrumentos estaduais: Órgão Gestor; Programa Estadual de Educação Ambiental (PEA); Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental; e Sistema Estadual de Informações sobre Educação Ambiental (SEIEA).

Os auditores informaram que não foram apresentadas evidências da existência dos **mecanismos de governança e gestão** previstos e nem uma **avaliação** da política de educação ambiental, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental, concluindo que as irregularidades constatadas para essa Política, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS13 “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”

Política Estadual de Recursos Hídricos

A Política Estadual de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Estadual nº 11.612/2009 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012, refere-se à gestão de recurso hídrico, que pode ser conceituado como toda água proveniente da superfície ou subsuperfície da Terra, e que pode ser empregada em um determinado uso ou atividade, podendo também passar a ser um bem econômico.

Para a sua operacionalização, o território baiano foi dividido em 25 Regiões de Planejamento e Gestão de Águas (RPGAs), sendo 16 estaduais e 9 compartilhadas com outros entes federativos, e definidos instrumentos como o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (PERHBA); os Planos de Bacias Hidrográficas, com os respectivos enquadramentos; a outorga de direito de uso; a cobrança pelo uso; o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos; a qualidade, o monitoramento e a fiscalização dos recursos; e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA). Além destes instrumentos, existe a necessidade de elaboração do Plano Estadual de Segurança Hídrica, sob a responsabilidade regimental da SIHS.

Os auditores constataram a não implementação ou implementação parcial, registrando: ausência de elementos obrigatórios e vigência expirada do PERHBA; da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; do FERHBA; de 2 dos 16 Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais; de 7 dos 16 Planos de Bacia Hidrográfica estaduais (com os respectivos enquadramentos); de ações de qualidade/monitoramento das águas subterrâneas; plano estruturado das ações de fiscalização; e Plano Estadual de Segurança Hídrica, o que comprometem a adequada operacionalização da Política.

Também não foi apresentada uma **avaliação** da política de recursos hídricos, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Com base em dados do Atlas Águas (2021), da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), foi verificado que, considerando o Índice de Segurança Hídrica do Abastecimento Urbano (ISH-U), o Estado apresenta resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União, restando evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de recursos hídricos.

A Auditoria concluiu que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para essa Política podem impactar o alcance do ODS6 “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”.

Política Estadual de Segurança de Barragens

A Lei Federal nº 12.334/2010 estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais. No entanto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou **instrumentos de governança e gestão**.

Também não foi apresentada uma **avaliação** dessa Política, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, tendo concluído os auditores que as irregularidades constatadas para essa Política, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Política Estadual de Turismo

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 12.933, de 09/01/2014, que conceitua turismo como atividade econômica decorrente de viagens e respectivas permanências das pessoas em lugares distintos dos que vivem, por período de tempo inferior a 01 (um) ano consecutivo e superior a 24 horas, com a finalidade de lazer, negócios, cultura, religião, entretenimento e outros.

A Auditoria constatou que a Política Estadual de Turismo e o Sistema Estadual de Turismo carecem de **regulamentação**, pois o Regimento Interno do Conselho Estadual de Turismo (CONTUR), apresentado pela Administração, não possui o propósito de regulamentar a lei. Não obstante, foram apresentados os instrumentos previstos na norma, disponibilizados por meio do site do Observatório do Turismo, encontrando-se o CONTUR, principal instrumento de governança do Sistema Estadual de Turismo, instalado e em atividade.

Também não foi apresentado o Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo (SUFOTUR), que concentrou 72,55% dos pagamentos realizados no âmbito do turismo. Ademais, a Auditoria constatou a não implementação do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado, que objetiva registrar, divulgar e promover os principais eventos turísticos do Estado como forma de promover o turismo e o desenvolvimento local.

Ainda destacou a Auditoria a ausência de **indicadores** relacionados às expectativas da política estadual e do benefício às regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social, que inviabiliza a associação do desempenho do programa apresentado no PPA com a evolução da Política.

No tocante à **avaliação**, a Administração enviou documento descrevendo detalhadamente as ações executadas durante o exercício. Segundo a Auditoria, o documento apresentado poderia ser aprimorado, abordando mais detalhadamente outros pontos como: análises de resultado a longo prazo, avaliação de economicidade, participação da sociedade civil, avaliação de impacto socioambiental, de modo a concluir sobre a utilidade e relevância da política pública.

De acordo com os dados de 2023 do Painel de Informações do novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), a Bahia apresentou um saldo positivo de 1.444 empregos nas atividades relacionadas a Hotéis e Similares, que representa, aproximadamente, 30% do saldo de empregos no ano de 2023 para o setor, em comparação com a região Nordeste. Segundo os auditores, os dados ratificam, em certa medida, a avaliação apresentada pela Secretaria.

Política Estadual de Desenvolvimento Urbano

A Auditoria constatou a ausência de **normativo instituidor** da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, tendo sido afirmado que esta foi contratada no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Acrescentou que o referido contrato se encontrava com 36,85% de execução, seguindo o cronograma pactuado e com previsão de conclusão em 27/08/2024.

Quanto à implementação do Programa de Desenvolvimento Urbano, responsável pela implementação da Política no quadriênio 2020-2023, a Auditoria identificou expressiva queda do **indicador** de municípios atendidos com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos, demonstrando uma atuação concentrada na região metropolitana de Salvador; e que 51,27%, 18,18% e 14,96% dos recursos na ação prioritária de contenção de encostas estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade Metropolitano de Salvador, Baixo Sul e Vale do Jiquiriçá, respectivamente. Também registrou que os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022 não integram os territórios citados.

A Auditoria constatou que não foi apresentada uma **avaliação** da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, concluindo que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS11: “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial

A Auditoria constatou que a Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial não foi instituída, tendo a Administração ponderado que esta integra o escopo da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, não configurando uma política setorial; e que o regimento interno da SEDUR deixa margem para dúvidas sobre a sua existência, já tendo iniciado tratativas junto ao Gabinete da Secretaria e SAEB para correção. A Auditoria pontuou que o texto constitucional define a competência do Estado em elaborar instrumentos de governança e gestão, o que não impede a criação de uma política de planejamento e gestão territorial.

A Auditoria acentuou que os **indicadores** do Programa de Desenvolvimento Urbano revelam expressiva queda do percentual de municípios com Conselhos de Cidades ativos, comprometendo o desempenho do programa; e a ausência de prioridades relacionadas à Política, que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Destacou a Auditoria que não foi apresentada uma **avaliação** da Política, e concluiu que as irregularidades, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS11: “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Política Estadual de Habitação de Interesse Social

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 11.041/2008 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.539/2009, que conceitua Habitação de Interesse Social como a destinada a atender à população de renda familiar mensal de até três salários-mínimos vigentes.

Constatou-se a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB)**, Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente da Política e 270 Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS), comprometendo a operacionalização da Política. A Administração argumentou que a SEDUR está envidando esforços para atualizar o PLANEHAB, expirado em 2023, havendo dificuldade para deflagrar a licitação, por ser um produto específico e não existirem muitas empresas com capacidade operacional para atuar em todo o território baiano; e que deve ser constituído um fórum para articulação institucional e aprofundamento da questão, onde será analisada a reativação da URBIS ou a criação de nova estrutura.

A Auditoria também ressaltou ausência de **indicadores** relacionados a expectativas da Política estadual, a exemplo da redução do déficit habitacional e do aumento dos níveis de adequação de domicílios urbanos, que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da Política; e que a ausência de prioridades relacionadas à Política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade.

A SEDUR não apresentou à Auditoria uma **avaliação** da política de habitação, sendo argumentado que a SH/SEDUR apresenta mensalmente ao ConCidades, em sessão pública, as propostas da política pública que serão avaliadas conforme deliberado pela Câmara Técnica de Habitação; que no final de 2023 foram designados os membros do novo Conselho Gestor; e que é gerado um relatório anual com as políticas implementadas considerando todos os programas orçamentários da Superintendência, e enviado para apreciação do Tribunal de Contas.

A Auditoria ressaltou que a prestação de contas anual encaminhada ao TCE/BA não se caracteriza como uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de Políticas Públicas” do IPEA e da NBASP 9020.

A Auditoria apontou que, conforme o estudo “Déficit Habitacional no Brasil”, realizado em 2021 pela Fundação João Pinheiro (FJP), a situação da Bahia se mostrava melhor que as médias nordestina e nacional; e que o componente Habitações Precárias representou o fator de maior peso para o resultado do Estado, considerando que o déficit é calculado por meio dos componentes Habitações Precárias, Coabitação e Ônus Excessivo com o Aluguel.

A FJP, na publicação “Inadequação de Domicílios no Brasil”, também realizada em 2021, detalhou essa questão por meio de outros três componentes: Inadequação de Infraestrutura Urbana, Inadequação Edilícia e Inadequação Fundiária, apontando que a situação da Bahia se mostrava melhor que a média do Nordeste, porém pior que a média nacional, sendo a inadequação de infraestrutura urbana o fator de maior peso para o resultado do Estado.

A Auditoria evidenciou a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de habitação, visto que os resultados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020); e concluiu que as irregularidades e os resultados apresentados para a Política analisada, se não devidamente corrigidos, podem impactar o alcance do ODS11: “Cidades e Comunidades

Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana

Foi consignado pelos auditores que a Política estadual não foi instituída, não havendo **formalização** de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Entretanto, foi afirmado que a SEDUR/SUMOB vem adotando providências para a realização dos ajustes na minuta do projeto de lei relativo à Política Estadual de Mobilidade (PEMOB), tendo realizado a atualização do Plano de Trabalho original de 2012, com previsão de aprovação da minuta até setembro/2024.

O Regimento da SEDUR aponta a necessidade da elaboração de um Plano de Investimentos em Mobilidade, já tendo, segundo a Administração, os elementos necessários para embasar a contratação do plano de mobilidade da RMS, o que ocorrerá assim que seja editada a Lei da Política Estadual de Mobilidade.

A Auditoria evidenciou uma atuação essencialmente concentrada na RMS, embora uma das finalidades regimentais da SEDUR seja a promoção da melhoria da mobilidade nas grandes cidades, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estaduais, e que houve redução do orçamento disponível para ações prioritárias.

A Auditoria destacou que não foi apresentada uma **avaliação** da Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana. Não obstante, levantamento realizado em 2022 pela Folha de São Paulo acerca da mobilidade urbana nas capitais brasileiras constatou que Salvador superou apenas 10 das 27 capitais avaliadas, e que um dos indicadores importantes nessa área é a Taxa de Motorização, sendo seu aumento causador de maiores congestionamentos, índices de poluição, demanda por infraestrutura viária, estacionamento e serviços de apoio, entre outros. Outro aspecto relevante é o percentual de pessoas que levam mais de uma hora de deslocamento entre casa e trabalho. De acordo com o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU), a Bahia possui uma taxa de motorização de 36,44% e um percentual de 9,40% de pessoas que levam mais de uma hora se deslocando.

A Auditoria concluiu que as irregularidades, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a Política analisada podem impactar o alcance do ODS11: “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Política Estadual de Saneamento Básico

A Auditoria ressaltou que resta pendente a **regulamentação** da Política Estadual de Saneamento Básico, fato admitido pela Administração, que afirmou que o Decreto respectivo já foi elaborado, entretanto, em virtude das alterações nas legislações pertinentes, houve necessidade de sua revisão e criação de um Grupo de Trabalho para também revisar a Lei Estadual nº 11.172/2008, que se encontra incompatível com o que preceitua o novo Marco Legal de Saneamento, em virtude do lapso temporal entre as duas legislações.

A Auditoria constatou a não implementação do **Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB/BA)**, de 15 dos 19 Planos Regionais e do Sistema Estadual de Informações, o que compromete a operacionalização da Política. Foi alegado que o Plano se encontra em execução, com 85% de realização e previsão de conclusão em abril de 2024, e que os Planos Regionais foram divididos em 19, que contemplam as 19 Microrregiões de

Saneamento Básico; e que já foram concluídos quatro planos de Microrregiões, estando em execução os demais 15 Planos Regionais com prazo de conclusão previsto para agosto de 2024.

Outro aspecto observado pela Auditoria é que a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA) carece de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, o que compromete a implementação da Política, tendo sido indicada a existência de um anteprojeto de lei, propondo alterações em sua lei de criação, ainda em discussão.

A Auditoria ressaltou, no âmbito do Programa de Recursos Hídricos, responsável pela implementação da Política, que os **indicadores** escolhidos não possuem relação com metas relevantes da política nacional para universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário até 2033, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da Política; e a baixa execução financeira de ações prioritárias para ampliações de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como para implantação de sistema de esgotamento sanitário.

Segundo a Auditoria, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) não apresentou uma **avaliação** dessa Política, sendo informado que foi avaliada para a sua adequação à Lei de criação do Conselho das Cidades, à Lei de criação da SIHS, à Lei de criação da AGERSA e do Decreto Estadual que altera a finalidade da SIHS e da SEDUR.

Entretanto, por meio de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a Auditoria verificou uma cobertura de 80,60% para abastecimento de água da população baiana, cenário positivo em relação à média do Nordeste, porém inferior à média nacional, ressaltando que o Estado tende a não alcançar a meta de universalização, caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022, risco apontado em prestação de contas da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), responsável pelo abastecimento de água em 366 dos 417 municípios baianos.

A Auditoria também destacou o indicador de 42,48% de perdas na distribuição de água na Bahia, cenário positivo à média do Nordeste, porém inferior à média nacional.

Em relação ao esgotamento sanitário, a Auditoria verificou uma cobertura de 41,70% da população baiana, cenário positivo à média do Nordeste, porém inferior à média nacional, tendendo o Estado a não alcançar a meta de universalização, caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022, também já ressaltado em prestação de contas da EMBASA, responsável pelo esgotamento sanitário em 112 dos 417 municípios baianos.

Outros indicadores relevantes são a coleta de esgoto para 54,67% da população e o tratamento do esgoto coletado para 80,37%, novamente positivos para a média do Nordeste e inferiores à média nacional.

A Auditoria evidenciou a necessidade de intensificar as ações relacionadas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020); e concluiu que as irregularidades, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a Política podem impactar o alcance do ODS6: “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”.

Sobre a Política de Saneamento Básico e as políticas ambientais, a Auditoria informou que o Estado não questionou as constatações auditoriais e apresentou ações que estão em andamento visando sanear-las, que serão monitoradas em trabalhos futuros, mantendo, portanto, seus encaminhamentos.

Política Estadual de Resíduos Sólidos

A Auditoria constatou pendente a **regulamentação** da Política, comprometendo a operacionalização do normativo e gerando indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Segundo informado, foi elaborada minuta do decreto, aguardando publicação.

A Auditoria constatou a não **implementação** dos Planos Estadual e Regionais, de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão, dos Inventários, do Sistema Declaratório Anual, do Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos, da Coleta Seletiva e da Logística Reversa, tendo a Administração apresentado justificativas.

Com relação aos **indicadores** do Programa responsável pela implementação da Política, a Auditoria ressaltou que o termo “soluções de resíduos sólidos” se refere à elaboração de estudos e não à implementação de intervenções relacionadas à temática, a exemplo da criação de aterros sanitários; o indicador escolhido não possui relação com meta relevante da política nacional (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2024), o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da Política; e que a ausência de prioridades relacionadas à Política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Segundo a Auditoria, não foi apresentada uma **avaliação** da política de resíduos sólidos, sendo informado que as de competência da SEDUR são acompanhadas e monitoradas periodicamente através do Sistema FIPLAN e que as informações podem ser obtidas diretamente no Sistema, sendo considerado pela Auditoria insuficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do Documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020.

A Auditoria informou que, de acordo com o Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) 2022, 84,10% e 15,40% dos municípios baianos afirmaram possuir processos de coleta domiciliar e de coleta seletiva em funcionamento, respectivamente, sendo este cenário pior que as médias nacionais.

Pelo Observatório dos Lixões, mantido pela Confederação Nacional dos Municípios, 7,43% dos municípios baianos afirmaram possuir processo de compostagem, sendo este cenário melhor que a média nordestina, porém pior que a média nacional.

Por fim, conforme o SNIS, apenas 5,30% dos municípios baianos declararam possuir aterros sanitários em operação, situação inferior às médias nordestina e nacional, o que compromete o alcance da meta de universalização dos serviços e do objetivo de disposição final ambientalmente adequada até 2024.

A Auditoria evidenciou a necessidade de intensificar as ações da Política, pois os resultados sugerem comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos da NBASP 9020); e concluiu que as irregularidades, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados podem impactar o alcance dos ODS3: “Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”; ODS8: “Emprego Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento

econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”; ODS11: “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”; e ODS12: “Consumo e Produção Responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”.

Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas

A Auditoria apontou que a Política não foi instituída. A SEDUR alegou que a SIHS está sendo responsável pela condução do processo e que aguarda as mudanças no cenário federal para compatibilização.

Apesar da ausência de definição formal de **instrumentos de governança e gestão**, a Auditoria constatou a existência do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES), que visa dar suporte técnico e oferecer um panorama da situação nas sedes dos municípios, com vigência até 2031.

A Auditoria destacou a ausência de um **indicador** do Programa do PPA responsável pela implementação da Política, que inviabiliza a análise do desempenho do programa em relação à evolução da Política; e que 97,59% e 2,41% dos recursos executados na ação prioritária de implantação de sistema de manejo estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu, respectivamente. Outrossim, que os municípios listados nos decretos estaduais de situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022 não integram esses territórios.

A Auditoria salientou que, relativamente às fontes de financiamento das ações, 88,04% do recurso foi executado com recursos próprios estaduais e apenas 0,66% foi executado com recursos federais, concluindo que não foram apresentados critérios técnicos, respaldados pelo supracitado plano relacionado à Política, que fundamentassem a disposição territorial das intervenções executadas em 2023.

Segundo a Auditoria, não foi apresentada uma **avaliação** da Política. Todavia, apontou resultados do SNIS 2022, que revelaram que 25,60% dos municípios baianos não possuem mapeamento das áreas com risco de inundação dos córregos e rios urbanos do município, ou seja, um levantamento das áreas onde existe a possibilidade de ocorrência de eventos adversos; 18,10% dos municípios não efetuam um monitoramento de dados hidrológicos, que pode produzir informações para dimensionar a capacidade dos sistemas de DMAPU; e 8,1% não possuem sistema de alerta de riscos hidrológicos, situações inferiores às médias nacionais.

A Auditoria evidenciou, com base em dados do SNIS, que 32,80% dos municípios baianos não possuem sistema, cenário positivo em relação à média nordestina (41,40%), porém negativo em relação à média nacional (19,20%), concluindo que as irregularidades, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a Política analisada podem impactar o alcance dos ODS11: “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”; e ODS13: “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”.

Política Estadual de Logística e Transporte

A Política não foi instituída, tendo sido informado que, embora não haja política normatizada, a SEINFRA se orienta pelo Plano Diretor de Logística de Transportes (PDLT),

constantemente atualizado, propondo cenários para investimentos e subsidiando a elaboração de programas como os financiados pelo Banco Mundial, e desenvolvendo outras atividades que resultam em relatórios enviados à Secretaria.

A Auditoria argumentou que um plano, em regra, constitui um dos mecanismos de governança e gestão criados por uma política instituída, não sendo um substituto dela.

A Auditoria citou inspeção realizada em 2023, que constatou fragilidades na estrutura organizacional do Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT), comprometendo o financiamento das ações da Política. Já em outra auditoria, constatou que a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) carece de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da Política.

A Auditoria identificou fragilidades dos **instrumentos de planejamento**, tendo ressaltado a redução na proporção de aeródromos em boas condições de uso e a redução do orçamento disponível e baixa execução financeira para ações prioritárias de construção e gerenciamento do projeto da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica (SVO).

Registrou ainda a publicação, em 19/10/2023, de contrato objetivando a prestação de serviços de consultoria no âmbito da Comissão de Solução de Controvérsia relativa ao Contrato de Concessão nº 001/2020 (SVO), além da autorização dada pela ALBA em 22/11/2023 para o empréstimo de R\$1,6 bilhão, visando à construção deste ativo.

Em inspeção realizada em 2023, em rodovias estaduais geridas pelo poder público, foram verificadas deficiências na sinalização vertical e irregularidades na recuperação de defesa metálica, bem como defeitos em pavimento e casos de exsudação, que comprometem a segurança dos usuários.

A Auditoria também pontuou a ausência de monitoramento da garantia legal de cinco anos das obras rodoviárias, possibilitando a celebração de novos contratos de manutenção, em vez de acionar as empresas responsáveis.

Em outra inspeção, que teve como escopo as rodovias estaduais concedidas à iniciativa privada, foi constatada a ineficácia na fiscalização da AGERBA para regularizar falhas recorrentes na execução do Contrato da PPP da Estrada do Feijão (BA-052), a exemplo de pontes não aderentes às normas de proteção e segurança.

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma **avaliação** da política de logística e transporte, tendo sido alegado que a avaliação do Programa é feita constantemente, por meio de monitoramento do PPA.

A Auditoria salientou que a disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020, e apresentou resultados acerca das rodovias baianas, com base em pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Transporte (CNT). Por meio desta, demonstrou que a situação da malha rodoviária baiana apresenta resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União, evidenciando a necessidade de intensificação das ações da política de logística e transporte, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020). A Auditoria concluiu que as irregularidades, se não devidamente corrigidas,

e os resultados apresentados para a Política analisada podem impactar o alcance do ODS9: “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”.

Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 11.378/2009 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.832/2009, que define que o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é um serviço público essencial, incluído entre as competências privativas do Estado, que pode operá-lo diretamente ou mediante concessão/permissão, obrigando-se a fornecê-lo com qualidade e mediante tarifa justa.

Não foram apresentadas evidências da elaboração dos Planos Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e de Combate ao Transporte Irregular Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, sendo afirmado que o Plano Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros está em curso; e que a política regulatória é mais ampla, incluindo as normativas da AGERBA e amplo leque de ações que envolvem poder público e sociedade.

A análise do Programa Infraestrutura do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um **indicador** relacionado à Política, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta Política. Ademais, constatou-se a ausência de **prioridades** na LDO/2023 relacionadas ao tema.

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma **avaliação** da política de transporte rodoviário. Concluiu a Auditoria que as irregularidades constatadas para a Política, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS9: “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”.

Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 12.044/2011, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 13.168/2011, que define que transporte hidroviário intermunicipal de passageiros e veículos é o serviço de navegação entre dois ou mais municípios, dentro dos limites territoriais estaduais, numa faixa litorânea de até 12 milhas náuticas de largura da costa, em águas de leitos de rios, baías, angras, enseadas, lagos, lagoas, canais, e águas marítimas abrigadas, com origem, destino, tarifa e horários definidos.

Não foram apresentadas evidências da elaboração do Plano Diretor do Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos e Planos Diretores Regionais específicos, sendo alegado que o Plano Hidroviário de Camamu e Valença foi concluído, encontrando-se em fase interna para licitações das linhas, e que a política regulatória é algo mais amplo, incluindo as normativas da AGERBA e amplo leque de ações que envolvem poder público e sociedade. Também a ausência de **prioridades** pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

A Auditoria constatou irregularidades relacionadas à atuação da AGERBA na fiscalização do Contrato de Concessão nº 02/2014 (Sistema Ferry-Boat, incluindo os respectivos terminais hidroviários), a exemplo da precariedade dos banheiros e da existência de problemas mecânicos nas embarcações, destacando que, apesar dos 165 autos de infração emitidos contra a concessionária entre janeiro e setembro de 2023, houve morosidade da Agência no julgamento dos processos, não havendo arrecadação de multas no ano.

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma **avaliação** da política de transporte hidroviário, concluindo que as irregularidades, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS9: “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”.

Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 14.573/2023, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, e o Regimento Interno da SEINFRA definiu o Balanço Energético Estadual como um instrumento de governança e gestão da política de energia do Estado.

A Auditoria constatou a não elaboração do Balanço Energético Estadual. Segundo informado, a sua elaboração e veiculação sofreram solução de continuidade a partir do ano de 2018, sendo a sua última edição referente ao ano base 2017; que, para 2024, está prevista a retomada dos trabalhos, mediante desenvolvimento de atividades que têm como ponto de partida o levantamento das informações energéticas, ainda pendentes, referentes ao período 2017-2022, em paralelo com o levantamento dos dados relativos ao ano de 2023; e que o prazo previsto para elaboração e entrega do Balanço Energético ano-base 2024, que corresponderá à série histórica 2007-2023, será de 10 meses (novembro/2024).

Com relação aos **instrumentos de planejamento**, a Auditoria ressaltou que a ausência de **prioridades** relacionadas à Política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

A SEINFRA não apresentou uma **avaliação** da Política, sendo alegado que a sua avaliação é realizada por monitoramento do PPA.

A Auditoria salientou que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de Políticas Públicas” do IPEA e da NBASP 9020, tendo a Auditoria apresentado os resultados, com base nos dados do Balanço Energético Nacional, destacando que a Bahia possui fontes renováveis de geração de energia elétrica em proporção superior à média nacional, situação equivalente à região Nordeste. Entretanto, salientou a Auditoria que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS7: “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”.

Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 13.914/2018, que visa racionalizar o consumo de energia elétrica e de outras fontes de energia no Estado da Bahia.

No entanto, a Auditoria constatou a ausência de sua **regulamentação**, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, apenas foi informado que “ainda se encontra em fase de regulamentação”.

A Auditoria também constatou a não implementação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar, tendo sido confirmada a irregularidade.

Também evidenciou a ausência de um **indicador** relacionado à Política, inviabilizando associar o desempenho do programa à sua evolução, bem como a ausência de

prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

A SEINFRA não apresentou uma **avaliação** da política de energia solar, o que foi confirmado. Alternativamente, a Auditoria buscou dados do Balanço Energético Nacional, os quais indicam que 7,89% da eletricidade gerada pela Bahia provêm de fontes solares, situação superior à média nacional, porém inferior à média nordestina, salientando que, apesar do aumento desta proporção nos últimos anos, as médias do Nordeste e do Brasil vêm aumentando em ritmo superior à Bahia, restando evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da Política, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Concluiu a Auditoria que as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a Política, se não devidamente corrigidos, podem impactar o alcance do ODS7: “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”.

Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde

Esta Política foi instituída por meio do Decreto Estadual nº 21.200/2022, que objetiva o fomento do Hidrogênio Verde (H2V) como matéria-prima em processos industriais e como insumo energético nos diversos setores da economia, visando à implantação, modernização e diversificação de empreendimentos e à consolidação da cadeia produtiva.

A Auditoria constatou pendência de sua **regulamentação**, o que compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Segundo a Auditoria, foram apresentadas considerações que não respondem ao seu questionamento.

A Auditoria constatou a não implementação do Plano, Programa e Fórum para a Economia do H2V, sendo alegado que o Plano foi instituído no Decreto Estadual nº 21.200/2022, assim como o Programa Estadual de Economia do Hidrogênio Verde – PREH2V; que suas ações se encontram contempladas no Compromisso 02 – Implantar o Programa Cresce Mais Bahia, do PPA 2024/2027 e, relativamente ao Fórum, sua implementação foi descontinuada e será objeto de Projeto de Lei, que instituirá a Política de Transição Ecológica do Estado da Bahia. Conforme a Auditoria, não foi apresentado documento contendo o Plano, e o Programa não pertencia ao PPA vigente em 2023.

A Auditoria evidenciou a ausência de **Programa e Indicador** relacionados à Política no PPA, inviabilizando avaliar o seu desempenho, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma **avaliação** da política de energia do H2V, tendo sido alegado que a sua avaliação será realizada por monitoramento do PPA. A Auditoria salientou que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020, concluindo que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do ODS7: “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”.

Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo

Esta Política foi instituída pela Lei Estadual nº 13.937/2018, que torna obrigatórias tais derivações nas atuais ligações de acesso a edificações (prédios, casas, escolas etc.) e em novos projetos elétricos, tendo como objetivo evitar inúmeros transtornos advindos do atual sistema aéreo, além de estabelecer critérios de segurança, em consonância com as várias cidades de diversos países.

Segundo os Auditores, a Política ainda não foi regulamentada, o que compromete a sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Apenas foi afirmado que tal atribuição seria competência da AGERBA, sobre o que a Auditoria discorda, por esta se tratar de agência reguladora, sendo a elaboração de decreto de competência do Governador do Estado.

A Auditoria evidenciou ausência de **indicadores** que permitissem concluir sobre o grau de alcance da meta de extinção do cabeamento aéreo de energia elétrica em 5 anos (2023) para Salvador e em 10 anos (2028) para os outros municípios, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta Política; também constatou a ausência de **prioridades** na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma **avaliação** da Política, tendo afirmado que esta atribuição é de competência da AGERBA, discordando a Auditoria, pelos motivos anteriormente expostos.

Diante do cenário, a Auditoria destacou que, conforme Anuário Estatístico de Acidentes de Origem Elétrica da Associação Brasileira de Conscientização para os Perigos da Eletricidade (ABRACOPEL), em 2023 foram registrados 986 acidentes por choque elétrico no território nacional, com 674 mortes (251 delas em redes aéreas de distribuição, o equivalente a 37,24%). A Bahia concentrou o segundo maior número de acidentes e o maior número de mortes.

A Auditoria entende que restou evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais desta Política, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020), e concluiu que as irregularidades, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a Política, podem impactar o alcance do ODS7: "Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos".

Política Estadual de Cultura

A Auditoria registrou a ausência de **regulamentação** da lei que dispõe sobre a política estadual de cultura, afetando a operacionalização do normativo legal e impactando a sua implementação, tendo a Administração informado que a lei já apresenta o detalhamento necessário para o funcionamento do Sistema Estadual de Cultura, necessitando de atos de regulamentação posteriores apenas no que se refere à inclusão de instituições no Sistema Estadual de Cultura; à participação dos órgãos e entidades da Secretaria de Cultura, nas suas respectivas áreas de competência, como unidades auxiliares de gestão do Sistema Estadual de Cultura; e à instituição de sistemas setoriais de cultura.

Não obstante o detalhamento da lei, a Auditoria entende que se faz necessária a sua regulamentação, em prol da sua efetiva implementação.

A Auditoria identificou a ausência de atualização dos dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC), tendo a Administração tecido considerações exclusivamente sobre a ação “estabelecer os parâmetros para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais”, informando que os mecanismos de fomento estão a cargo da DIF, que consistem no Fundo de Cultura da Bahia (FCBA) e o Fazcultura, acrescentando que, no âmbito das modalidades e mecanismos de fomento nacionais, com o advento da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), estão sendo implementadas ferramentas e estratégias de operacionalização. Salientou que a atuação daquela Diretoria na composição do Plano Estadual de Cultura ocorre enquanto componente do Sistema de Fomento e Financiamento à Cultura, com contribuição direta ao Sistema de Informações e Indicadores Culturais, haja vista a utilização majoritária e integrada do SIIC – aplicativo de acesso público gratuito, concebido e mantido pelo Estado da Bahia através da SECULT. Ademais, definiu o FCBA e Fazcultura e respectivas atuações, assim como o SIIC.

A Auditoria registrou que, da consulta realizada no site da SECULT, foram obtidos dados e informações referentes ao ano de 2010, evidenciando a ausência de atualização do sistema e, inclusive, de indicadores.

Quanto à atuação dos Organismos de Gestão Cultural, a Auditoria afirmou que não foram evidenciados o resultado do monitoramento e a **avaliação** das políticas culturais do período de 2020 a 2023.

Ainda sobre os aspectos relacionados à **implementação** da Política, a Auditoria constatou metas e iniciativas não avaliadas ou com baixo alcance e redução da dotação orçamentária das **Ações Prioritárias** da SECULT, tendo sido informado que houve remanejamento de recursos devido a reformulações nos editais do Fundo de Cultura em 2023.

A SECULT não apresentou uma **avaliação** da Política. Do Relatório de Execução do PPA constatou-se o decréscimo significativo em 2023, referente ao número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à cultura. Segundo o Titular da Pasta, o fato se deu devido à adaptação dos editais setoriais do FCBA ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), do comprometimento orçamentário do FCBA com os exercícios anteriores e da impossibilidade de suplementação financeira por meio de mantenedores; e ressaltou que, mesmo com a política de territorialização dos editais e ações das secretarias, observou-se uma maior concentração, dos editais vigentes até 2023, na Região Metropolitana de Salvador, o que evidencia o reconhecimento da concentração de proponentes contemplados em Salvador, carecendo de distribuição entre os demais municípios, a fim de cumprir o objetivo de territorialização da Política Estadual de Cultura.

Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres

Em 2022/2023, este TCE realizou Auditoria Operacional Coordenada, que teve por objeto as políticas, planos, programas e ações governamentais em prol da erradicação da violência contra a mulher e o impacto da pandemia da COVID-19 no seu enfrentamento.

A Auditoria evidenciou a inexistência de **política estadual** formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher. Também constatou que, pelo menos, desde 2016, o Estado da Bahia/SPM utiliza o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) 2013-2015 como balizamento para o PPA e execução das ações de enfrentamento à violência contra a mulher, desatualizado.

O Estado, em sua resposta, ressaltou que as ações da Política têm caráter transversal, interseccional e intersetorial, compreendendo legislações específicas e correlatas, e que a concepção de políticas para mulheres deve ser construída em articulação com outras entidades e órgãos. Portanto, o que existe é um conjunto de normas que subsidiam a composição de ações voltadas ao combate à violência contra as mulheres. Os auditores reafirmam a necessidade de elaboração dessa política, cujas ações demandam uma diretriz central a ser construída em articulação com outras entidades e órgãos, e atores distintos da rede.

No tocante à atualização do **Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM)**, não obstante o Estado ter afirmado que esta depende de um movimento inicial do Ministério das Mulheres e que o Plano somente pode ser elaborado a partir da Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, cujo calendário segue o estabelecido por esse Ministério, devendo ocorrer em 2025, a Auditoria entende que a citada Conferência estadual não se encontra condicionada a seguir o calendário estabelecido pelo Ministério das Mulheres.

A Auditoria também constatou a inexistência de **planejamento sistematizado** para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher, não obstante a oferta de capacitações para o público interno da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e atores da Rede. Ademais, foi observada a insuficiente realização das atividades de sensibilização voltadas à conscientização e prevenção da violência contra a mulher, não restando evidenciada a disponibilização de programas de educação com vistas à conscientização e reabilitação de agressores.

O Estado afirmou que os processos formativos são solicitados pela própria rede e por organizações e movimentos sociais que atuam na prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres, e que, no que tange aos programas de ressocialização, são prioritariamente de responsabilidade do Ministério Público, Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização, mantendo os auditores a sua observação de que a coesão e diretrizes são necessárias para um planejamento sistematizado.

Acerca dos **mecanismos formais de governança** da Rede de Enfrentamento à Violência contra a mulher, a SPM informou sobre o Protocolo do Feminicídio, elaborado em 2021, não tendo sido mencionada a atuação do Grupo de Gestão Integrada da Política Estadual para as Mulheres (GGIPM) para a articulação e integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com vistas à promoção e execução da Política Estadual para as Mulheres, nem apresentadas evidências suficientes sobre o regular funcionamento do GGIPM e acerca de um Fluxograma da Rede de Atendimento, especificando os responsáveis pelas etapas da atenção e os encaminhamentos das mulheres em situação de violência.

Verificou-se, nos exercícios de 2020 a 2022, no bojo do PPA 2020-2023, redução da dotação orçamentária em 10 (76,9%) das 13 Ações relacionadas ao enfrentamento da violência contra a mulher (Poder Executivo, TJ/BA e MP/BA) em, pelo menos, um dos exercícios. Constatou-se, também, que o montante total orçado atual para as ações específicas de combate à violência contra a mulher, durante os anos de 2019 a 2022, representou menos que 0,01% do valor total orçado atual do Executivo Estadual para os quatro anos. O Estado entende que a crise provocada pela pandemia da COVID-19 e as medidas restritivas de isolamento social impactaram na execução das políticas públicas.

A análise da execução orçamentário-financeira e física dos Programas do PPA, relacionados à violência contra a mulher, relativos aos exercícios 2020, 2021 e 2022, demonstrou que, respectivamente, apenas 44%, 9% e 10% das 13 ações apresentaram

desempenho ótimo, enquanto que 50%, 40% e 70%, respectivamente, apresentaram desempenho físico na mesma categoria, evidenciando certo descolamento entre a execução orçamentário-financeira e física nos exercícios 2021 e 2022.

Restou evidenciado que não existe um **sistema articulado da Rede de Enfrentamento** e, apesar de estar previsto no PPA uma ação para desenvolvimento de sistema interativo de informações padronizadas sobre a violência contra a mulher, tal ação não foi executada. A insuficiência de recursos tecnológicos prejudica a identificação e acompanhamento dos casos de violência contra a mulher, resultando em uma resposta fragmentada e desarticulada e comprometendo a eficácia das ações e a garantia da proteção adequada às vítimas.

No tocante à ausência de um **sistema integrado de informações** padronizadas da Rede de Enfrentamento, o Estado informou que, como previsto no próximo PPA, está sendo formulado o Observatório da Violência Baseada em Gênero, que objetiva unificar os dados advindos das Secretarias de Segurança Pública, Saúde e Assistência Social, a fim de monitorar os números de violência e trabalhar na democratização e transparência dos dados respectivos. A Auditoria entende que, não obstante esse instrumento possa valer para monitoramento e controle social, não se configura com a robustez de um sistema que possibilite os registros e evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos ou o acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência.

A Auditoria constatou que, dos 47 municípios com mais de 50 mil habitantes, apenas 14 (29,78%) possuem Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e em sete foram instituídos Núcleos Especiais de Atendimento à Mulher (NEAM).

Além disso, restou evidenciada a existência de equipamentos do Departamento de Polícia Técnica não especializados, em desacordo com a Lei Maria da Penha; insuficiência de unidades de saúde para atendimento à violência sexual; de Varas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher; de Defensorias de Defesa da Mulher e de Promotorias de Justiça; além de alta concentração de equipamentos no município de Salvador.

A Auditoria demonstrou a predominância de concentração de equipamentos disponíveis nos grandes centros urbanos, enquanto dois territórios de identidade (Bacia do Rio Corrente e Bacia do Paramirim), que juntos abarcam 18 municípios (sendo um com mais de 50 mil habitantes), não apresentam nenhum equipamento da Rede.

Foi identificada, ainda, a existência de apenas três Casas-Abrigo (Feira de Santana, Itabuna e Juazeiro), sendo que a capital, que tem a maior população e índices de violência, não possui esse equipamento; e constatado que em apenas 24 municípios do Estado há guarnições da Ronda Maria da Penha (RMP). Numa análise comparativa entre os 20 municípios com o maior número de Medidas Protetivas de Urgência concedidas no Estado em 2022, foi observado que oito deles (representando 40% do total) não detinham a presença dessas Guarnições.

Também foi constatada a ausência de informações qualitativas, fragilizando os controles quanto à evidenciação do cumprimento e eficácia de mecanismos constituídos para identificação, e da continuidade do fluxo de atendimento nos equipamentos pertinentes.

Ainda foi constatada a ausência de dados gerenciais sistematizados de **acompanhamento e monitoramento** das mulheres vítimas de violência que permitam avaliar a eficácia e efetividade das ações de enfrentamento desenvolvidas.

Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022, no que se refere ao Estado da Bahia, verificou-se que, em 2021, com base em informações fornecidas pela SSP, em comparação com as demais 26 unidades da Federação, a Bahia ocupava o 4º lugar no ranking de feminicídio; 7º em violência sexual/estupro e 7º em ocorrências de lesão corporal dolosa/violência doméstica.

No bojo dos modelos lógicos dos oito Programas de Governo do PPA 2020-2023 e respectivos componentes que se relacionam ao enfrentamento à violência contra a mulher, informados pelos diversos atores da Rede de Enfrentamento que integraram a auditoria operacional, foram identificados apenas três indicadores de desempenho aptos a refletir atuações nesta temática, sendo dois do Programa 311 – Política para Mulheres/SPM e um do Programa 324 – Defesa da Sociedade e Promoção da Cidadania/Ministério Público do Estado. A Auditoria verificou que, dos dois indicadores do Programa 311 relacionados ao enfrentamento à violência contra as mulheres, um apresentou evolução negativa em 2023, contrária ao sentido da polaridade, qual seja: Indicador “Variação percentual do número de mulheres em situação de violência, encaminhadas para os serviços públicos”. O Estado da Bahia, em sua resposta à notificação, aduz que os pontos relacionados à deficiência do modelo lógico referentes ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher foram corrigidos durante a elaboração do PPA 2024-2027, tendo os auditores afirmado que o modelo lógico do PPA 2024-2027 requer monitoramento e análise detalhada do que foi definido para cada ator da Rede de Enfrentamento.

Segundo os auditores, o Programa 311 – Políticas para Mulheres foi classificado como Bom, em relação a aspectos atinentes a indicadores, metas, execução orçamentário-financeira e física, ainda que 63,64% das metas estipuladas tenham sido classificadas como indeterminadas, por inconformidade do Valor de Alcance estipulado para o quadriênio, não integrando, assim, o Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP). Ademais, a ausência de dados gerenciais sistematizados, pontuada nos aspectos relacionados à **implementação**, configura-se prejuízo ao processo de **avaliação** da Política.

Quanto aos Programas do Poder Executivo sob exame da Auditoria Operacional Coordenada 2022/2023, verificou-se que a correlação realizada pela Administração com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (Igualdade de Gênero – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas) se deu apenas com os Compromissos dos Programas 311 (Políticas para Mulheres) e 314 (Segurança Pública e Defesa Social) do PPA. Assim, além de não terem sido feitas correlações com as metas, iniciativas e indicadores do PPA, também não foram feitas correlações, especialmente com a Meta 5.2 (Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos) do ODS 5, comprometendo a transparência das ações governamentais que sensibilizarão este ODS.

Ao final, a Auditoria concluiu que as propostas de encaminhamento para essa política se mostram condizentes com o atual cenário estadual de enfrentamento à violência contra as mulheres.

3.6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange à **execução orçamentária**, os auditores registraram que as DCCes de 2023 informam que a receita realizada totalizou R\$71,5 bilhões (excluindo-se operações intra e as deduções) e a despesa executada R\$74,0 bilhões (excluindo-se as operações intra e as deduções), o que ocasionou um resultado deficitário da execução orçamentária no valor de R\$2,5 bilhões. O último déficit orçamentário registrado nas Contas do Estado da Bahia ocorreu no exercício de 2018, no montante de R\$914,3 milhões.

A Auditoria consignou que, apesar de nos últimos três anos ter ocorrido superávit orçamentário, justificou-se nas DCCes que o déficit de 2023 foi coberto por recursos financeiros de exercícios anteriores (superávit financeiro), mediante a abertura de créditos adicionais.

Foi observado que a receita de capital, no exercício de 2023, foi superestimada, já que a receita de capital estimada na LOA foi de R\$1,9 bilhão, tendo sido realizado o montante de R\$1,5 bilhão, ficando 21,95% abaixo do previsto. No entanto, foi verificado que esse comportamento se repetiu, pelo menos, nos últimos seis exercícios, ou seja, as receitas de capital estão superestimadas na LOA desde 2018.

Com efeito, a Auditoria pontuou que, no caso do Estado da Bahia, parte das receitas correntes tem financiado as despesas de capital, aquelas destinadas a adquirir ou construir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de bens ou serviços, a exemplo de investimentos e amortização da dívida, e afirmou que, quando se adota essa estratégia, o governo pode estar diminuindo sua margem de ampliação dos serviços prestados à população, caso haja demanda não satisfeita por falta de recursos orçamentários para bancar as despesas correntes necessárias.

Nesse sentido, ressaltou o resultado dos exames constantes no item RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO da Seção Analítica, que apontou, dentre outros, a redução de orçamento disponível para ações prioritárias, bem como a sua baixa execução financeira, além de mencionar os pagamentos a título de DEA, visto que, até março de 2024, as despesas correntes que deixaram de ser executadas em 2023, sob alegação de falta de orçamento, consumiram R\$1,1 bilhão dos recursos orçamentários previstos para o exercício de 2024.

Os auditores registraram as observações feitas pela AGE, em seu Relatório nº 02/2024, acerca da análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA para 2023, que constatou, dentre outros, a existência de ações com índice de liquidação, não planejada inicialmente no orçamento, superior a 70%, e valores orçados inicialmente discrepantes em mais de 80% do valor liquidado para mais da metade das ações analisadas, revelando deficiência de elaboração do planejamento, já que os valores planejados para cada ação, anualmente contidos na LOA, desdobramento do PPA, guardam, de forma geral, baixa pertinência com o valor liquidado.

Visando comprovar a mencionada análise da AGE, a Auditoria do TCE/BA selecionou algumas ações que sofreram alterações orçamentárias significativas pelo Governo do Estado da Bahia, no exercício de 2023, a fim de verificar as fontes de financiamento dos valores suplementados, bem como os fatos supervenientes que não foram ou não podiam ter sido considerados quando da elaboração da LOA, que motivaram as modificações realizadas.

Os auditores destacaram as ações orçamentárias Aquisição de Imóvel Público – 7981, Recuperação de Acesso Rodoviário – 7911, Gestão de Área Industrial – 4160, Encargos da Dívida Pública Flutuante Fundada Interna – 8012 e Apoio a Evento de Interesse Turístico para a Divulgação do Destino Bahia – 5893 e, após a sua análise, concluíram que, apesar dos apontamentos deste TCE nos últimos exercícios, relativos à deficiência no planejamento, não se verificou alteração dessa situação no exercício de 2023, quando da elaboração da proposta orçamentária enviada à ALBA. Aduziram ainda que tais aspectos evidenciam a carência de métodos eficazes na elaboração do Orçamento, envolvendo a sua concepção, bem como o monitoramento do planejado e do executado. A abertura de créditos adicionais, que legalmente deveria ocorrer em razão de fatos supervenientes que não foram e nem podiam ter sido considerados quando da elaboração da lei orçamentária, não tem sido observada, tendo em vista a quantidade elevada de alterações na peça orçamentária durante a sua execução.

Receita Pública

A receita pública representa a totalidade dos recursos arrecadados pelo Estado, e é gerida pelo Poder Executivo por meio da SEFAZ, exceto quanto às taxas cartorárias, arrecadadas e geridas pelo Poder Judiciário, mas escrituradas como receitas tributárias por essa Secretaria.

Os auditores consignaram que a receita orçamentária total do Estado realizada em 2023 atingiu o montante líquido de R\$75,3 bilhões, que, em comparação com o realizado no exercício de 2022, representou um aumento real de 0,38% nas receitas auferidas.

Registraram também que, de maneira análoga aos últimos quatro exercícios, houve frustração na realização das **receitas de capital**, já que, em 2023, houve realização de apenas 37,77% em relação à previsão atualizada, no montante de R\$4,0 bilhões, tendo sido efetivamente realizado o valor total de R\$1,5 bilhão. Também houve frustração nas receitas de capital referentes a Operações de Crédito e Transferências de Capital, com a realização de apenas 25,63% e 47,81%, respectivamente.

Observou-se, também, em 2023, no âmbito da principal fonte de recursos do Estado (**receitas tributárias**), um aumento, em termos nominais, de 3,73% na arrecadação líquida do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (R\$29,3 bilhões), entretanto, corrigindo-se o montante arrecadado no exercício 2022, foi verificada uma queda de 0,85% na arrecadação desse imposto, decorrente, principalmente, das mudanças nas cargas tributárias do óleo diesel e da gasolina, dada a relevante participação desse segmento no ICMS total, conforme as DCCes de 2023.

A **Receita Corrente Líquida (RCL)** publicada, referente ao exercício de 2023, foi de R\$57,2 bilhões, tendo sido superior em 3,40%, em termos nominais, à do exercício de 2022, entretanto inferior em 1,16%, quando corrigido o valor do exercício anterior com base no IPCA.

Os auditores registraram que, de acordo com os registros contábeis, não foram observadas diferenças significativas entre os valores que compõem a RCL publicada pela SEFAZ e os apurados pelo TCE/BA.

Quanto à **renúncia de receita**, mediante análise dos relatórios de acompanhamento disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) relativamente às 15 empresas selecionadas com maior volume de renúncia de receitas no exercício sob exame,

representativas de 25,05% do total de renúncias realizadas no exercício, os auditores concluíram que, de modo geral, as empresas cumpriram as obrigações pactuadas, embora, especificamente em relação ao indicador criação/manutenção de empregos, a meta somente foi alcançada por menos da metade das empresas analisadas. Entretanto ressaltaram que vêm observando melhora no exercício do papel fiscalizador por parte da SDE, tanto na qualidade das informações prestadas, como também na apresentação da documentação suporte dessas informações.

Despesa Pública

A Auditoria verificou que, em 2023, a **despesa com pessoal e encargos sociais** atingiu o montante de R\$28,7 bilhões, que, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R\$1,8 bilhão, referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelo Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV), Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM), perfaz o total de R\$27,0 bilhões.

O Poder Executivo, no exercício de 2023, empenhou R\$1,4 bilhão de recursos orçamentários no exercício para pagamentos dos contratados sob o **Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)**, que corresponderam a 4,71% do gasto total com pessoal e encargos sociais do referido Poder no período.

Encontravam-se vigentes 43.100 contratos sob o REDA nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta, o que significa um acréscimo de 3.785 contratos em relação a 2022 (39.315), representando um aumento de 9,63%, proveniente, sobretudo, da adição de contratos referentes a servidores lotados na SESAB.

Os gastos com a **seguridade social** importaram em R\$13,5 bilhões, representando 19,20% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo, tendo aumentado em 9% em relação a 2022.

No exercício em análise, conforme registrado nas DCCEs, foi publicada a Lei Estadual nº 14.651, de 03/01/2024, cujas principais finalidades foram:

- 1) alterar o marco inicial do BAPREV e a atual segregação de massas do RPPS/BA, equiparando a data de criação do BAPREV à data de efetivação do Regime de Previdência Complementar (RPC) instituído no Estado da Bahia, qual seja, a aprovação do regulamento do Plano de benefícios PrevBahia PB Civil pela PREVIC;
- 2) autorizar que o Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realize aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e, conseqüentemente, alcance o seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, contados da publicação da Lei Estadual nº 14.651/2024, através de lei específica;
- 3) autorizar o Poder Executivo, mediante Decreto, a realizar a transferência de segurados do deficitário fundo FUNPREV para o BAPREV (financeiramente superavitário), observadas as regras gerais acerca da matéria, editadas pela União, bem como as seguintes condições:
 - constatação, mediante as últimas 3 (três) avaliações atuariais, da existência de superávit atuarial do BAPREV e de déficit financeiro no FUNPREV;
 - o atendimento da seguinte ordem de preferência: inativos com maior idade e pensionistas com maior idade.

Ao analisar a **Distribuição Territorial dos Investimentos** e a forma como tais despesas foram executadas nos 27 Territórios de Identidade que compõem o Estado da Bahia, os

auditores observaram que apenas 4 territórios possuem PIB per capita superior à média de R\$13.059,92 e que também existe uma diferença expressiva entre o território com maior PIB per capita (Metropolitano de Salvador), de R\$138.926,69, e o território com menor PIB per capita (Bacia do Paramirim), de apenas R\$1.375,66. Essa discrepância, em que um território possui PIB per capita mais de 100 vezes superior a outro, indica que a distribuição dos investimentos ainda não surtiu o efeito desejado, conforme preceitua o art. 159, § 7º, da CE/1989.

Ademais, após examinar a resposta da SEPLAN sobre a situação atual de implementação das ações previstas no Plano de Ação de 2021 para atendimento às recomendações das Contas de Governo daquele exercício, no que tange àquelas visando demonstrar a redução da desigualdade entre os territórios de identidade, bem como as informações contidas na avaliação do projeto Bahia Produtiva, a Auditoria concluiu que nenhuma das ações planejadas possui um resultado concreto que possa evidenciar o impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais.

As **despesas com propaganda, promoção e divulgação da ação governamental** tiveram uma dotação inicial de R\$184,2 milhões, da qual foi liquidada a importância de R\$220,0 milhões. Considerando que foram executados os valores de R\$15,8 milhões como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e R\$13,5 milhões pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos, a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação das ações do Estado da Bahia alcançou R\$249,3 milhões, montante 15,84% superior aos gastos do exercício anterior.

Outro ponto de destaque é que vem sendo abordado nos Relatórios sobre as Contas Governamentais, constantes dos Pareceres Prévios de anos passados, como objeto de ressalvas e recomendações são as **Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)**.

De acordo com as informações extraídas do Sistema FIPLAN Gerencial, o Poder Executivo empenhou no elemento de despesa “92 – Despesas de Exercícios Anteriores” o montante de R\$1,1 bilhão, indicando um crescimento de 3,9% em relação ao exercício de 2022. Nesta rubrica, foram empenhados, em 2023, considerando todos os Poderes, R\$1,5 bilhão.

Em comparação ao exercício anterior, as secretarias que historicamente apresentam maior volume de despesas empenhadas por DEA tiveram aumento nesse elemento de despesa em 2023, com exceção da SETUR.

Após exames dos processos selecionados de despesas executadas como DEA em cinco secretarias estaduais (SESAB, SEC, SAEB, SEAP e SETUR), os auditores constataram que 100% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no exercício de competência, logo, que a totalidade das despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – DEA não atendia aos requisitos legais. Todas deveriam e tinham condição de serem empenhadas previamente, conforme estabelece o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, e executadas no exercício de competência ou inscritas em restos a pagar, se fosse necessário.

A Auditoria verificou que, até março de 2024, o total de empenhos já era de R\$1,6 bilhão, representando um aumento de 50,3% em relação ao exercício de 2023. Ressaltou também que o Estado apresentou déficit orçamentário de R\$2.546,0 mil em 2023, ensejando o entendimento de que ainda mais despesas foram ocultadas no exercício, para serem executadas como DEA em 2024, conforme aponta o crescimento expressivo de despesas nesse elemento de despesa.

Aduziram que, em respostas às solicitações de esclarecimentos enviadas às secretarias, foram apresentadas argumentações que têm se repetido ao longo dos últimos exercícios, desde a falta de orçamento para execução das despesas até a essencialidade do serviço público prestado, mas que não têm a capacidade de afastar a burla à lei orçamentária e ao ordenamento jurídico vigente. Foi informado que a Administração tem realizado esforços para reduzir essas despesas, entretanto a Auditoria alegou que medidas objetivas para o saneamento não foram apresentadas.

Assim, salienta o Ministério Público de Contas (MPC) que, “[...] *apesar de sinalizações concretas por parte desta Corte de Contas no sentido de que o Poder Executivo deve adotar medidas para assegurar a utilização do referido mecanismo de processamento de despesas apenas em situações de estrita excepcionalidade, nota-se o uso continuado desse procedimento fora das hipóteses normativamente previstas*”.

E, ao abordar o caráter sistêmico da irregularidade, considera “[...] *evidente que o uso indiscriminado de despesas de exercícios anteriores distorce uma série de indicadores fiscais, comprometendo a consistência de parte das informações contidas nas DCCEs de 2023*”.

Foi também verificado que valores de despesas executadas por meio de DEA em 2023 foram maiores do que os saldos orçamentários das secretarias em 2022 (SESAB, SAEB, SETUR, GABGOV e SEAP), revelando as distorções provocadas por essas irregularidades nos demonstrativos financeiros do Estado, tendo em vista a contratação de despesas em volume significativamente maior ao aprovado pelo Poder Legislativo, se considerado que a totalidade dessas despesas deveria ter sido contabilizada ainda no exercício de 2022.

Considerando o uso irregular de DEA, bem como que a totalidade dos processos de pagamento de despesas executadas por esse elemento de despesa, examinada pelos auditores, deveria ser executada no exercício de competência, fica evidenciado que essas despesas deveriam ser inscritas na conta de **Restos a Pagar (RPs)**, de acordo com o saldo orçamentário da dotação específica do exercício de competência, ou melhor, o uso irregular de DEA tem como consequência direta uma subavaliação em igual valor na conta de RPs. A subavaliação ocorre pelo não empenho e liquidação de despesas que tem como competência o exercício vigente, distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário.

Após a análise da amostra da Auditoria, o montante de despesas executadas como DEA que deveria ter sido inscrito em RPs foi de pelo menos R\$214,0 milhões (100% da amostra). Se considerado o total de despesas empenhadas por meio do elemento de despesa 92, esse valor poderia chegar a R\$1,1 bilhão.

Importante salientar que, no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, o TCE/BA expediu alerta ao Poder Executivo, referente ao art. 59, § 1º, da LRF: “4) subavaliação de RPs, no valor de R\$211,7 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.6 da Seção Analítica)”.

Os RPs devem ser contabilizados corretamente, de modo que permita ao cidadão o acompanhamento dos compromissos assumidos pela Administração e a situação da dívida pública.

Foram destinados na LOA/2023, aproximadamente, R\$150,0 milhões para a elaboração de **emendas parlamentares** impositivas, valor que representa 0,33% da RCL do exercício de 2021 (R\$45,4 bilhão), atendendo ao parâmetro legal estabelecido na CE/1989. No entanto,

verificou-se que, no referido exercício, o valor efetivamente vinculado a emendas individuais foi de R\$147,1 milhões, permanecendo R\$3,0 milhões como provisão para emenda parlamentar, na Unidade Encargos Gerais do Estado.

Com relação à destinação das emendas individuais propostas pelos deputados, a Auditoria confirmou que houve cumprimento do art. 51 da LDO/2023, uma vez que foram destinados 51,78% para a saúde (limite mínimo de 50%), 25,97% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 22,25% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%).

Quanto à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, verificou-se que foi empenhado 81,79% (R\$122,7 milhões) e pago 64,49% (R\$96,8 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,1 milhões), ou seja, constatou-se baixa execução financeira das emendas individuais aprovadas para o exercício de 2023.

No que se refere à obrigatoriedade de execução isonômica das emendas, conforme exige o §10, do art. 160, da CE/1989, a Auditoria verificou que o mandamento constitucional não foi cumprido, tendo em vista que houve variações entre 47,42% e 100% das despesas empenhadas (anexo 2 das DCCes de 2023) e entre 14,57% e 96,49% das despesas pagas (calculado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial).

Também não foi identificada a publicação dos impedimentos para a sua devida execução, conforme art. 160, § 11, da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023.

O MPC salienta que as fragilidades e inadequações atinentes à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares têm sido, recorrentemente, apontadas no exame das contas do Chefe do Poder Executivo estadual (exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022), registrando o incremento na desigualdade de sua execução em relação ao exercício anterior, no que tange à falta de isonomia na execução orçamentário-financeira. Também ressalta que a publicização dos elementos justificadores da inexecução é “[...] *imprescindível à garantia do tratamento isonômico exigido pela Constituição Estadual (art. 160, § 10); somente assim, afastar-se-á o risco de critérios ilegítimos e de obscuridades – subjetivismos, discriminações e vinculações político-partidárias, por exemplo – pautarem as escolhas das reservas orçamentárias que serão efetivamente executadas, em detrimento das demais*”.

No que tange às **Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais**, a Auditoria verificou que nas DCCes de 2023 não constam informações sobre os repasses por convênios, com detalhes sobre a movimentação no ano, assim como o resumo por situação. Constam apenas os saldos dos convênios pendentes de prestação de contas de algumas unidades orçamentárias nos exercícios de 2022 e 2023, contrariando o quanto disposto no art. 7º, I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Importante destacar que o Estado, em sua resposta à notificação deste Tribunal, no que se refere à ausência das referidas informações nas suas DCCes de 2023, informa que “[...] *a SAF/Dicop elabora as Notas Explicativas a partir das informações recebidas das unidades responsável pelas informações [...]*”, e complementa que “[...] *a ausência de unidade responsável pela gestão dos Convênios Concedidos, impede que as informações sejam demandadas pela SAF/Dicop na ocasião do encerramento do exercício, como ocorre com as demais informações constantes nas DCCes*”. Tal resposta evidencia claramente a fragilidade no controle dessas despesas.

A Auditoria destacou que a ausência de informações relativas aos repasses de recursos estaduais prejudica o exercício do controle social e é ponto recorrente nas Contas do Chefe do Poder Executivo.

Ao analisar o Plano de Ação apresentado pelo Estado, diante do Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, com as medidas visando sanear as fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo MROSC, a Auditoria entendeu que as ações propostas não são suficientes para sanar as irregularidades identificadas, sobretudo pela gravidade e recorrência com que o TCE/BA vem pontuando e sugerindo a expedição de recomendações ao Governo do Estado, registrando que a matéria em análise foi ressaltada no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022. Ressalte-se a importância do tema para o exercício do controle social, haja vista, como pontua o MPC, “[...] *que o cidadão não consegue fácil acesso às informações dos convênios e instrumentos congêneres. E mesmo que o cidadão obtenha algumas informações básicas como o termo de ajuste e o plano de trabalho, a análise concomitante sobre a aplicação dos recursos fica praticamente obstaculizada, pois não há um instrumento (ferramenta) que permita o fácil acesso a essas informações*”.

O Estado, em sua resposta, informou que a SAEB publicou, em junho/2024, consulta pública visando buscar empresas interessadas em licenciamento de *software* capazes de atender às demandas das parcerias (MROSC, contrato de gestão e convênios), e que, com essa contratação, busca-se disponibilizar, no segundo semestre de 2024, Ata de Registro de Preço de sistema informatizado para gestão dos instrumentos, podendo atender a, aproximadamente, 35 órgãos e entidades da Administração Pública. Assim, os auditores mantiveram na íntegra suas observações e encaminhamentos acerca desse achado.

EXECUÇÃO FINANCEIRA

O Estado da Bahia tem desembolsado, ao longo dos anos, recursos para **pagamento de encargos moratórios**, gerando prejuízo aos cofres públicos e, consequentemente, afrontando o Princípio da Economicidade. Desde 2015, diversos relatórios de auditoria evidenciaram fragilidades nos procedimentos de controle, conferência, pagamento, programação orçamentária e financeira do Estado, assim como a falta de apuração de responsabilidade aos danos causados ao erário.

Registram os auditores que, em 2023, o Poder Executivo pagou e contabilizou orçamentariamente no Sistema FIPLAN o montante de R\$6,19 milhões em encargos moratórios, superior ao apurado em 2022. No entanto, no sistema patrimonial foi contabilizado, em 2023, na conta “3.4.2 Juros e encargos de mora” R\$3,0 milhões, indicando uma divergência de R\$3,2 milhões entre os dois sistemas, considerando apenas o Poder Executivo. Para todos os Poderes, o montante de encargos moratórios apresentado nas Variações Patrimoniais Diminutivas, constante das DCCEs de 2023, foi de R\$3,3 milhões, concluindo, assim, os auditores que não há harmonia nos procedimentos de registro contábil dos encargos moratórios.

Os auditores reiteraram a necessidade da instauração de procedimentos administrativos para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios de qualquer natureza, bem como de demais providências, a exemplo de instauração de processos administrativos para ressarcimento do dano causado ao Erário.

Acerca da **devolução de recursos federais**, os auditores verificaram nas DCCEs de 2023 que o Poder Executivo obteve receitas relacionadas com transferências voluntárias (convênios) junto ao governo federal no montante de R\$170,2 milhões e efetuou pagamentos, a título de devolução de recursos recebidos por convênios, no montante de

R\$81,0 milhões (Ação “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”).

Os auditores frisaram que a devolução de saldos remanescentes deve ocorrer na mesma Fonte de Recursos utilizada para o registro da arrecadação, de modo a não gerar distorções ou pendências de conciliação nos saldos apresentados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF – da STN). Entretanto, em 2023, foram identificados pagamentos, no montante de R\$1,4 milhão, registrados como devolução de convênios em fontes que não são próprias para a arrecadação deste tipo de recurso, que representam indícios de pagamentos que foram equivocadamente registrados como devolução de saldos de convênios.

Cabe pontuar que, em 2021, a Auditoria analisou um pagamento de R\$2,2 milhões realizado pela SEDUR na fonte 100, cujo processo (TCE/009274/2021), em tramitação, foi convertido em tomada de contas para *“instrumentalizar a apuração, apreciação e julgamento de eventuais irregularidades evidenciadas no presente processo, as quais, ao que tudo indica nos autos, provocaram, em tese, dano ao erário estadual”*. Também nas Contas de Governo de 2022, foram analisados casos que apresentaram indícios de irregularidades executados na SETRE (R\$2,4 milhões) e na SEC (R\$0,8 milhão).

Foi salientado que, nesses casos, os pagamentos realizados pela Bahia à União interromperam a tramitação dos processos de cobrança e a consequente instauração de tomada de contas, onde seriam apurados o valor do dano causado ao erário federal e seus responsáveis, tendo sido os débitos absorvidos pelo Estado em valores históricos, além de juros e correções monetárias, sem que os gestores responsáveis tenham sido identificados ou penalizados.

Os auditores reforçaram a existência de registros semelhantes realizados ao longo dos últimos cinco anos, totalizando R\$18,7 milhões, que podem se tratar de danos causados ao erário federal e que foram indevidamente pagos pelo Poder Executivo estadual.

Os auditores concluíram, após análise das observações apresentadas pelo Estado, que se faz necessário que o Poder Executivo examine cada caso concreto para apurar a responsabilidade pelo débito – do gestor responsável pelo convênio ou do Estado da Bahia, configurando situações que merecem atenção especial de todas as instâncias da gestão estadual. Ademais, considerando o argumento do Estado quanto à impossibilidade de captação de novos convênios em função da não devolução dos valores solicitados pelo ente concedente, conforme entendimento do STF a hipótese levantada dessa impossibilidade não pode prosperar, tendo sido também em 2021 utilizado esse mesmo entendimento para que não fosse incluído no cadastro de inadimplentes. Assim, a Auditoria manteve sua proposta de encaminhamento para este ponto.

Quanto à **ordem cronológica de pagamentos**, a Auditoria destacou que não foram adotadas medidas concretas para sanar a inconsistência relativa à ausência de publicação da relação de todas as faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, como requer o art. 6º, §1º, da Lei Estadual nº 9.433/2005, registrando que, mesmo após quase 19 anos de vigência dessa Lei e quatro recomendações do TCE/BA, ainda não houve regulamentação do referido comando legal.

O tema foi objeto de análise nas contas de governo dos exercícios de 2017, 2018, 2019, tendo o Plenário do TCE/BA recomendado, nos três anos seguidos, a sua regulamentação, ressaltando-se que na apreciação das Contas do exercício de 2022, além de

recomendação, o TCE/BA expediu alerta no sentido de que *“a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira”*.

Sobre esse assunto, o Estado, em sua resposta, informou que *“[...] a Lei Estadual nº 9.433/2005 foi revogada e que a Lei Federal nº 14.133/2021 exige a disponibilização, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, da ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem”*. A Auditoria verificou que, de fato, a Lei Estadual nº 9.433/2005 foi revogada em 30/12/2023 pela Lei Estadual nº 14.634/2023, mas que a irregularidade identificada permaneceu por todo o período a que se refere a prestação de contas (exercício de 2023), mantendo suas observações e encaminhamentos, porém reformulando a redação da respectiva determinação e alerta sugeridos.

EXECUÇÃO FISCAL

Apuração dos limites de Saúde e Educação

No que se refere ao cumprimento do limite legal relativo à aplicação de recursos na área de Saúde, na apuração dos valores mínimos a serem aplicados em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, a Auditoria verificou, conforme consta no Demonstrativo das Receitas e Despesas Próprias com ASPS, elaborado pela SEFAZ e disponível no site institucional da Secretaria, que o Estado da Bahia realizou, no exercício, despesas no montante de R\$7,2 bilhões, atingindo 15,36% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais e legais, atendendo, deste modo, ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas estabelecido constitucionalmente.

Conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, elaborado pela SEFAZ, o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$12,0 bilhões, equivalentes a 25,64% do total da Receita Líquida de Impostos (RLI) e das transferências constitucionais e legais, atendendo, a princípio, ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

No entanto, os auditores constataram a existência de despesas inelegíveis, classificadas como MDE pelo Estado, para fins de cálculo do limite constitucional, totalizando R\$129,4 milhões, que foram por eles consideradas como pagamentos decorrentes de benefícios de caráter assistencial, destinados aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o objetivo de garantir sua permanência na instituição de ensino.

Assim, a revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, efetuada pela Auditoria, considerando a dedução dessas despesas inelegíveis, reduz o índice obtido para 25,36%, sem, contudo, afetar o cumprimento do limite mínimo e, assim, do art. 212 da CF/1988.

Os auditores observaram que a irregularidade quanto à inclusão de despesas inelegíveis com os programas de natureza assistencial no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022.

Sobre essa questão, reforça o MPC que *“[...] não há espaço interpretativo que autorize, juridicamente, afastar o caráter assistencial de que são revestidas as despesas entabuladas no âmbito do Programa Bolsa Presença, nos moldes em que evidenciado na Seção Analítica”*. Ademais, salienta que a reiterada inobservância às vinculações

constitucionais podem ocasionar o esvaziamento das fontes de financiamento da educação. E esclarece que “[...] o *Parquet de Contas* não se opõe ao conjunto de ações delineadas no Programa Bolsa Presença, inegavelmente importante sob o prisma social. O que se busca questionar é a utilização de recursos que, por imposição constitucional (25% da receita de impostos), estão vinculados ao custeio de ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, para o financiamento de outras iniciativas governamentais, ainda que referidas iniciativas estejam, direta ou indiretamente, relacionadas à área educacional”.

Após análise da resposta do Estado à notificação deste Tribunal, a Auditoria excluiu do total de despesas inelegíveis o valor de R\$16,2 milhões, referente à ação 4131 – Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior – Partiu Estágio/Mais Futuro, contudo reafirmou seu posicionamento sobre a não consideração do montante de R\$113,2 milhões registrado pela ação 3002 – Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social – Bolsa Presença, devido ao caráter assistencial dessas despesas e, portanto, inelegíveis como Despesas de MDE, para fins de limite constitucional. Assim, registrou que, após a revisão dos cálculos referentes à apuração do limite constitucional com aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o índice passou para 25,39%, portanto, cumprindo o art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Com relação ao limite mínimo a ser aplicado em despesas com pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, no percentual de 70,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, os auditores realizaram a confrontação de relatórios extraídos do Sistema Mirante com os valores registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), constatando que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo com o montante de R\$4,2 bilhões, correspondente a 83,12% dos recursos recebidos do Fundo no exercício de 2023, acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada Lei.

Pessoal e Encargos Sociais

A participação da despesa com pessoal na receita corrente líquida para o Poder Executivo em 2023, publicado por esse Poder, foi de 39,98%, enquanto a apurada pela Auditoria alcançou 43,27%, não ultrapassando o limite de alerta das despesas com pessoal. A diferença desse cálculo decorreu do montante de R\$1,1 bilhão na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização” e de R\$761,1 milhões no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”.

Em relação à diferença no montante de R\$1,1 bilhão na mencionada rubrica, os auditores registraram que ela se refere a despesas com a contratação de serviços médicos e hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela SESAB, que foram indevidamente classificados no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, em vez do elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”, já que têm natureza de substituição de postos de trabalho de médicos e outros profissionais de saúde, caracterizando intermediação de mão de obra, empregada em atividades finalísticas das unidades de saúde, inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal da Secretaria.

A contabilização dessas contratações no elemento de despesa 39, ao invés do 34, distorce o cálculo referente ao limite imposto pela LRF e tem sido recorrentemente apontada em relatórios de auditorias anteriores deste TCE, referentes às prestações de contas da SAIS

dos exercícios de 2012 e 2013, bem como das contas da UJ SESAB/SAIS relativas aos exercícios de 2015 a 2022.

O Estado, em sua resposta, informou sobre as providências que estavam sendo tomadas para o saneamento da contabilização dessas contratações, que foram concretizadas em 2024. Dessa forma, registraram os auditores que o objeto de questionamento persistiu durante todo o exercício sob exame, mantendo assim a sua sugestão de ressalva nº 12, excluindo, contudo, o encaminhamento relativo à sugestão de determinação nº 60, visto que atestaram a correta contabilização em 2024. Não é outro o entendimento do MPC, ao registrar que também considera que a falta dessa contabilização, nas DCCs de 2023, caracteriza irregularidade, porquanto contraria o art. 18, § 1º, da LRF, devendo ser objeto de ressalva.

Quanto à divergência de R\$761,1 milhões nos cálculos efetuados pela Auditoria, ela se refere ao montante indevidamente considerado pelo Poder Executivo como dedução do cômputo da despesa de pessoal, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, cujas despesas foram financiadas com a fonte “260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial)”.

Entendeu a Auditoria que a decisão judicial que permitiu que as receitas do BAPREV fossem direcionadas ao pagamento de benefícios de inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV trata apenas da recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV, realizados em decorrência da Lei Estadual nº 13.552/2016, que autorizou, excepcionalmente, no exercício de 2016, a transferência de recursos decorrentes de superávit financeiro do BAPREV para o FUNPREV. Prossegue afirmando que o que a decisão do STF garante é que não sejam devolvidos ao BAPREV os valores transferidos ao FUNPREV em decorrência da referida Lei. Tal decisão não deve ser interpretada de modo extensivo, de forma a subsidiar a continuidade de transferência de recursos, até porque a própria Lei Estadual nº 13.552/2016 dispõe que tal transferência seria realizada excepcionalmente no exercício de 2016 e somente em relação ao superávit financeiro do Fundo.

Assim, para os auditores, improcede a manifestação do Estado no sentido de reconhecer a liberdade de movimentar os recursos presentes nos dois fundos previdenciários, até julgamento definitivo de mérito da ACO, em tramitação no STF, e ratifica que, com a decisão pela improcedência do Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000 pelo Tribunal de Justiça da Bahia, foi cessada a comunicação de valores entre o BAPREV e o FUNPREV.

Aduziram ainda que, quando interpretações de decisões judiciais não são decorrentes de uma análise minuciosa de seus impactos financeiros e atuariais, elas contribuem para o desequilíbrio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e agravamento de sua sustentabilidade, e, no caso em tela, o entendimento da PGE/BA permitiu a transferência indevida de recursos entre os fundos da ordem de R\$2,4 bilhões, compreendendo o período desde a decisão judicial em 05/2020 até 12/2023, em evidente descumprimento de ordem judicial.

Releva salientar que em 2024 houve aprovação da Lei Estadual nº 14.651/2024, com modificações importantes para a previdência estadual, como a alteração do marco inicial do BAPREV para 29/07/2016, equiparando à data de criação da Previdência Complementar na Bahia.

O MPC consigna que, conforme registrado pela Auditoria, embora a irregularidade em questão tenha persistido no exercício de 2023, “[...] o fato é que, com a publicação da

mencionada Lei Estadual nº 14.651/2024, 'um dos efeitos foi a suspensão da transferência de recursos entre os fundos'. Isto é, a partir do exercício de 2024, não foram, ao que tudo indica, realizadas transferências financeiras de recursos do BAPREV para o FUNPREV, regularizando, assim, o referido achado".

A Lei também dispõe, no seu art. 3º, que o Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realizará aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e alcance do seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 anos, contados da data de início de sua vigência, na forma a ser estabelecida em lei, e o efeito financeiro mais imediato com a aprovação desse normativo foi a cessação em 2024 das transferências de recursos entre os fundos previdenciários.

A participação da despesa com pessoal de todos os poderes e órgãos (consolidado) em relação à receita corrente líquida correspondeu a 48,44%, conforme valor publicado, e 51,74%, conforme apurado pela Auditoria, encontrando-se também abaixo do respectivo limite de alerta previsto no art. 59 da LRF.

Previdência Oficial do Estado

Tendo em vista que os estados são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras de seu regime previdenciário, o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R\$6,2 bilhões, visando à cobertura do seu déficit financeiro.

Ademais, conforme demonstrado nas DCCes de 2023, a relação de 1,56 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite legal (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998.

Foram identificados cinco atos normativos que tratam da criação de cargos ou vantagens, ou do aumento de seus valores, que não se enquadram na regra do § 6º do art. 17 da LRF, por não se tratar do reajustamento disciplinado pelo art. 37, X, da CF/1988, mas de aumento nos vencimentos/vantagens, com a criação de gratificação ou de cargo para uma determinada categoria de servidor público.

Endividamento Público

Em relação ao limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL), apesar de a Auditoria ter constatado que as deduções da dívida consolidada, apresentadas no Demonstrativo da DCL, encontravam-se subavaliadas em R\$76,8 milhões, devido a divergências entre os saldos nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos do Sistema FIPLAN, foi verificado que, em 2023, o Estado da Bahia cumpriu o **limite para a dívida consolidada líquida, o limite para liberações de operações de crédito, o limite do montante global das operações de crédito realizadas, o limite para os dispêndios e o limite para concessão de garantias de valores.**

Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Encontravam-se vigentes oito contratos de PPP, sendo três de concessão patrocinada: do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, do Sistema Viário BA-052 e do Sistema Viário Oeste (incluindo a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica), e outros cinco de concessão administrativa, tendo o Estado da Bahia realizado despesas com pagamento de contraprestações equivalendo a 2,41% da Receita Corrente Líquida (RCL), cumprindo o limite fixado em 5,00% em relação àquela Receita, e evidenciado, com base nas

estimativas para as receitas e despesas dessa natureza para os próximos dez anos, que não seria ultrapassado o referido limite.

Resultado Primário

O Resultado Primário apresentado nas DCCes de 2023 foi deficitário em R\$1,1 bilhão, sendo que a meta fiscal originalmente prevista na LDO/2023 era de superávit, no valor de R\$376,7 milhões, mas alterada para um déficit de até R\$2,5 bilhões.

No Balanço Patrimonial publicado nas DCCes de 2022 havia um ativo financeiro de R\$13,1 bilhões para um passivo financeiro de R\$3,4 bilhões, gerando um superávit de R\$9,7 bilhões. Desses, foram utilizados R\$7,9 bilhões para a abertura de créditos orçamentários adicionais, que viabilizaram a execução de despesas em 2023, que tiveram como suporte receitas realizadas em exercícios anteriores, sendo o fator determinante para o resultado primário deficitário.

Em 01/12/2023, o Poder Executivo encaminhou à ALBA projeto de lei (PL) nº 25.130, objetivando efetuar a mencionada alteração das metas fiscais estabelecidas, dentre as quais a do Resultado Primário Acima da Linha, projetando o Resultado Primário, valor corrente, em R\$2.518,0 milhões negativos. No entanto, os auditores verificaram que o texto daquele projeto de lei não contém a fundamentação exigida no art. 2º da LDO/2023, apesar de terem considerado aptas as razões apresentadas pela SEFAZ para justificar a alteração efetivada.

Resultado Nominal

O Resultado Nominal ajustado (sem RPPS) abaixo da linha, apresentado no Demonstrativo do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2023 (R\$788,3 milhões negativos), estava a maior em R\$22,7 milhões em relação ao apurado pela Auditoria (R\$811,0 milhões negativos) em função da divergência identificada na auditoria do terceiro quadrimestre de 2022 (R\$98,8 milhões negativos), da diferença apurada na disponibilidade de caixa bruta (R\$76,8 milhões), bem como de uma diferença de R\$635.409,91 negativos, identificada no montante referente a “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados” publicado no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal.

A Auditoria salientou que, não obstante as divergências apontadas, o Resultado Nominal (sem RPPS) – Acima da Linha, de acordo com as alterações trazidas pela 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), apurado no exercício (R\$1.220,6 milhões negativos) apontou para o atingimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2023 (R\$2,3 bilhões negativos), ressaltando que a meta apresentada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2023 para o Resultado Nominal Acima da Linha, que era de R\$34,8 milhões negativos, foi alterada para R\$2.284,6 milhões negativos, sem que fossem também apresentados os fundamentos legais no PL nº 25.130/2023 para a alteração das metas fiscais da LDO para o exercício de 2023.

Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF)

Em 01/12/1997, o Estado da Bahia firmou contrato com a União, de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas, com base no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. Em 29/06/2022, foi firmado o 8º Termo Aditivo, por meio do qual o Programa foi convertido em Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, que, além de viabilizar a sustentabilidade fiscal e financeira do Estado em bases permanentes, visa reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. Em 24/10/2023, o Estado da

Bahia apresentou a 1ª revisão do Programa, contendo o diagnóstico sucinto da situação econômico-financeira do Estado, os objetivos e a estratégia do ajuste fiscal proposto pelo Estado, as metas ou compromissos estabelecidos em conformidade com as leis e regulamento vigentes, bem como as metas ou compromissos relativos ao exercício de 2023 e estimativas para os exercícios de 2024 e 2025.

A Auditoria salientou que o relatório sobre o cumprimento dos compromissos referentes a 2023 tem prazo de entrega definido até 31/05/2024, e que, em 02/10/2023, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apontou o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos para o exercício de 2022.

AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Precatórios do Estado da Bahia

Nas DCCes de 2023, consta que “Precatórios vencidos e não pagos” totalizam R\$8,5 bilhões, que representam 27,5% do total da dívida consolidada do Estado.

A Auditoria identificou **ausência de registros individualizados** (com identificação dos beneficiários) nas despesas executadas com precatórios, e destacou que a irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de alerta no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022; e subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização do valor dos processos, destacando que a irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022. A Auditoria destacou o pronunciamento do Estado no sentido de que, devido à decisão deste TCE, a SEFAZ está empenhada em discutir internamente e em colaboração com a PGE e o TJBA, com a definição de procedimentos até dezembro de 2024, salientando os auditores que o TCE já decidiu pela obrigatoriedade de registros individualizados da execução orçamentária da despesa com precatórios.

Relativamente à **subavaliação da dívida com precatórios** em, pelo menos, 32,9% do montante total, a PGE trouxe a informação de que o TJ/BA, em 06/05/2024, encaminhou para a SEFAZ lista atualizada de 100% do estoque de precatórios, no montante de R\$11.172.905.503,24. Dessa forma, a Auditoria ratificou o seu apontamento de que as DCCes 2023 apresentaram números não fidedignos, no tocante ao passivo com precatórios, causando distorções significativas nos demonstrativos.

Assim, os auditores registraram a necessidade de evidenciar nas DCCes os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas.

Importante assinalar o apontado pela Auditoria que o saldo do passivo registrado como precatórios, quando comparado com o exercício anterior, cresceu 69,45%, tendo as DCCes de 2023 indicado que foram pagos R\$884,0 milhões, enquanto foram incorporados R\$4,3 bilhões, o que denota que em 2023 a razão entre pagamentos e incorporação de novos precatórios foi de quase 1 para 5 vezes, respectivamente. E que, a ser mantido esse quadro, a situação tende a se agravar.

Disponibilidades

Os auditores registraram que, conforme Nota Explicativa nº 1 ao Balanço Patrimonial, foram apresentadas informações adicionais sobre o funcionamento de determinadas subcontas do

grupo de disponibilidades, enfatizando-se a existência de 19 contas bancárias sem cadastro, que não possuíam “o *correspondente registro de Conta Bancária de Órgão – CBO no Sistema Fiplan*”, cujo saldo disponível em 31/12/2023 era de R\$166,1 milhões, sendo apresentadas justificativas para sua não escrituração e comentado que os recursos respectivos representam cerca de 2% do saldo escriturado em disponibilidades, em 31/12/2023, razão pela qual as informações constam em nota explicativa, utilizando o “critério da materialidade”. Todavia, a Auditoria entende que este não desobriga a escrituração dos eventos financeiros relacionados ao fluxo de recursos que transitaram por tais contas bancárias, descumprindo o art. 50, I, da LRF e art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Análise das disponibilidades de 2023

Após acompanhamento, pelos auditores, dos achados decorrentes da Auditoria Financeira das Disponibilidades de 2022 e a realização de procedimentos nos saldos das disponibilidades apresentadas nas DCCes de 2023, da Casa Civil, DETRAN, Estado da Bahia, SAEB, SEC, SECULT, SEDUR, SEFAZ e SESAB, foram identificadas:

1. Existência de, pelo menos, **3.822 contas bancárias não escrituradas durante o exercício, com saldo de R\$129,4 milhões** em 31/12/2023, de titularidade do Estado e não evidenciadas nas DCCes de 2023 na conta de disponibilidades, cujo saldo está subavaliado, pelo menos, naquele valor. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP). Ressaltaram os auditores que a irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações e ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022.

Em relação a essas contas bancárias, denominadas pelo Estado de contas de autenticação, que representam parte das contas não escrituradas, o Estado apresentou as mesmas informações já apresentadas no âmbito das Contas de Governo de 2022 sobre a sistemática de sua utilização, acrescentando que estará concluindo os procedimentos para cadastro até dezembro/2024.

A Auditoria relatou que, no que se refere às 3.695 contas não escrituradas com saldo de R\$120,8 milhões, em 31/12/2023, vinculadas ao CNPJ da SEC, o Estado apresentou a mesma justificativa já apresentada pela Secretaria no âmbito das análises auditoriais, ao reafirmar que essas contas “tem finalidade transitória ou são movimentadas exclusivamente pelos gestores das escolas que não operacionalizam o Sistema FIPLAN”, e sobre as providências que serão adotadas para sanar a irregularidade, o Estado afirmou que, visando reduzir o número de contas abertas e sem CBO, foi solicitada ao Banco do Brasil a criação do cartão FAED e, em paralelo, estão efetuando a análise e encerramento dessas contas. Não houve manifestação do Estado quanto às outras 127 contas não escrituradas com saldo de R\$8,6 milhões, em 31/12/2023, vinculadas aos CNPJs de outras unidades orçamentárias.

O MPC salienta que o CBO funciona como ferramenta essencial para o registro contábil das transações financeiras realizadas, indispensável para a efetivação do registro contábil, lacuna essa que prejudica a contabilidade do ente público, impossibilitando a demonstração precisa das receitas e despesas estimadas e realizadas.

2. **Inconsistências nos saldos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE)**: em comparação dos saldos, em 31/12/2023, das disponibilidades entre os livros contábeis oficiais, o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários, foram verificadas divergências entre os registros dessas fontes; ausência de conciliação para

as diferenças identificadas entre o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários; contas bancárias de titularidade da DESENBAHIA, porém com recursos de propriedade do FUNDESE; e conta bancária sem respectivo registro no Sistema FIPLAN.

3. **Deficiências no controle das disponibilidades do Fundo Estadual de Saúde da Bahia (FESBA):** a Auditoria identificou grande quantidade de pendências de conciliação não regularizadas em diversas contas bancárias, sendo que parte significativa dos eventos pontuados nas conciliações relaciona-se a bloqueios e desbloqueios judiciais não contabilizados; a existência de 47 contas bancárias não escrituradas (sem CBO), cujo saldo total, em 31/12/2023, era de R\$7,2 milhões; e a ausência de conciliação entre o saldo, em 31/12/2023, informado pelo Banco do Brasil (R\$118,2 milhões) e do razão contábil (R\$161,8 milhões) da CBO 03395 (FESBA – custeio), representando uma diferença de R\$43,6 milhões.

A Auditoria destacou que, além da incerteza quanto à representação fidedigna do saldo ao final do exercício, a não elaboração regular de conciliações compromete, também, a integridade dos registros contábeis dos ingressos e saídas dos recursos que transitaram por esta conta bancária no ano, e, conseqüentemente, das possíveis receitas e despesas correspondentes.

A Auditoria informou que o montante de recursos movimentados em 2023 nessa conta foi da ordem de R\$2,3 bilhões, decorrentes de transferências do Governo Federal, relacionadas aos repasses do SUS.

A SESAB informou que a CBO 3395 diz respeito à conta bancária aberta pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) e que, em razão do enorme fluxo de operações, essas contas não estão sendo conciliadas, porém a situação já foi objeto de pauta de reunião junto à SEFAZ.

Ante às deficiências dos controles das disponibilidades no FESBA, a Auditoria não pôde concluir sobre a adequação dos saldos em disponibilidades dessa unidade orçamentária, apresentados em 31/12/2023, assim como em relação aos controles sobre o fluxo das disponibilidades na conta bancária (CBO 03395) durante o exercício de 2023.

Análise das Demonstrações Financeiras do Estado

Através dos procedimentos realizados e das evidências obtidas pela Auditoria, foram identificadas inconsistências relevantes para as afirmações, contas ou assuntos das seguintes demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas:

- a) No **Balanço Patrimonial, Demonstrações das Variações Patrimoniais e das Mutações do Patrimônio Líquido**, a Auditoria identificou contas dos grupos Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido, e Variação Patrimonial Diminutiva, com inconsistências relevantes em seus saldos. Também registrou ausência de dados e informações decorrentes da não implementação de procedimentos de registro por competência das Receitas tributárias do ICMS e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que dificultam, dentre outros aspectos, a avaliação quanto à eficiência dos mecanismos de arrecadação destes tributos.

A Auditoria ressaltou que, conforme a SEFAZ, em 31/12/2023, o saldo líquido de ICMS a ressarcir aos contribuintes no “regime de conta corrente fiscal”, portanto referente a um passivo, era de R\$893,0 milhões, assunto não evidenciado nas DCCEs 2023.

- b) No **Balanco Orçamentário**, observou-se registro de DEA em 2023, no montante de R\$1,5 bilhão, observado, também, em 2024, relacionado a eventos econômicos previsíveis, que deveriam impactar a execução orçamentária do ano da sua efetiva ocorrência, cujos reflexos podem revelar distorções também em saldos de contas do Passivo no BP. Também foi identificada a ausência de apropriação adequada das despesas relacionadas com pagamento de servidores e encargos de pessoal nos programas finalísticos, sendo parte computada no programa orçamentário “Apoio Administrativo”. Por fim, a Auditoria identificou discrepância acentuada entre o montante orçado inicialmente na LOA e o total liquidado, sendo incrementado por R\$22,5 bilhões, por meio de decretos suplementares, cujas alterações orçamentárias de R\$7,9 bilhões foram realizadas mediante utilização de saldos financeiros de exercícios anteriores. Ademais, foram verificadas variações relevantes nas despesas orçadas, sendo as Despesas de Capital incrementadas em 81,7%, as Despesas Correntes com variação de 28,9%, sendo as principais em Outras Despesas Correntes (37,8%) e Pessoal e Encargos (20,37%).

Segundo a Auditoria, tais aspectos demonstram carência de métodos eficazes na elaboração do Orçamento, que abrange a sua concepção e o monitoramento do planejado e do executado, comprometendo as análises do Balanco Orçamentário.

Ainda no Balanco Orçamentário, identificou-se renúncia de receita de R\$6,1 bilhões, apurada em 2023 de forma incompleta, pois se refere apenas a determinados programas de incentivos tributários do ICMS, não abrangendo a totalidade das renúncias fiscais indicadas no Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (RICMS), as relacionadas aos demais tributos e contribuições, assim como não incluem outros tipos de renúncia, como, por exemplo, a dispensa de juros sobre os contratos do Programa Habitacional do Servidor Público (PROHABIT).

Na prestação de contas não foram apresentados comentários, dados e informações sobre os benefícios à sociedade baiana vinculados diretamente às renúncias concedidas, como a quantidade de empregos gerados, percentual ou montante incrementado na atividade econômica, dentre outros.

Finalmente, a Auditoria constatou ausência de comentários quanto aos impactos na arrecadação do ICMS, decorrentes da alteração na alíquota de 18,0% para 19,0%, a partir de março de 2023, assim como em relação à perspectiva de aumento na arrecadação face ao novo incremento na alíquota para 20,5%, a partir de 06/02/2024.

- c) No tocante ao **Balanco Financeiro/Fluxo de Caixa**, a Auditoria identificou efeitos não mensurados decorrentes de disponibilidades existentes ao final do exercício e de transações ocorridas em 2023 por meio de contas bancárias de entes da estrutura do Estado da Bahia não registradas nos livros contábeis.

Os auditores concluíram que as inconsistências mencionadas comprometeram a análise e interpretação apropriada da gestão econômica e orçamentária do Estado, bem como a situação patrimonial e financeira do exercício.

Gestão Patrimonial

Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A área técnica deste TCE avaliou as informações sobre o estágio de implementação do PIPCP e destacou que, embora alguns itens tenham sido considerados como atendidos ou

parcialmente atendidos pelo Poder Executivo, a efetiva implementação ainda carece de aprimoramento nas rotinas administrativas e contábeis para que os objetivos deste Plano sejam alcançados em sua essência.

A SEFAZ comentou, dentre outros aspectos, que o processo de implantação de uma contabilidade essencialmente patrimonial será um processo gradual e que pontuais ineficiências e ausências serão objeto de análise pela Comissão estadual para o PIPCP e será buscado o saneamento nos próximos exercícios. Portanto, as ponderações apresentadas reconheceram as deficiências indicadas pela Auditoria.

Dívida Ativa

Conforme as DCCEs de 2023, no final do exercício, o total de crédito inscrito na **Dívida Ativa** era de R\$27.487,6 milhões. Desse montante, a Dívida Ativa Tributária (DAT) somava R\$26.843,5 milhões, enquanto a Dívida Ativa não Tributária, R\$644,1 milhões.

A Auditoria procedeu ao exame dos lançamentos contábeis das adições e baixas nos créditos dessa Dívida no Sistema FIPLAN e no Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária (SIGAT), sendo que nesse sistema foi verificada a situação dos Processos Administrativos Fiscais (PAFs) em amostra definida pela Auditoria, sendo constatada a conformidade dos valores registrados na DAT.

No entanto, a Auditoria também verificou que a DAT está classificada no Ativo Não Circulante, indicando que nenhum valor seria recebido durante o exercício de 2024. Esta informação conflita com a própria metodologia apresentada na Nota Explicativa nº 8, pois se estima receber aproximadamente 0,08% do total da DAT em cada mês do exercício subsequente. A SEFAZ informou à Auditoria que a expectativa de receita relativa à DAT para 2024 ficará em torno de R\$212.000.000,00; e que foi deliberado o encaminhamento de comunicação interna com o objetivo de orientar a reclassificação dos valores em que haja expectativa de recebimento até o final do exercício seguinte para as contas de curto prazo no momento da elaboração das demonstrações contábeis.

A Auditoria ressaltou que a subconta de Parcelamento Administrativos Créditos Tributários apresentou saldo, em 31/12/2023, de R\$716,2 milhões, indicando a existência de DAT negociada, possuindo razoável previsibilidade quanto ao seu recebimento.

Outros Valores a Receber (Não Circulante)

Quanto à rubrica Empréstimos a Servidores – PROHABIT, integrante de **Créditos e Valores a Receber** com saldo relevante, foram apresentados detalhes sobre a natureza dos créditos na Nota Explicativa ao BP nº 10, contudo não foram explicitados dados financeiros sobre a inadimplência, nem foi reclassificado para o Ativo Circulante o montante previsto dos recebimentos em até 12 meses. Em sua manifestação, o Estado informou que os saldos já foram ajustados por meio de Notas de Lançamentos, indicando que a regularização foi efetivada apenas no exercício de 2024.

Quanto ao saldo do FUNDESE, a Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBAHIA), responsável pela sua gestão, informou que desconhecia a origem dos registros componentes do saldo desta conta, e apresentou correspondência cujo destinatário era a SEFAZ, afirmando que o PROHABIT não integra os programas de financiamento do FUNDESE, e que não reconhece esses lançamentos, sendo este fato admitido pela SEFAZ. Ante o exposto, a Auditoria não pôde avaliar quanto à adequação, consistência e integridade do seu saldo, no montante de R\$246,6 milhões.

Investimentos

Os investimentos apresentaram saldo no Balanço Patrimonial de 2023 no total de R\$12.260,4 milhões. Os auditores registraram que o aumento do saldo desta conta foi influenciado pelo incremento do investimento na EMBASA, sendo comentado que os principais fatores que impactaram o resultado positivo, ocasionando aumento do Patrimônio da Companhia, foram os reajustes tarifários refletidos nos demonstrativos de resultado dos meses de janeiro e outubro de 2023 e a desaceleração nos gastos operacionais do período.

A Auditoria observou a inclusão de comentários sobre os fatores que influenciaram nos ganhos patrimoniais das investidas e o aprimoramento nos procedimentos de eliminação dos ganhos e perdas de transações e dos saldos em 31/12/2023 de ativos e passivos entre entidades, na consolidação das DCCes. Entretanto, entendeu que os procedimentos de cálculo da equivalência patrimonial em investidas e fundos ainda carecem de aprimoramento.

Nesse sentido, a Auditoria identificou inconsistências nos cálculos da equivalência patrimonial dos investimentos na Companhia de Gás da Bahia (BAHIAGÁS), onde destacou a ausência de registro segregado, em subconta específica, do ágio decorrente da aquisição da participação acionária de 41,5%, ocorrida em julho/2022, que passou de 17% para 58,5%; e que, embora o registro do investimento na Empresa estivesse apresentado na conta de Investimentos pelo método de equivalência patrimonial, consta também, na conta Outras Participações, o saldo dessa operação, efetivado em transação com a empresa COMMIT GAS S.A. (GASPETRO), pelo montante de R\$574,8 milhões, indicado erroneamente na Nota Explicativa como sendo “Aquisição de participação acionária na GASPETRO”. Portanto, registrou que o saldo na conta Outras Participações, avaliadas pelo método de custo se encontra a maior pelo montante de R\$574,8 milhões.

Já na Habitação e Urbanização da Bahia (URBIS), os auditores apuraram que nas DCCes não consta saldo ou comentário em nota explicativa sobre esta investida, seja no Ativo (em investimentos), seja no Passivo (como provisão para perdas), sendo informado que o balancete da URBIS, de 31/10/2022, apresentava Patrimônio Líquido (PL) negativo de R\$59,2 milhões.

Sobre a URBIS, a Auditoria concluiu que, para uma avaliação criteriosa quanto aos possíveis efeitos a serem refletidos nas DCCes de 2023, seria necessária a obtenção de demonstrações contábeis da investida, emitida em data mais próxima ao encerramento do exercício.

Quanto às inconsistências no investimento na BAHAGÁS, em sua manifestação a PGE informou a sua regularização em 2024, portanto corroborando com o afirmado pela Auditoria, e, quanto ao investimento na URBIS, a PGE discordou da Auditoria, afirmando que a provisão já estaria constituída. No entanto, a Auditoria verificou que o saldo apresentado na conta “Provisão para Perdas com Participação em Investimento”, alegado nas argumentações, se refere apenas aos investimentos nas empresas CAR e CERB, salientando que não foi apresentada demonstração contábil da investida, com até 2 meses de defasagem em relação à data de encerramento do exercício (31/12/2023), conforme previsto no CPC 18 (R2), item 34, informação necessária para apurar o montante da provisão.

Os auditores também constataram saldo de investimento relativo ao FUNDESE em duplicidade, no montante de R\$1.150,2 milhões, em 31/12/2023, tendo em vista que os ativos e passivos desse Fundo já se encontram refletidos no BP, devido ao procedimento de consolidação das demonstrações contábeis, portanto não deveriam ser apresentados nas

DCCes de 2023 como investimento, tendo a SEFAZ informado que doravante os saldos serão excluídos nos demonstrativos consolidados.

Imobilizado

O saldo da conta do Imobilizado, no Balanço Patrimonial Consolidado de 2023 (bens móveis e imóveis) foi de R\$60.272,2 milhões.

Segundo a Auditoria, os eventos mais relevantes que influenciaram no aumento do saldo nesse grupo foram o levantamento e reavaliação na faixa de domínio das estradas, no montante de R\$1.960,3 milhões e a reavaliação dos bens imóveis do TJ/BA, acarretando o incremento de R\$1.459,8 milhões.

Quanto à gestão do patrimônio imobiliário, a Auditoria constatou ausência de informações sobre o estado de conservação e a situação da ocupação dos imóveis cedidos para uso por órgãos de outras esferas de governo ou de entidades privadas, assim como indicação dos que se encontram em desuso, em processo de alienação, invadidos etc.

Os auditores verificaram que a relação individualizada de 7.827 imóveis com indicação sobre a situação legal e de ocupação de cada item, constante dos autos, se encontra desprovida de legenda com detalhes e esclarecimentos sobre os critérios de classificação, não contemplando comentários acerca da gestão patrimonial.

No que se refere ao Imobilizado – terrenos e edificações (bens de uso especial), verificou-se que constam no “Relatório Imobiliário do Estado” e no “Resumo Patrimonial” dados sobre 7.827 bens imóveis cadastrados no Sistema de Controle de Bens Imóveis (SIMOV), relacionados aos saldos contabilizados apenas na UO 9101 (APG/SAEB), não incluindo, portanto, os dados e informações das demais entidades e secretarias componentes da estrutura do Estado.

Nesses documentos, a Auditoria verificou que o total de bens listados representava financeiramente, como custo corrigido, R\$12.797,0 milhões, superior em R\$5.938,8 milhões em relação ao constante na respectiva conta contábil das DCCes. A SAEB reconheceu que se tratava de incorreção no valor de cadastramento da reavaliação em 2023 em um determinado bem no sistema SIMOV.

Ademais, observou-se em Nota Explicativa que vem sendo adicionado o montante de reavaliações ao custo de aquisição de alguns bens imóveis, com base em laudo de avaliação elaborado por empresa especializada, porém de forma pontual, como indicado em nota explicativa que, por conta das restrições orçamentárias, a frequência da realização das avaliações e reavaliações depende da necessidade da atualização contábil, em especial, quando o imóvel está destinado à alienação ou quando seu valor contábil está equivocado.

Os auditores ressaltaram que a forma de implementação do procedimento de reavaliação compromete a comparabilidade e a compreensibilidade das informações e que, da análise dos critérios de avaliação, foi verificada ausência de segregação contábil do valor representativo dos terrenos, ausência de definição do valor residual das edificações para fins de cálculo da depreciação e 3.648 imóveis de valor inexpressivo (inferior a R\$1 mil reais).

No que tange ao Imobilizado – bens de uso comum do povo, segundo os auditores, alguns tipos desses bens ainda se encontram pendentes de adequada evidenciação, como os sistemas de esgotamento e abastecimento de água, cabendo comentar que nas DCCes,

como obra de sistemas de abastecimento, estão refletidos apenas uma represa, cujo custo está 100% depreciado; e três sistemas adutores de água, um dos quais sem valor representativo. Ademais, os sistemas de “água/esgoto” operados pela EMBASA, contabilizados no Intangível da Empresa como infraestrutura em operação, pelo montante de R\$10.463,7 milhões, além de outros ainda “em construção” por R\$2.681,9 milhões, também não estão refletidos nas DCCes.

Ainda conforme a Auditoria, também não foram contabilizados ou apresentados comentários, dados e informações quanto às benfeitorias e infraestrutura, de propriedade do Estado, relacionados aos terrenos dos distritos industriais do Centro Industrial de Aratu (CIA), e dos distritos das cidades de Camaçari, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Barreiras, Luís Eduardo Magalhães, Alagoinhas, Eunápolis, Teixeira de Freitas, Santo Antônio de Jesus e Jequié.

Sobre esse assunto, a Auditoria registrou que em 2023 foi pago à FORD Company o montante de R\$221,8 milhões relativo à “indenização da reversão do imóvel” localizado em Camaçari, sendo incorporado ao Imobilizado na rubrica de Terrenos/Glebas na UO 15101 (APG/SDE).

A Auditoria concluiu pela necessidade do levantamento e contabilização da totalidade dos bens imóveis do Poder Executivo, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o registro e controle no sistema SIMOV.

O saldo da conta de bens imóveis em andamento, em 31/12/2023, era de R\$23.116,3 milhões. Das informações requeridas às UOs com saldos mais representativos (SESAB, SEDUR, CONDER e CAR) sobre a composição do saldo contábil por obra/contrato, a Auditoria observou que órgãos estão adotando providências objetivando a identificação, segregação por obra e posterior regularização contábil.

Entretanto, dos esclarecimentos apresentados, a Auditoria verificou diversos contratos com indicação de obras paralisadas ou concluídas, que deveriam ter sido transferidas para as contas apropriadas, assim como reconhecidos contabilmente os efeitos econômicos decorrentes do desgaste, mediante o registro da depreciação ou outros procedimentos de *impairment*⁵.

No que concerne aos bens relacionados aos contratos de PPP, verificou-se que persistem as deficiências observadas no ano anterior quanto à designação genérica de “Ativos SPE a incorporar”, no montante de R\$852,7 milhões, sem indicação da natureza do ativo, nem a qual contrato se refere e a falta de evidenciação de ativos preexistentes que são objeto de PPP.

Os auditores registraram que, na sua resposta, a PGE corroborou com as inconsistências pontuadas, comentando, entre outros aspectos, que serão encaminhados ofícios aos órgãos do Executivo Estadual da Administração Direta, em especial à SEINFRA e à SETRE, para que realizem a depuração desses bens contabilizados em seus órgãos e verifiquem junto à SAEB a sua inclusão no SIMOV, bem como será reiterada a todos os órgãos/entidades a necessidade do controle administrativo/patrimonial dos seus bens móveis e imóveis, para adequação às normas contábeis e financeiras, e que será emitido Ofício Circular para alertar sobre a importância da reavaliação de bens, informando também que a contabilização das adutoras e demais bens de infraestrutura será objeto de análise com o avanço dos trabalhos da Comissão Estadual para atender ao Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP).

5 Procedimento contábil de comparar o valor de um ativo com seu possível valor de retorno.

Quanto à **Depreciação Acumulada**, a Auditoria identificou despesas contabilizadas a menor no montante de, aproximadamente, R\$308,9 milhões. Relativamente aos critérios de cálculo da depreciação de bens imóveis, na nota explicativa é comentado que a Administração, de uma forma geral, não aplicava os critérios de reconhecimento e mensuração dos ativos imobilizados e intangíveis conforme orientado pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público 9ª edição (MCASP). Segundo os auditores, a não definição de valor residual dos bens móveis e imóveis ao final da sua vida útil acarreta a subavaliação do imobilizado, mormente em relação às contas de edificações e de veículos, na medida em que é apropriado um montante maior de depreciação.

Conforme a Auditoria, o saldo da conta **Redução ao valor recuperável** é remanescente de registros efetuados há mais de dez anos na UO 1303 relativa à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), não sendo objeto de revisão posterior e/ou de comentário em Nota Explicativa às DCCs.

Também é registrado que, conforme dados do SIMOV, em 31/12/2023 existiam 271 bens imóveis invadidos ou parcialmente invadidos, além de outros informados pela CONDER nessas mesmas condições, os quais deveriam, a priori, ser objeto de avaliação quanto ao valor recuperável. Quanto aos procedimentos contábeis, a SEFAZ informou que adotou as providências necessárias.

Empréstimos e Financiamentos

O saldo da Dívida Pública (Passivo Circulante e Passivo não Circulante) no Balanço Patrimonial de 2023 totalizou R\$21.954,4 milhões.

A Auditoria registrou que a composição das dívidas por credor, excluindo-se a parcela de juros e encargos a pagar (R\$210,4 milhões), se encontra na Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa do exercício, sendo a União o maior credor da dívida fundada interna, com créditos de R\$5.531,0 milhões, que representam 48,43% dessa dívida e 25,44% do total contraído, seguido pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal (CEF), que representam, juntos, 38,02% da dívida interna. Em relação à dívida externa, os maiores credores são o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), respondendo, juntos, por 98,86% da dívida externa do Estado.

Relativamente à evolução da dívida fundada, a Auditoria evidenciou que seu saldo sofreu um decréscimo de R\$1.279,3 milhões, na comparação com 2022, sendo considerada, dentre os principais fatores para essa redução, a atualização cambial, decorrente da variação da relação de troca entre as moedas estrangeiras e a moeda nacional, uma vez que houve desvalorizações do Dólar (7,9%) e do Direito Especial de Saque (3,7%).

A Auditoria atestou os saldos, em 31/12/2023, das dívidas com os credores internos e externos.

Diferença entre os sistemas de contabilidade das empresas Estatais Dependentes e o Sistema FIPLAN

Desde o exercício de 2018, vêm sendo identificadas divergências entre os saldos do Ativo, do Passivo e do Patrimônio Líquido registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e no Sistema FIPLAN.

No Parecer Prévio do TCE, exercício de 2022, foi recomendado “adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais

Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2024, definido para a implantação da metodologia”. No Plano de Ação apresentado em fevereiro de 2024, a SEFAZ comunicou que foi finalizada a contratação da consultoria especializada no âmbito do Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – PROFISCO II.

A Auditoria teve acesso ao Plano de Aquisições do Programa e identificou o item relacionado ao produto “Modelo de Gestão Contábil Implantado”, previsto para ser concluído até 2027.

Assim, os auditores identificaram divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e aqueles constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN, que distorcem as DCCs de 2023, já que os saldos desse último são a base para a elaboração dos demonstrativos consolidados.

Contratos de PPP

Auditoria de Acompanhamento de Concessão – Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento

O Governo do Estado publicou, em 17/05/2023, aviso de edital do certame relativo ao Novo Aeroporto Internacional Costa do Descobrimento.

Após análise referente à fase de licitação, a Auditoria propôs Medida Cautelar para suspender a contratação, em face da identificação de falhas aptas a macular a licitação. Antes da deliberação pelo TCE/BA, a SEINFRA suspendeu o certame para avaliação dos achados. O TCE/BA decidiu pelo arquivamento da Cautelar, “em razão da perda de objeto decorrente da suspensão da Concorrência nº 07/2023 pelo Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), para detalhamento do anteprojeto referencial de engenharia e do orçamento [...]”, tendo a Auditoria encerrado as análises quanto aos eventos consumados do certame e emitido novo relatório em 2023, contendo recomendações quanto às avaliações jurídica, econômico-financeira e dos elementos técnicos de engenharia, relativas à fase de planejamento da PPP.

Governança e gestão dos contratos de PPP no âmbito do Estado

Em 2023, o Estado da Bahia possuía projetos de PPPs em execução em diversos setores, entre eles, transporte, saúde, saneamento e infraestrutura social. A Auditoria observou que o ente necessita aprimorar sua estrutura para garantir o adequado planejamento dos projetos de PPPs. Deste contexto, resultaram os seguintes achados e fatos significativos: ausência de Regimento Interno para o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP); descumprimento do dever de divulgar anualmente a relação de projetos do Programa de PPPs; intempestividade no exercício das atribuições do CGP; indisponibilidade de instrumentos e ferramentas facilitadoras da governança e gestão das PPPs; necessidade de investimento em recursos humanos; e baixa participação nas licitações de PPPs.

Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes

A Auditoria consignou que, embora a SEFAZ disponha de mecanismos eletrônicos de mensuração e monitoramento sobre os eventos relacionados ao reconhecimento e apuração do ICMS, assim como do monitoramento da conta corrente, tais elementos e informações não são utilizados para fins de reconhecimento contábil tempestivo, ou no Balanço Patrimonial.

A Auditoria observou que ainda não vêm sendo evidenciados os direitos e as obrigações fiscais relacionadas com o saldo cumulativo do ICMS, a receber e a ressarcir aos contribuintes.

Sobre os saldos cumulativos, em 31/12/2023, dos contribuintes cadastrados no “regime de conta corrente fiscal” do ICMS, a SEFAZ informou sobre a existência de 10.061 contribuintes com saldo a recolher ao Estado, de R\$989,9 milhões; e 363 contribuintes com “Saldo credor acumulado”, cujo total era R\$1.882,9 milhões.

Segundo a Auditoria, tais informações revelam a existência de Ativos e Passivos de valores relevantes não evidenciados no Balanço Patrimonial de 2023, cujo efeito no PL e na DVP seria de R\$893,0 milhões, relacionadas à redução de receitas do ICMS.

Após análise dos esclarecimentos prestados pelo Estado, a Auditoria aduziu que, em consonância com as NBC TSP, o MCASP 9ª Edição, Parte II, item 14.4, e o IPC/STN nº 02 determinam a escrituração dos tributos pelo regime de competência. E também que, considerando que tais eventos estão subsidiados por mecanismos de controle em uso pela unidade de arrecadação (SAT/SEFAZ) e que, portanto, suportam a consistência dos montantes em 31/12/2023, assim como a relevância dos valores envolvidos, tanto dos saldos de tributos a receber (Ativo) como a restituir aos contribuintes (Passivo – Obrigação), à luz do que dispõe o item 106 da NBC TSP 01, a Auditoria concluiu que as ponderações apresentadas pela PGE não se mostraram suficientes para modificar o seu opinativo.

Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais

Na conta Pessoal a Pagar, cujo saldo ao final de 2023 era de R\$2.387,3 milhões, são apropriadas as obrigações referentes a salários ou remunerações, bem como benefícios que o empregado ou servidor tenha direito, aposentadorias, reformas, pensões e encargos a pagar.

Relativamente à provisão de férias, a Auditoria verificou que o montante contabilizado em dezembro, nas UOs da Administração Direta do Poder Executivo, está suportado em relatórios do Sistema RH Bahia. Todavia, observou que não foram contabilizadas as provisões relacionadas aos servidores lotados no Poder Judiciário, nos Tribunais de Contas e no Ministério Público, e que não há evidências de inclusão nos cálculos do montante devido relacionado com as gratificações e os encargos previdenciários incidentes.

Outrossim, da análise dos dados contidos nos relatórios do Sistema RH Bahia, foram identificadas inconsistências nos cálculos da relação individualizada, base para registros da provisão de férias, tendo sido verificados 115 casos com o cálculo a maior da provisão, indicando que teriam mais de duas férias vencidas, bem como cálculo a menor da provisão, ou seja, menor que 12/12 de seus proventos. Também não foram provisionadas outras obrigações devidas aos servidores, derivadas da relação de trabalho, como as licenças-prêmio, tanto as relacionadas ao direito de indenização financeira, quanto as relacionadas ao direito de usufruto pelo gozo sem laborar.

Em seu pronunciamento, a PGE concordou com o apontamento, informando que a equipe técnica da Diretoria da SAEB está regularizando a situação.

Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências)

A Auditoria constatou inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$12.910,7 milhões.

A Auditoria constatou que os relatórios gerenciais das indenizações calculadas pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) vêm sendo utilizados para ajustar contabilmente a provisão ao final dos exercícios. Contudo, segundo os auditores, esses relatórios não contêm todos os elementos necessários para suportar os ajustes contábeis relacionados ao reconhecimento adequado dessa provisão, pois não evidenciam detalhes do trâmite dos processos. Por conseguinte, a Auditoria não pôde identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções dessa provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP.

Ademais, constatou-se que não foi apresentada nas DCCEs de 2023 a avaliação quanto às potenciais contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos não ajuizados, porém com potenciais riscos de perda financeira futura para o erário.

A Auditoria identificou a necessidade de normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, e de observar os requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das provisões e dos passivos contingentes, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCEs.

Após análise das observações apresentadas pelo Estado, a Auditoria registrou que não foi refutado o achado auditorial na sua essência, com informações, inclusive, de providências que vêm sendo adotadas para atender ao disciplinado no MCASP e demais normas de contabilidade, e concluiu que as ponderações não se mostraram suficientes para modificar o seu opinativo.

Provisões Matemáticas – Passivo Atuarial

Consoante as DCCEs de 2023, o grupo Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo totalizou o montante de R\$181.621,3 milhões, com destaque para as contas que representam o Passivo Atuarial do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV), do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e do Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM).

Relativamente à evolução do resultado previdenciário nos exercícios de 2020 a 2023, os auditores verificaram que as receitas foram insuficientes para cobrir as despesas ao longo dos últimos quatro exercícios, gerando um déficit que tem sido coberto por aportes de recursos efetuados pelo Tesouro. Parte da receita arrecadada tem sido destinada à suplementação do FUNPREV para a cobertura do desequilíbrio financeiro.

Ainda segundo a Auditoria, houve uma evolução crescente dos aportes, e que, embora o Estado utilize fontes alternativas de receita para atenuar o quadro, tais recursos se revelam insuficientes para reduzir, de forma significativa, os aportes do Tesouro para o custeio da folha dos inativos, tendo como consequência a redução dos recursos disponíveis para custeio ou para investimento em outras áreas de atuação da Administração Pública. Em 2023, o referido aporte representou 10,76% da RCL do exercício.

Os auditores apontaram que a situação do RPPS da Bahia é considerada crítica (indicador superior a 300,0%), ou seja, o déficit atuarial em 2020 foi superior a quatro vezes a RCL anual do Estado. A partir de 2020, houve uma pequena melhora no indicador em função da redução do déficit atuarial proveniente da redução da taxa de juros e aumento da RCL.

Outro indicador trata da relação entre o número de servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas): quanto menor for essa relação, mais grave é a situação do RPPS. O Estado da Bahia também se enquadrhou na faixa considerada crítica (indicador inferior a três) nos quatro últimos exercícios.

Segundo a Auditoria, existe uma tendência de piora do indicador, evidenciada pelo descompasso entre o crescimento do número de servidores estaduais inativos e a redução da quantidade de servidores ativos no período. De um modo geral, a realização de concursos para o preenchimento de vagas no serviço público tornou-se restrita, não sendo capaz de fazer frente ao número crescente de aposentadorias e pensões concedidas nos últimos anos.

Assim, consignou que a relação é crítica, pois o quantitativo de inativos superou o dos ativos, ou seja, para cada aposentado ou pensionista, existe menos de um servidor ativo. E que essa situação já apresenta déficit financeiro, sendo suprido pela utilização de aportes mensais, o que reflete fielmente na situação do Estado da Bahia.

Os auditores ainda aduziram que, em função desse quadro, nota-se um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias e de pessoal, com efeitos indiretos nas demais áreas.

Assim, foi registrado que o resultado desses dois indicadores ratifica a situação preocupante do RPPS da Bahia, exigindo que o Poder Público estabeleça estratégias para equilibrar o sistema previdenciário do Estado.

Quanto ao Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), que tem como objetivo avaliar os aspectos relacionados à transparência e gestão, situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos entes federativos, os auditores consignaram que o Estado da Bahia se encontra entre os entes com pior situação previdenciária, tendo obtido nota "D". Os indicadores que mais contribuíram negativamente foram "Modernização de Gestão", "Cobertura dos Compromissos Previdenciários", "Suficiência Financeira" e "Acumulação de Recursos", cabendo ao Governo do Estado a adoção de medidas visando tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial.

Patrimônio Líquido (PL)

Foram identificadas inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados à realização das **Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial**, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível para os auditores quantificarem o montante das distorções nessas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliarem os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP, tendo apontado a necessidade de dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de Reserva de Reavaliação e **Resultados Acumulados**.

O Estado informou que foram expedidos ofícios ao TJ/BA, à ALBA e à SAEB no sentido de avaliarem os saldos e efetuar o controle das contas de Reserva de Avaliação, assim como à CONDER para a conta de Ajuste de Avaliação Patrimonial. As constatações da Auditoria foram mantidas.

Estoques

A Auditoria identificou divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$870,0 milhões**, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP, tendo os auditores apontado para a necessidade de aprimoramento dos controles internos relacionados à gestão dos Estoques de Material de Consumo, e dos procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos.

Foram apresentados pelo Estado comentários em relação ao quantitativo de almoxarifados e alterações na estrutura de controle existente na SESAB, no sentido de que a criação de novos almoxarifados no SIMPAS a partir de agosto/23 foi uma das melhorias implantadas, com o objetivo de apoiar o controle de estoque de medicamentos na CEFARBA, pois o SIMPAS não dispõe de controle de lotes e validade, apenas acompanhando quantitativo físico e financeiro. Ainda foi salientado que o ano de 2023 foi importante para a SAFTEC, pois ocorreu a transição desses almoxarifados no SIMPAS, passando do total de 11 para 35, corroborando, como afirmado pelos auditores, a necessidade de aprimoramento dos procedimentos de conciliação entre as ferramentas de controle físico/financeiro e o sistema de contabilidade.

No que tange à diferença apontada entre os registros contábeis e os inventários das diversas unidades da SESAB, que armazenam os medicamentos, foi confirmada a existência de diferenças, porém no montante de R\$266,1 milhões, inferior ao apontado pela Auditoria, persistindo o apontamento auditorial, contudo devendo ser reformulado o montante, reduzindo-o para o mencionado valor.

Ausência de dedução das contas da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial

A Auditoria constatou que a Administração, contrariamente ao preconizado no MCASP 9ª Edição, na consolidação das contas do Estado, não deduziu o saldo de todos os subtítulos “2 INTRA OFSS”⁶ e, quando fez, não deduziu o saldo todo, à exceção do saldo do subtítulo Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS, sendo informado pela SEFAZ que a compatibilização e o aprimoramento do processo de consolidação das demonstrações contábeis já vêm sendo realizados, para que as informações apresentadas reflitam adequadamente os atos e fatos contábeis. Adicionalmente, aduziram que, ainda que operações intra nas DCCes de 2023 não estejam completamente compatibilizadas, as ações de aprimoramento possibilitaram mitigar desequilíbrios nessas operações.

Não obstante, concluíram os auditores que as contas do Estado da Bahia, exercício de 2023, não refletem adequadamente tais atos e fatos contábeis, assim como não foi cumprido o prazo para implantação do controle e da evidência das operações intragovernamentais, previsto no Plano Excepcional de Ação anexo ao Decreto Federal nº 10.540/2020.

⁶ MCASP 2023, Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Compreende os saldos que serão excluídos nos demonstrativos consolidados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) do mesmo ente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Acesso em ago.2023.

3.7 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Nas sucessivas emissões de Pareceres Prévios sobre contas governamentais, este Tribunal de Contas vem expedindo recomendações para o aprimoramento do sistema de controle interno da Administração estadual, para o que foi proposta pelo Poder Executivo no Plano de Ação das Contas do exercício de 2019 a criação de Grupo de Trabalho (GT).

A Auditoria registrou que, em dezembro de 2021, o relatório final do GT definia como macrofunções integrantes do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual a auditoria, corregedoria, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, estando a cargo de distintas secretarias do Estado.

E que, de acordo com a “Avaliação Nacional do Controle Interno” desenvolvida em 2020, o Conselho Nacional do Controle Interno (CONACI) e o Banco Mundial produziram avaliação conjunta das estruturas responsáveis pelo controle interno dos estados e capitais brasileiras, que resultou no Índice Sintético de Controle Interno (ISCI).

Informam os auditores que, contemplando aspectos relacionados à estruturação, carreira e preenchimento de cargos, legislação contra nepotismo e conflito de interesse, regulamentação da lei anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) e código de ética/conduita dos servidores, o ISCI apurado para o Estado da Bahia foi de 0,572, em uma escala de 0 a 1,00, ocupando o 19º lugar, tendo a média dos estados alcançado 0,724.

Foi verificado que o estudo também concluiu que os estados com maiores receitas e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tenderam a apresentar melhores resultados no ISCI, tendo identificado que: apenas 39,13% dos estados possuíam instrumentos normativos que regulamentam conflitos de interesse; parcela relevante dos estados ainda não conta com instrumentos de acompanhamento da evolução do patrimônio de seus agentes públicos; quase a metade das capitais não regulamentou a Lei Anticorrupção (LAC).

Com efeito, foram apontadas pelos auditores em sua Seção Analítica integrante das Contas de Governo – 2022 as seguintes situações: falta de concretização de iniciativas pelo Poder Executivo Estadual voltadas à prevenção, detecção e correção de fraudes, a exemplo de regulamentação da LAC, há 10 anos em vigência, que prevê a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública estadual; ausência da edição de decretos determinando a obrigatoriedade da implementação de práticas de gestão de riscos em todos os órgãos e a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), apesar da existência de minutas em tramitação; inexistência de código de ética para os servidores estaduais (com exceção de algumas poucas carreiras específicas que têm normativos próprios) e a dificuldade em identificar servidores públicos efetivos dispostos a trabalhar na área correicional.

A Administração entende como relevante a temática, incluindo a questão da criação da Controladoria Geral do Estado, porém a considera de distinta complexidade, necessitando de análise tecnicamente minuciosa e envolvendo diversos órgãos e secretarias estaduais, inclusive o Poder Legislativo. Informa que o tema consta de diversas propostas normativas que tramitam na Administração, tendo sofrido impacto durante a pandemia, e que continua em trâmite na ALBA o Projeto de Lei nº 16.942/2007, que versa sobre a referida criação.

Pontuam os auditores que, conquanto presente tal modelo em quase todos os estados da Federação, como iniciado pela esfera federal desde 2001, a reforma administrativa ocorrida a partir de 2023 modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e somente criou Unidades Setoriais de Controle Interno (USCIs) em 20 órgãos e entidades, que já estavam funcionando, até então, sem o reconhecimento formal.

Importante salientar que, conforme dados fornecidos pela AGE, “*dentre as dificuldades existentes, permanecem o seu quadro reduzido de pessoal, bem como elevada rotatividade de servidores das unidades setoriais de controle interno*”. A informação também dá conta de que, em 31/12/2023, com a mesma quantidade de unidades na administração direta e indireta, implantada até 2022, no total de 62, houve redução de 203 servidores nelas lotados, para 197, em relação ao ano anterior (posição janeiro/2024). Ademais, desses servidores, 58,9% não possuem vínculo efetivo com o Estado, pois são ocupantes de cargos comissionados, aumentando esse percentual para 82,4% (posição janeiro/2024) nas unidades subordinadas aos titulares das Secretarias. Conforme os dados, com as maiores rotatividades já registradas pelo menos desde 2019 entre coordenadores de controle interno e demais servidores, e tendo em vista que quase 60% dos servidores não têm vínculo efetivo com o Estado, as mudanças comprometem o desenvolvimento técnico das equipes.

Até onde foi examinado pelos auditores, considerou-se que “*pouco se evoluiu no modelo de controle interno do Poder Executivo Estadual nas duas últimas gestões e que não pode se resumir à atuação da AGE e das unidades setoriais de controle da administração direta e indireta*”, estando ainda “*incipiente a definição de atividades transversais entre a AGE, Corregedoria e Ouvidoria*” e não tendo sido concretizadas iniciativas voltadas à prevenção, detecção e correição de fraudes, apesar das minutas dos atos normativos em tramitação. O mesmo ocorrendo para os procedimentos voltados ao acompanhamento da variação patrimonial dos servidores, inexistindo código de ética e conduta para o seu conjunto, bem como programas estruturados voltados à promoção da integridade pública.

A Auditoria concluiu, em relação às providências constantes do Plano de Ação elaborado tendo em vista as recomendações deste Tribunal relativas às Contas de 2022, que algumas ações vêm sendo desenvolvidas como a proposta de edição de decreto sobre gestão de riscos, desde 05/03/2020, com trâmite entre a SEFAZ e a PGE/BA durante três anos, sendo encaminhada a última versão à Casa Civil em 30/11/2023 e à SAEB em 21/03/2024. Foi incluída na Lei Estadual referente ao PPA 2024-2027 a previsão da gestão de riscos no monitoramento das metas prioritárias, e no exercício de 2024 encontra-se em tratativas a elaboração de normativo que disciplinará o monitoramento do PPA, definindo como a gestão de riscos será implementada e a emissão de normativo para orientar as unidades e a estruturação dos controles internos nas áreas de licitação e contratos, à luz do disposto na Nova Lei de Licitações e Contratos, com previsão também para capacitação. Para o fortalecimento dos controles internos, os auditores consignaram proposta de recomendações.

Por fim, vale registrar que, em consulta realizada pelos auditores no Sistema de Gerenciamento de Processos e Documentos (PROINFO) deste TCE, em 14/05/2024, foi verificada a existência de 269 processos há mais de 60 dias em **diligência externa**, sob a responsabilidade das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo Estadual, variando os atrasos entre 68 e 3.576 dias, com base no vencimento dos prazos estabelecidos por este TCE, sem o registro de seu efetivo retorno.

A Auditoria salienta que, em relação ao exercício de 2023, do total de 250 processos em diligência externa em atraso, conforme consulta ao Sistema Mirante deste TCE em 08/05/2023 (Seção Analítica das contas de 2022), comparando ao levantamento realizado em 2024 (14/05/2024), apenas 71 processos retornaram ao TCE/BA, representando 28,4%.

3.8 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Em 2014 e 2015, este TCE realizou auditoria para avaliar o cumprimento da legislação que trata do acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo Estadual, em relação à criação de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), publicação de informações na internet, classificação do sigilo das informações e política de gestão da informação, o que resultou na Resolução TCE/BA nº 32/2016, a qual determinou a juntada às Contas do Governador, exercício de 2015, e o encaminhamento pelo Governo do Estado a este Tribunal, em articulação com as secretarias afins, de Plano de Ação com iniciativas necessárias.

Da auditoria de monitoramento realizada em 2017 para acompanhar o atendimento do quanto indicado, decorreram novas deliberações, por meio da Resolução TCE/BA nº 088/2018, dirigidas a secretarias e órgãos estaduais. Sucessivas auditorias deste TCE contemplam em seu escopo a análise da transparência nas ações governamentais, gerando “Sugestões de Deliberações” ao Governador do Estado, como as relativas ao exercício de 2022, que abrangeu procedimentos e rotinas no âmbito do Poder Executivo Estadual.

A Auditoria registrou em seu relatório destas Contas a instituição, em 2022, do Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03, celebrado entre os Tribunais de Contas, o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM) e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), visando à implementação do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), que estabelece colaboração mútua para a promoção de ações voltadas à ampliação da transparência das informações produzidas e/ou custodiadas pelo Poder Público, em especial por meio do aludido Programa, que contempla projetos, entre outros, de realização do Levantamento Nacional de Transparência Pública.

Com base na Lei Estadual nº 12.618/2012, que regulamenta o acesso a informações em âmbito estadual, conforme prevê o art. 45 da Lei Federal, os auditores constataram a inobservância de determinação legal quanto à transparência ativa, consubstanciada na ausência da divulgação de informações na Internet que deveriam ser publicadas independentemente de solicitação, de modo a evitar a ampliação dos trabalhos e custos para o gerenciamento dos pedidos de informação.

Com efeito, os auditores informam que, a partir de 2023, a ATRICON, no âmbito daquele Programa, publicou o Índice de Transparência Pública dos Estados, tendo como base critérios estabelecidos na Resolução nº 01/2023, que aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”, em decorrência da avaliação do adequado cumprimento da transparência ativa, classificando os portais públicos estaduais nos níveis diamante, ouro, prata, elevado, intermediário, básico, inicial e inexistente. Dos 26 estados da Federação, a Bahia ocupou a 20ª posição no ranking da transparência dos Poderes Executivos estaduais, com índice de 69,54%, classificado como “Intermediário”, inferior ao Elevado (78,07%) alcançado em 2022. Mais especificamente, o resultado pode ser traduzido no atendimento de 100% das questões avaliativas⁷ classificadas como essenciais e o parcial atendimento das classificadas como

⁷ Conforme Matriz constante do Relatório do Levantamento dos Portais do PNTD – Ciclo 2023, são 88 critérios, sendo 11 essenciais, 56 obrigatórios e 21 recomendados. O documento também segrega os critérios entre comuns (70) e específicos do Poder Executivo (18). A classificação tem como pressuposto as seguintes definições para os critérios:

- **essenciais** são aqueles referentes a informações da execução orçamentária e financeira que, se a entidade deixar de dar transparência, fica impedida de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, de acordo com os artigos 48 e 48-A combinados com o artigo 51 da Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- **obrigatórios** são aqueles que trazem temas que, segundo a legislação vigente, devem constar nos portais das instituições;
- **recomendados** são informações importantes para o público em geral, que, apesar de sua publicidade na internet não ser expressamente exigida pelos normativos, sua divulgação é tida como boa prática e deve ser estimulada.

obrigatórias e recomendadas, segundo os critérios constantes do Relatório do Levantamento dos Portais do PNTP – Ciclo 2023.

A AGE, por meio de sua Gerência de Controle Preventivo e Transparência (GEPRE), responsável por gerir os Portais Transparência Bahia e Dados Abertos Bahia, informou que aguardava alteração no Sistema FIPLAN e, pela SAEB, gestora do RH Bahia e SIMPAS, a edição de decreto regulamentador e instalação de funcionalidades, e que a minuta do decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação na Bahia se encontrava em trâmite.

A Ouvidoria do Estado, que preside o Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), informou sobre a criação de grupo de trabalho com participação de membros do CGAI, para a elaboração da minuta de regulamentação da aludida Lei.

Os esclarecimentos apresentados pela AGE/GEPRE e pela Ouvidoria, embora descrevam medidas incipientes e com morosidade em relação especificamente à transparência ativa, conquanto decorridos mais de 10 anos da promulgação da Lei (que fixou prazo de 180 dias para sua regulamentação), demonstram, como aduz a Auditoria, ações que, implementadas, poderão contribuir para a prevenção da prática de irregularidades, o fortalecimento da participação democrática e a alteração do Índice de Transparência de 2023, apurado pela ATRICON no âmbito do PNTP.

Saliente-se a importância da regulamentação para efetivar a LAI no Estado, haja vista que a não divulgação dessas informações na Internet prejudica o controle social, devendo ser publicadas independentemente de solicitação.

Ainda no âmbito da transparência, cabe registrar a constatação dos auditores quanto à permanência, até então, da não publicização dos vencimentos dos servidores civis e militares, e dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2020 e 2022, com parágrafo de ênfase em 2020 e sugestão de ressalva pelos auditores nos presentes autos, contrariando o art. 48-A, I, da LRF, além do art. 3º, II e III, art. 6º, I, e art. 8º, *caput* e §§1º, III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012.

Após trâmites entre a SAEB e PGE para ajustes na minuta, foi publicado o Decreto Estadual nº 22.675, de 22/03/2024, e, conforme a Auditoria, com conteúdo bastante similar ao da minuta visualizada em 2022, seguindo o entendimento de que há dados pessoais a preservar, de modo a afastar a possibilidade de identificação nominal dos servidores, aposentados ou pensionistas pagos pelo Estado da Bahia, publicação essa também ressaltada pela PGE em atenção à notificação deste TCE acerca do relatório auditorial (Seção Analítica) referente às presentes Contas.

A observação que a Auditoria consignara em seu relatório no que tange à alegação de conflito normativo existente nos pronunciamentos da SAEB nos Planos de Ação das Contas de Governo de 2019 a 2021, e na argumentação da PGE, obtida em 2022, é a seguir transcrita:

O aspecto foi corroborado pela Procuradoria, por meio do Ofício nº PGE-GAB-PGAAJ-045/2024, de 19/03/2024, em atendimento a requisição auditorial. Em síntese, o Estado manteve o entendimento de que, com o advento da Lei Federal nº 13.709, de 14/08/2018 – LGPD –, a matéria requereu reexame, de modo que a divulgação tende a ocorrer de forma geral ou anonimizada, e não nominal, como recomendado pelo TCE/BA.

Até o encerramento dos trabalhos, ressalta-se, não foi observado qualquer tipo de publicização dos dados.

Vale salientar que, em 04/03/2024, a Auditoria do TCE/BA realizou consulta aos portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, o que permitiu concluir que, tal como registrado quando dos exames dos exercícios de 2019 a 2022, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores, além de se afastar, ante o quanto exposto pela SRH/SAEB, Casa Civil e PGE/BA, da prática de divulgação nominal, mantida pelos demais estados da Região. Por tais motivos, ressalta-se que, a despeito da publicação de norma referente à matéria, a recomendação **não foi implementada**.

A Auditoria informa que, da análise da resposta apresentada pelo Estado, não foi verificada, até o momento, qualquer divulgação de vencimentos e/ou proventos no âmbito do Poder Executivo estadual, circunstância cuja previsão foi alterada para o “segundo semestre de 2024”, estando condicionada a “ajustes na interface e no layout de carga de dados que alimentarão o sistema de forma a contemplar as definições previstas no citado decreto”.

3.9 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS

Os auditores avaliam anualmente o estágio de implementação das ações pactuadas pelo Governo Estadual nos Planos de Ação para atendimento às recomendações dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Em relação ao Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2022, este Tribunal opinou, por maioria de votos, favoravelmente à aprovação, com as seguintes **ressalvas**:

- 1) transferência de recursos no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem respaldo judicial ou legal;
- 2) expressivo montante de DEA gerando distorções relevantes nas DCCes;
- 3) fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, bem como ausência de sistema de gestão e controle dos termos e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo MROSC; e
- 4) declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado da Bahia, além do não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009.

Foram expedidos oito **alertas**, em linha com o art. 59, § 1º, da LRF, acerca de: 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas; 2) distorções causadas pelo uso indevido de DEA; 3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, SETUR e Gabinete do Governador; 4) subavaliação de Restos a Pagar; 5) aumento no volume de convênios e congêneres em 2022, e fragilidades na fiscalização e possibilidade de inexecução de objetos pactuados com o conseqüente dano ao erário estadual; 6) ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a não publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração estadual; 7) ausência de registros

individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios; e 8) inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); aspectos esses que representam irregularidade na gestão orçamentária.

Também foi dada **ênfase** a sete apontamentos: 1) revisão dos instrumentos de planejamento; 2) passivo previdenciário; 3) transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV; 4) sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica; 5) contrato de PPP do VLT do Subúrbio; 6) manutenção de contas bancárias sem escrituração; e 7) subavaliação da dívida com precatórios.

Ainda determinou-se ao Chefe do Poder Executivo, no prazo de 120 dias, a partir da emissão do Parecer Prévio, a apresentação de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas para o cumprimento das recomendações expedidas, informando o prazo de implementação e os responsáveis.

As análises auditoriais revelaram que o percentual de recomendações implementadas ao final do exercício, nos últimos cinco anos no âmbito do Poder Executivo, não ultrapassou 12,7%, tendo sido verificado nas Contas de 2022 um índice de não implementadas de 39,5%.

Com efeito, o maior percentual encontrado, 44,3%, refere-se ao estágio de recomendações parcialmente implementadas ou que se encontram em implementação, seguido de 39,5% não implementadas, 11,6% implementadas e 4,6% em outras situações (ainda serão monitoradas e não mais aplicável).

Dessa forma, aduziu a Auditoria que, em relação à recomendação para que o Governador com o auxílio dos Secretários de Estado adotem medidas para o acompanhamento e efetivação das recomendações do Parecer Prévio, nos termos do art. 105, II, da CE/1989, considera-se parcialmente implementada, apesar dos esforços dos Órgãos e Entidades da Administração, até o encerramento da Seção Analítica.

3.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais uma vez enalteço a qualidade técnica do relatório apresentado pelos auditores deste Tribunal de Contas, em decorrência das análises realizadas acerca das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2023, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público e por meio dos procedimentos descritos no item 2.1 da Seção Analítica.

No âmbito desta relatoria, foram analisados todos os pontos consignados pelos auditores, a fim de reunir os elementos considerados relevantes, tendo em vista os exames pertinentes ao exercício em tela e a apreciação deste TCE em relação a apontamentos recorrentes, de modo a viabilizar a formação do opinativo que integrará a proposta de parecer prévio.

Foi observada a ocorrência de fragilidades, muitas das quais já contempladas em exames de Contas de Governo de exercícios anteriores, que abrangem o planejamento de ações governamentais, consubstanciadas em deficiências em indicadores de desempenho de programas governamentais e no descritivo de metas, bem como inconsistências em definições de seus valores de alcance, além da permanência de metas não regionalizadas.

Avançando para uma análise mais abrangente de desempenho, foram empreendidos pelos auditores exames acerca de políticas públicas, tendo sido constatadas deficiências em sua

formulação, implementação e avaliação, denotando a necessidade de adoção de medidas para a regulamentação e aprimoramento de sua execução e avaliação.

Em relação a essa temática, a PGE, em atenção à notificação deste TCE ao Exmo. Sr. Governador do Estado, apresenta argumentos invocando a discricionariedade das ações e decisões nessa área, o que merece uma reflexão acerca da pertinência ou não de conclusões que levam ao entendimento de que, por exemplo, as políticas públicas sem regulamentos formulados ou com deficiências em sua implementação comprometeram a sua adequada execução no exercício de 2023, impactando nos resultados entregues à sociedade.

Nessa seara, apontamentos deram conta de ausência de formulação/regulamentação de políticas públicas, bem como de estágios de tramitação em algumas delas, e, no âmbito da avaliação, de ausência ou insuficiência de instrumentos instituídos, com constatações de deficiência ou insuficiência de indicadores, que podem comprometer a execução e a avaliação, bem como podem impactar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) atrelados às políticas correspondentes, não sendo a disponibilização de dados em sistema ou o monitoramento do PPA suficientes para caracterizar uma avaliação de política pública propriamente dita.

Como visto, os trabalhos auditoriais observaram que, das 28 políticas públicas examinadas, 20 não foram regulamentadas pelo Poder Executivo, portanto 8 foram plenamente formuladas, o que pode dificultar a adequada implementação e avaliação de seus resultados. Entretanto, a meu ver, não se pode mensurar o impacto das inconformidades ou até mesmo da ausência da regulamentação nos resultados, o que demanda a avaliação de cada política, envolvendo os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Em outra vertente, porquanto relevante a bem conduzida análise auditorial acerca de aspectos do desempenho do Governo por meio da análise da estrutura de governança de suas políticas públicas, entendo oportuno e necessário dar continuidade a essa importante análise, de forma individualizada em auditorias programadas, de modo a fortalecer o nexo causal do quanto constatado com os resultados efetivamente viabilizados. Com efeito, a possibilidade de as deficiências comprometerem, e em qual medida, os resultados, e sua respectiva avaliação, enseja o aprofundamento/acompanhamento de cada política pública, para o que foi dado passo inovador nas análises auditoriais em sede de Contas de Governo. Acolho, por conseguinte, as recomendações sugeridas pelos auditores no âmbito de cada política examinada, de grande importância para o seu aprimoramento e acompanhamento pela Administração Pública e por este Tribunal de Contas.

Também foram abordados aspectos frágeis no âmbito do sistema de controle interno e quanto à transparência de informações e de procedimentos da Administração, bem como aspectos relevantes da execução orçamentária, financeira e fiscal, sobretudo tendo em vista apontamentos já registrados em exames de Contas de Governo, além de novas verificações efetuadas.

Em relação aos apontamentos constantes de pareceres prévios de exercícios passados, no âmbito da execução orçamentária, financeira e fiscal, impende assinalar que dois apontamentos foram regularizados em 2024, porém permaneceram irregulares no exercício de 2023. O primeiro ponto refere-se à contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, que passaram a ser devidamente registradas no elemento 34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização. O segundo diz respeito às transferências indevidas de recursos do BAPREV para o FUNPREV, consideradas como

dedução do cômputo da despesa de pessoal, transferências essas cessadas em 2024, por força da Lei Estadual nº 14.651/2024, mas que permaneceram no exercício de 2023.

Assim, foi possível formar o entendimento de que os elementos reunidos não são suficientes para comprometer o mérito das Contas, considerando ainda que significativa parte deles provém de exercícios anteriores e atentando para o contexto do primeiro ano de um ciclo de gestão, o que enseja uma proposta de Parecer Prévio com opinativo favorável à **aprovação**, pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador Jerônimo Rodrigues Souza, com as **ressalvas, recomendações, ênfases e alertas** consignados, que ora submeto à apreciação deste Tribunal Pleno.

Em relação à expedição de determinações, sugeridas pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, esta relatoria mantém o posicionamento quanto a não caber sua aposição, cujo julgamento se dará pela Assembleia Legislativa do Estado. Por isso, na proposta de parecer prévio converto-as, com exceção daquelas que já foram objeto de ressalvas, em recomendações, e acolho as recomendações sugeridas pelos auditores que vão descritas na proposta apresentada na sequência.

Em 29 de julho de 2024.

Conselheiro ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO
Relator das Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Antonio Honorato de Castro Neto
Conselheiro-relator - Assinado em 29/07/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: K2MJEXNTU0

PROCESSO: TCE/003370/2024**NATUREZA:** PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR**EXERCÍCIO:** 2023**RELATOR:** CONSELHEIRO ANTONIO HONORATO**VOTO****1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Valendo-me da prerrogativa prevista no art. 93, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, apresento declaração de voto escrita, por meio da qual farei algumas considerações que julgo indispensáveis sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo referente ao exercício de 2023.

Parabenizo o atual Relator das Contas de Governo 2024, o Conselheiro Antônio Honorato de Castro Neto, extensivamente a sua competente equipe de trabalho, que apesar de ter sido designado apenas em 18/06/2024, em função da licença médica do Conselheiro Pedro Lino, soube conduzir a relatoria com excelência, apresentando um trabalho com o exato equilíbrio entre concisão, objetividade, minúcia e qualidade técnica.

Aproveito o ensejo para parabenizar o Presidente da Casa, Conselheiro Marcus Presidio, que inaugura uma nova etapa na produção do nosso mais importante trabalho, convidando de forma colaborativa para essa sessão, as autoridades representantes da Administração Pública estadual responsáveis pela elaboração e implementação das diversas políticas destinadas à sociedade baiana. Essa iniciativa é um reconhecimento de que o Parecer Prévio, além de representar uma peça técnico-jurídica de natureza opinativa, é um importante instrumento destinado a induzir a efetividade da gestão pública, em especial, quanto à concretização dos direitos fundamentais.

Repiso que a competência para proferir Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governador conferida ao Tribunal de Contas é a sua competência constitucional mais relevante, que mais expressa esta Casa enquanto pilar constitutivo do regime republicano, uma vez que emite diagnóstico das condições da gestão estadual destinado principalmente a fundamentar o julgamento político a ser exercido pela augusta Assembleia Legislativa do Estado.

O Parecer Prévio das Contas fundamenta-se nos trabalhos executados pelos competentes auditores desta Casa. A análise realizada pelo Corpo de Auditores reflete o exercício de um controle externo forte e altivo, por isso, parabenizo os Auditores que se empenharam na elaboração da Seção Analítica. Foi realizado um trabalho de primorosa qualidade, com detalhamento dos achados e profundidade nas conclusões apresentadas, acompanhadas do necessário aporte legal, jurisprudencial e doutrinário.

Os elementos técnicos da Seção Analítica assumem fundamental papel na apreciação da Prestação de Contas ao contribuírem com os Conselheiros na emissão dos votos, e também, ao fornecer à Sociedade uma avaliação apurada da gestão do Chefe do Poder Executivo. Além disso, a análise adota uma perspectiva sistemática ao considerar o acompanhamento do atendimento dos apontamentos emitidos por esta Casa nos anos anteriores.

Engrandeço um outro importante ator deste processo, o Ministério Público de Contas, pela sua atuação autônoma na apresentação célere de um bem elaborado parecer. O *Parquet* de Contas, ora apresentado pela Exma. Procuradora-Geral de Contas, Dra. Camila Luz, além de evidenciar um trabalho de alto nível, fundamentado em rigorosos critérios técnicos, contribuiu para a apreciação aprofundada das contas, conferindo segurança jurídica ao processo.

Por último, e não menos importante, reconheço com imensa satisfação a disposição do Poder Executivo estadual em estabelecer uma profícua e produtiva interlocução com este Tribunal de Contas em diversas oportunidades. Verifico a partir dos diálogos entabulados desde a consecução do Plano de Ação até a apresentação do aprimoramento do modelo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2024-2027, o compromisso e interesse do Governador, Secretários de Estado e servidores em atender às demandas deste Tribunal, as quais, em última instância, são necessidades da própria sociedade, pois, assim como o Poder Executivo, também buscamos o cumprimento dos interesses públicos primários.

A atuação cooperativa contribui com o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança e gestão dos programas de governo. Assim, o estabelecimento de dialética entre a Administração Pública com este respeitável Órgão de Controle Externo é essencial para que possamos, juntos, debater, alinhar e até mesmo vislumbrar possibilidades de atuação conjunta em prol da efetividade das políticas públicas no estado, consoante consignado na missão por nós estabelecida para nossa Casa.

É imprescindível demarcar que o Tribunal de Contas é um órgão protetor dos direitos fundamentais. À luz dessa incumbência, o TCE/BA tem demonstrado sua constante evolução com a apropriação inderrogável dessa função. O ponto central das ações fiscalizatórias da Auditoria são as políticas públicas, por meio das quais concretizam os referidos direitos fundamentais. Assim, o desenvolvimento dos trabalhos auditoriais é guiado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sob o obrigatório filtro constitucional, com vistas ao equilíbrio das contas públicas. Destaca-se, também, o alinhamento com as diretrizes internacionais emanadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

A coordenação desses elementos ocorre de maneira sincrônica, o que reflete o comprometimento deste TCE/BA com a inovação e com os direcionamentos mais atuais da auditoria pública. Essa Casa, em seus trabalhos, acompanha as orientações contidas na Declaração de Moscou (2019), editada durante o XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). O referido documento ratifica o contexto de inovação das entidades de fiscalização a fim de assegurar a eficácia de suas ações, por meio da excelência na

capacitação profissional, da análise transparente e qualitativa baseada em evidências, do uso aprimorado de dados e, sobretudo, da avaliação abrangente e transversal das políticas públicas.

Buscando aprimorar o Sistema de Controle Externo, o TCE/BA está em plena consonância com as orientações editadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). É importante ressaltar, ainda no que tange à emissão do Parecer Prévio, que a análise auditorial, especialmente quanto ao papel dos Tribunais de Contas como guardiões “da boa aplicação dos recursos públicos” e vigilantes do “crescimento sustentável da economia com equidade e justiça social”¹, conforme disposto na Carta de Fortaleza (2023), editada no III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas.

Com vistas ao pleno exercício dos princípios norteadores dos Tribunais de Contas, *autonomia, fiscalização, vigilância e energia*, o exame auditorial contemplou abrangente análise de políticas públicas essenciais para a sociedade. Demonstrou, mais uma vez, o compromisso com a inovação e com a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Neste ano o TCE/BA ampliou seu escopo de análise das políticas públicas, trazendo outras temáticas de suma relevância social, fazendo-o de maneira transversal.

Nas presentes contas, a Auditoria estruturou o trabalho em análises segmentadas de Eixos Estratégicos sobre os resultados alcançados nas dimensões relacionadas à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas estaduais. Para tanto, buscou alinhamento com o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, documento norteador da gestão do Poder Executivo Estadual que contém estratégias para orientar as ações governamentais nos próximos anos, traçadas a partir de 13 eixos estratégicos que refletem as questões mais relevantes consideradas pelo Governo.

Oportuno observar que o PDI Bahia 2035 traz uma síntese da visão de desenvolvimento para o Estado, para tanto, estabelece marcos de políticas públicas, buscando a melhoria da qualidade de vida da população baiana. O Controle Externo não poderia ser realizado de maneira descolada do PDI Bahia 2035. Assim, a Auditoria entendeu que deveria incorporar os Eixos Estratégicos na apreciação das Contas de Governo de 2023, para tanto, elegeu 11 eixos em sua análise acerca do Desempenho de políticas públicas.

Conclui-se que o trabalho desenvolvido pelos Auditores partiu de linha interpretativa de visão global da gestão, que analisa situações de forma ampla, em detrimento à mera verificação de dispositivos legais e formais. Esse é um diferencial que merece o destacado reconhecimento, prestando-se como um verdadeiro farol à correção de curso da gestão. Isso demonstra que o controle externo exercido por esta Casa não se restringe ao cumprimento estrito do “controlar por controlar”. O que se busca é a efetiva contribuição para o aprimoramento da administração pública, com a consubstanciação das premissas bases de desenvolvimento econômico, social e o bem-estar da população baiana.

1 ATRICON. Carta de Fortaleza. Fortaleza: 2023, p.1 e 3-4. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/CARTA-DE-FORTALEZA-FINAL-3.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2024.

No pleno exercício do papel dos Tribunais de Contas, as medidas prospectivas traduzidas em **determinações, recomendações e alertas** direcionados ao Poder Executivo exercem papel orientador do aperfeiçoamento da gestão governamental de modo geral, e, com isso, concretizam as funções preventiva e corretiva do Controle Externo. Observo que a Auditoria abarcou os principais elementos de avaliação concernentes à gestão, em especial aqueles que desenvolveram os apontamentos relativos ao planejamento e ao resultado do desempenho do governo em relação às políticas públicas.

Sobre as considerações da defesa no âmbito deste processo de contas, destaco os itens III a V da Manifestação (Ref.3297389-4/13), e passo a analisar minuciosamente cada um dos argumentos levantados.

No tópico “**III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES**” a defesa alega: (i) Que não há julgamento das contas de governo por este TCE; (ii) Que o Exmo. Governador não é jurisdicionado deste Tribunal e (iii) Que há exercício de função consultiva por este Tribunal quando da expedição de Parecer das Contas de Governo, para concluir, postas essas premissas, que haveria impossibilidade de expedição de “de determinações destinadas” ao Governador, “especialmente no âmbito das contas de Governo”.

Passo a analisar essas premissas, após uma rápida exposição do feixe de competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas, especialmente no que se refere às Contas de Governo.

Conforme previsão expressa do art. 71, I da Constituição Federal² e art. 91, I³ da Constituição Estadual, este Tribunal é competente para “**apreciar** as contas prestadas anualmente” pelo Chefe do Poder Executivo. Do mesmo modo, é a previsão dos arts. 1º, III e 36⁴ da Lei Orgânica e art. 221⁵ do Regimento Interno do

2 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

3 Art. 91. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento;

4 Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: (...) III - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei;

Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

5 Art. 221. O Tribunal de Contas da União apreciará as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar da data de seu recebimento. Parágrafo único. As contas prestadas pelo Presidente da República consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

TCU e do art. 1º, I⁶ da Lei Orgânica e art. 4º, II, a) do Regimento Interno deste TCE⁷.

Assim, não há nenhuma dúvida acerca da competência constitucionalmente assegurada aos Tribunais de Contas quanto à **apreciação das contas de governo por meio da emissão de parecer técnico conclusivo** (CF, art. 71, I), que embasará o julgamento realizado pelo Poder Legislativo. E, como bem apontado pela defesa, no exercício do seu mister, ao Tribunal de Contas também compete o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos (CF, art. 71, II).

Essa dualidade de funções (apreciação de contas e julgamento das contas) está diretamente atrelada à dualidade de objetos de análise: contas de governo e contas de gestão, que são distintas, referindo-se cada espécie de contas à sua matéria própria, ainda que o sujeito responsável pela apresentação das contas seja o mesmo. Também integram o Poder Executivo, os Secretários de Estado, *“responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue à decisão definitiva ao Tribunal de Contas”*⁸ e que atuam em auxílio ao Governador no exercício da administração estadual, conforme disposto no art. 99 da Constituição do Estado da Bahia⁹.

Assim, ao passo que as **contas anuais de governo** demonstram “a conduta do Presidente, do Governador ou do Prefeito no **exercício das funções políticas de planejamento, implementação, organização, direção e controle das políticas públicas**”, as **contas anuais de gestão** evidenciam “os atos da **administração e gerência de recursos públicos**, praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades”¹⁰.

Logo, há de se concluir que enquanto as **contas de governo** conferem a este Tribunal uma análise orçamentário-financeira sob uma perspectiva ampla e panorâmica. **Neste processo ora em pauta, há um exame macro e global, que demonstra a situação orçamentária do Estado da Bahia, bem como a concreção dos compromissos assumidos pelo Governo no campo das políticas públicas. É este mister técnico, constitucionalmente atribuído ao Tribunal de Contas que permite a verificação da adequação e cumprimento da atuação governamental às normas orçamentário-financeiras.** O próprio STJ destaca (RMS nº 11060/GO¹¹):

6 Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, órgão autônomo e independente, incumbido de auxiliar o controle externo a cargo da Assembléia Legislativa, compete, na forma estabelecida na Constituição do Estado: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, emitindo parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, a partir da data do seu recebimento;

7 Art. 4º Ao Tribunal Pleno compete: (...) II – emitir parecer: a) prévio às contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, no prazo de 60 dias, a partir da data do seu recebimento;

8 Vide ADI nº 849 (citada adiante).

9 CAPÍTULO II. Do Poder Executivo. SEÇÃO I. Das Disposições Gerais. Art. 99. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, com o auxílio dos Secretários de Estado.

10 LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 51.

11 STJ - RMS: 11060 GO 1999/0069194-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 25/06/2002, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 16/09/2002 p. 159.

[a]s contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo (...) [r]evelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. **Consustanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas (...)** (grifou-se)

As **contas de gestão** por sua vez, consistem na avaliação pormenorizada (numa perspectiva micro), em que são examinadas “os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade ao nível de um determinado contrato ou ordem de pagamento”¹². São as contas dos administradores e gestores públicos, e “dizem respeito ao dever de prestar contas de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88)”¹³. À diferença das contas de governo, as contas de gestão submetem-se ao julgamento direto e definitivo do Tribunal de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Como síntese dessa dualidade de funções deste Tribunal, o **STF (ADI nº 849)** consignou:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue à decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (ADI 849, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11-02-1999, DJ 23-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043)

A nossa **Resolução nº 164 de 10 de dezembro de 2015** que “dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA” alberga de forma explícita a competência de expedição de **determinações**, ao lado das recomendações, ressalvas e observações.

Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte **ao que se referem as contas**, os seguintes elementos:

I - Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, **determinações** e observações

12 LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 51.

13 STJ - RMS: 11060 GO 1999/0069194-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 25/06/2002, T2 - SEGUNDA nossa RESOLUÇÃO Nº 164 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2015 que “dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA” alberga de forma explícita a competência de expedição de determinações, ao lado das recomendações, ressalvas e observações.

contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas; (grifou-se)

Do mesmo modo, no Anexo V da citada Resolução:

ANEXO V

Modelo do Relatório de Execução do Plano de Ação

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

Informações que devem constar no relatório, para cada recomendação e/ou **determinação constante do Parecer Prévio**:

1 - Recomendação e/ou **determinação**

1.1 - Situação atual da recomendação e/ou determinação constante do Parecer Prévio relativo às contas do exercício anterior do Chefe do Poder Executivo: detalhar as ações realizadas, justificando os casos, não sanado.

2 - Cronograma de execução:

2.1 - Apresentar os percentuais executados;

2.2 - Detalhar os prazos para a conclusão das ações pendentes. (g.n.)

Ainda, no teor do **Regimento Interno do TCU**, resta clara a função do Tribunal de Contas nas contas de governo:

Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

§ 1º. **O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.**

§ 2º. O relatório, que acompanhará o parecer prévio, **conterá informações sobre:**

I – o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.

III – o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifou-se)

Assim, como visto, a atuação do Tribunal de Contas nas **contas de governo** não tem como foco de análise os atos administrativos de forma isolada e destina-se especificamente à verificação da **“conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas”**¹⁴. Isso porque as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são de iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 165) e apenas recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Poder Legislativo (CF, art. 166).

14 FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, Ano 35, n. 109, p. 61-89, Maio/Agosto, 2007, p. 70.

Nas palavras do Conselheiro (TCE/MA) e Professor de Direito Financeiro da UFMA, José Ribamar Furtado, na análise das contas de governo

“(…) perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Por essa razão, ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a **Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.** Nesse mister, é de grande relevância a utilização da denominada auditoria operacional como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político. **O Tribunal deve, também, verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, em especial nas áreas da saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, segurança, infra-estrutura e assistência social. Também deve ser examinado se o gestor cumpriu os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência na gestão fiscal.”** (grifou-se)

Uma vez delimitado o âmbito da “apreciação das contas de governo” (art. 71, I da CF e art. 91, I da CE) por este Tribunal, **cumpra localizar essa competência no âmbito do feixe de competências que lhe são atribuídas constitucionalmente para destacar a interpretação conjunta e complementar dessas funções.** Até porque, como bem afirmado pelo Ministro Eros Roberto Grau¹⁵, a Constituição não se interpreta “em tiras, aos pedaços”, “a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. **Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito — a Constituição — no seu todo”.**

Logo, não se pode analisar o mister técnico-constitucional do Tribunal de Contas de forma a fatiar as suas competências arroladas no art. 71 da Carta Magna. Não há como forçar a interpretação das competências deste órgão para isolar hermeticamente cada inciso daquele dispositivo constitucional como se uma ilha fosse. Rememoro aqui o teor das 11 competências expressamente listadas:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta,

¹⁵ “Ademais, não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Tenho insistido em que a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito – a Constituição – no seu todo” (Voto do ministro Eros Grau na ADI nº 3.685/DF)

incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Não é demais recordar que as competências explícitas acarretam, em razão da própria hermenêutica constitucional e da teoria dos poderes implícitos, o conhecimento das competências acessórias e seus instrumentos para o exercício da competência constitucional específica. Não é outro o entendimento que se extrai do precedente do STF:

(...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios (...). Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos

Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que **a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.** (...) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. [MS 24.510, rel. min. Ellen Gracie, voto do min. Celso de Mello, j. 19-11-2003, P, DJ de 19-3-2004.] *Vide* MS 33.092, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-3-2015, 2ª T, DJE de 17-8-2015

Assim, no seu mister de apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I da CF), o Tribunal de Contas possui **autonomia técnica para opinar em seu parecer pela expedição de ênfases, alertas, recomendações e determinações, pela instauração de inspeções ou auditorias, bem como assinar prazo para que determinado órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada a ocorrência de ilegalidade** (art. 71, IX da CF).

Dentro do âmbito da sua competência constitucional de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, **o Tribunal de Contas é livre para se manifestar em seu parecer conclusivo de forma técnica e autônoma, sendo limitado o escopo atinente à matéria específica das contas de governo, no que diz respeito ao exercício analisado.**

Nesse sentido, cito, em razão da clareza didática, o art. 5º, §1º da Resolução Normativa nº 10/2008¹⁶ do TCE/MT que delimita o escopo da matéria das contas de governo.

Art. 5º. As **deliberações** do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso sobre as contas **anuais** de governo e sobre as contas anuais de gestão são independentes entre si, cada uma delas referindo-se à sua matéria específica.

§ 1º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;**
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;**
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;**

¹⁶ RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 10/2008: Estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo Prefeito Municipal e de contas anuais de gestão dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos e entidades municipais; aprova padrões de relatórios de auditoria (Estado e Municípios) e adota outras providências. Disponível em: <https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=12>. Acesso em: 30 jul. 24.

- d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;
 - e) a observância ao princípio da transparência.
- (grifou-se)

Por fim, e de forma extremamente clara cito trecho do **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**¹⁷ que no item 3 intitulado “Tipos de Processo de Fiscalização” dispõe:

I – O Parecer Prévio elaborado pelo Tribunal de Contas possui as seguintes feições:

- a) O Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República e Governadores **envolve uma função opinativa e de assessoramento ao Poder Legislativo** no julgamento das contas apresentadas. **Trata-se de uma apreciação técnico-opinativa sobre desempenho governamental na execução do seu plano de governo**, competindo ao Parlamento proferir o julgamento político sobre a gestão analisada – art.71, I, e 75 da CF/88. (grifou-se)

É então nesse mister constitucional técnico e independente que a este Tribunal compete emitir o parecer prévio nas Contas de Governo. Em afirmação da posição autônoma e independente destes órgãos, o STF em julgamento da ADI nº 4190:

A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - **Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República**. Doutrina. Precedentes. (STF - ADI: 4190 RJ 0000798-57.2009.1.00.0000, Relator: Celso de Mello, Data de Julgamento: 10/03/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/06/2010) (grifou-se)

A delimitação constitucional resume-se a atribuir ao Poder Legislativo o julgamento político das contas do Chefe do Poder Executivo, reservando aos Tribunais de Contas o pronunciamento técnico especializado e consentâneo com as demais competências descritas ao longo dos incisos do art. 71 da CF, considerando que não há palavras em vão no texto constitucional. Em reforço doutrinário trago à baila as lições do Ministro Carlos Ayres Britto¹⁸ que afirma:

17 Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas./ Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013, p.33. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/manual_de_boas_praticas_processuais_dos_tribunais_de_contas.pdf>.

18 BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro de 2001. Disponível em: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>. Acesso em: 22/06/23.

“não opera essa Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro. (...) **Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão no mesmo barco, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que não se confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes**”. (grifou-se).

Assim, à vista das competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas, o **“Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas”**¹⁹, também citado pelo MPC (Ref.3303363-9), que sobre “Determinações e Recomendações” em seu item 7.2, dispõe:

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, **quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais. Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade. Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida.** (grifou-se)

Ou seja, desde 2013²⁰ (há mais de uma década!) a ATRICON e o IRB, por meio do “Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas”, reconhecem a competência albergada no inciso IX do art. 71 da CF é passível de exercício no âmbito dos mais diversos procedimentos da jurisdição de controle externo como nos **“procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas”**²¹.

19 Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas./ Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013, p.50/51. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/manual_de_boas_praticas_processuais_dos_tribunais_de_contas.pdf>.

20 “Este manual faz comentários, bem como sugere boas práticas e normas básicas sobre o processo de fiscalização no âmbito dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (FREITAS, Juarez. Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas. Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013).

Em recente decisão nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo 1.436.197²² (ARE 1436197 RG/RO, publicado em 01/03/2024), o **STF entendeu que:**

(...) embora a titularidade da função de controle externo seja do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem competências próprias, exercidas sem participação direta deste Poder. Como se extrai do texto constitucional e da legislação de regência da matéria, as atribuições dos Tribunais de Contas não se restringem ao auxílio ao legislativo, de modo a abranger não só o exame das prestações de contas (art. 71, I e II, da Constituição) como também a atividade de fiscalização (art. 71, IV, V e VI, da Constituição). As Cortes de Contas podem realizar, por exemplo, inspeções e auditorias por iniciativa própria ou, ainda, para apurar denúncias, e não apenas por solicitação do Poder Legislativo (...) **Afinal, os Tribunais de Contas possuem sua parcela de independência e autonomia, exercendo, além das competências desenvolvidas em apoio efetivo ao Legislativo, competências exercidas plenamente.** De fato, ao Tribunal de Contas cabe prestar auxílio técnico indispensável ao Parlamento. Não obstante, suas atribuições não se restringem a esse papel auxiliar, mas abrangem atribuições exclusivas. (...)

Delineadas essas premissas, conclui-se que **a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desinvestidas de caráter deliberativo no julgamento das contas anuais (do qual pode resultar o reconhecimento de inelegibilidade) não o exonera do dever de, constatadas irregularidades, aplicar as consequências decorrentes do exercício pleno de suas atividades fiscalizatória e sancionatória, no âmbito das suas demais competências.** (grifou-se)

Em consonância ao já afirmado pelo próprio STF, acerca das competências próprias e autônomas dos Tribunais de Contas cito, pela sua clareza, as palavras de Donato Volkers Moutinho²³ que ao tratar da “Distinção entre fiscalização, julgamento de contas e responsabilização” explicou:

Com intenção didática, a literatura especializada agrupa as competências das cortes de controle externo brasileiras – especialmente

21 Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas./ Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013, p.50/51. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/manual_de_boas_praticas_processuais_dos_tribunais_de_contas.pdf>.

22 EMENTA: REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE CONVÊNIO INTERFEDERATIVO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA A EX-PREFEITO. COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS. TEMAS 157 E 835 DA REPERCUSSÃO GERAL. DELIMITAÇÃO. CONTROLE EXTERNO EXERCIDO COM FUNDAMENTO NOS ARTIGOS 70, 71 E 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE NÃO SE SUBMETE A POSTERIOR JULGAMENTO OU APROVAÇÃO DO ATO PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo. 2. Recurso extraordinário com agravo desprovido. (ARE 1436197 RG, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-039 DIVULG 29-02-2024 PUBLIC 01-03-2024)

23 MOUTINHO, Donato Volkers. Os tribunais de contas e a responsabilização financeira dos governantes: aplicação de multa e imputação de débito a presidentes da República, governadores e prefeitos. Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 22, n. 254, abr. 2022. p. 13-34. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2024/01/Artigo_Donato_Moutinho.pdf. Acesso em 20/06/24.

as previstas nos arts. 31, §§1º e 2º, 33, §2º, 71. incisos I a XI e §§1º e 2º, 72, §2º, 74, §§1º e 2º, 75 e 167-A, §6º, da CRFB/1988 – em funções. Aqui, com adaptações às lições de José Maurício Conti, adota-se uma classificação em dez funções, a saber: fiscalizadora, judicante, sancionadora, reintegradora, consultiva, informativa, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

Embora tais funções muitas vezes se desenvolvam em conjunto, não há conexão obrigatória entre elas. Ao contrário, como estão previstas em dispositivos constitucionais específicos, elas são independentes umas das outras. (grifou-se)

Veja-se que, em outras palavras, ensina o Doutrinador, com fundamento na recente Decisão do STF, que **a função opinativa do Tribunal de Contas quanto às contas do Chefe do Poder Executivo, não obsta o pleno exercício das demais funções constitucionalmente outorgadas às Cortes de Contas.** Estamos, afinal, em sede de contas de governo, procedimento próprio para a verificação da boa e regular execução orçamentária, cuja centralidade é ocupada pelo Chefe do Poder Executivo.

A liberdade, autonomia e independência dos Tribunais de Contas está também consagrada no âmbito internacional, por meio da Resolução aprovada na sexagésima nona reunião da Assembleia Geral da ONU, realizada em 19 de dezembro de 2014²⁴ que “reconhece que a eficácia das atividades das instituições de controle se encontra condicionada à total independência dessas instituições das entidades auditadas, pois, somente assim, estarão as instituições de controle protegidas as influências externas”²⁵.

Ademais, a citada resolução recomenda aos Estados a dar a devida consideração à “independência e ao fortalecimento das instituições superiores de auditoria (...) bem como à melhoria dos sistemas de contabilidade pública de acordo com os planos de desenvolvimento nacional no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015”, bem como destaca “a importância da continuidade da cooperação internacional para apoiar os países em desenvolvimento no fortalecimento de suas capacidades, conhecimento e melhores práticas relacionadas à contabilidade e auditoria pública”²⁶.

24 Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2014 [on the report of the Second Committee (A/69/470)] 69/228. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. Disponível em: <https://sirc.idi.no/document-database/documents/external-publications/5-un-resolution-69-228>. Acesso em: 31 jul. 24.

25 Tradução por Ismar Viana in VIANA, Ismar. Fundamentos do processo do controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019, p.77. Texto original: “1. Recognizes that supreme audit institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence;”

26 Tradução livre. Texto original: “8. Encourages Member States to give due consideration to the independence and capacity-building of supreme audit institutions in a manner consistent with their national institutional structures, as well as to the improvement of public accounting systems in accordance with national development plans in the context of the post-2015 development agenda; 9. Stresses the importance of continuing international cooperation to support developing countries in capacity-building, knowledge and best practices related to public accounting and auditing.”

Também no âmbito internacional cumpre citar ainda a “Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria”²⁷ e a “Declaração do México sobre Independência”²⁸ aprovada em 2007 pela INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Ou seja, não há que se falar em liberdade e independência dos órgãos de auditoria, órgãos técnicos base do sistema de controle externo, e não falar dessa liberdade, autonomia e independência na esfera deste Tribunal em sua instância máxima plenária.

Ademais, a emissão de parecer técnico e prévio ao julgamento das contas de governo consiste em etapa fundamental e indispensável do devido processo orçamentário. O devido processo orçamentário tem início na preparação das propostas orçamentárias, no âmbito de cada unidade orçamentária, em todos os Poderes, mediante elaboração do planejamento setorial individualizado, e segue até o momento em que as contas de cada governo são apreciadas pelos Tribunais de Contas e posteriormente julgadas pelo Poder Legislativo. São fases do ciclo orçamentário:

- i. fase administrativa de elaboração do orçamento (são realizados os cálculos das receitas estimadas que servirão como base para a elaboração do orçamento setorial pelas diversas unidades orçamentárias e consolidação pelo órgão central competente);
- ii. participação popular na elaboração do orçamento;
- iii. fase legislativa de aprovação do orçamento;
- iv. execução orçamentária (momento em que se buscam atingir os propósitos da lei orçamentária aprovada); e
- v. controle do orçamento (exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e ainda pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e pela sociedade).

Dessas etapas, destaco aquela dedicada à **Prestação de Contas da Programação e Execução Orçamentárias** que de acordo com a CRFB/88 (art. 71, caput c/c inciso I), a **prestação de contas do chefe do Poder Executivo é anual e deve ser composta pela emissão de parecer prévio dos Tribunais de Contas e pelo julgamento político exercido pelo Poder Legislativo**”, sendo “competência exclusiva do Congresso Nacional **julgar** anualmente as contas

27 Viena, outono de 1998, Dr Franz Fiedler Secretário-Geral da INTOSAI. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7FF0EF4B018432E9F9EE55B0>. Acesso em: 31 jul. 24. Destaque para a “Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores: 1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores só podem desempenhar suas tarefas objetiva e eficazmente quando são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas. 2. Embora as instituições do Estado não possam ser completamente independentes, pelo fato de fazerem parte do Estado como um todo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem gozar da independência funcional e organizacional necessária para desempenhar suas tarefas. 3. O estabelecimento de Entidades Fiscalizadoras Superiores e do grau necessário de independência que devem gozar deve estar previsto na Constituição; detalhes podem ser estabelecidos na legislação. Particularmente, é importante que um supremo tribunal garanta uma proteção jurídica adequada contra qualquer interferência na independência e mandato de auditoria de uma Entidade Fiscalizadora Superior.”

28 “Princípio 6: A liberdade de decidir o conteúdo e a tempestividade dos relatórios de auditoria e de publicá-los e divulgá-los. As EFS têm a liberdade de decidir o conteúdo de seus relatórios de auditoria. (...) As EFS têm a liberdade de publicar e divulgar seus relatórios, desde que sejam formalmente apresentados ou encaminhados à autoridade adequada – em conformidade com a lei.”

prestadas pelo Presidente da República e **apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo** (CRFB/88, art. 49, IX)”²⁹.

Devemos atentar para a função basilar e central desempenhada por este Tribunal na emissão do parecer prévio, que compõe ao lado do julgamento político, um dos pilares das contas da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

Como bem sabemos, o desempenho da missão desta Casa nas Contas de Governo não se desempenha apenas aqui, em sede de plenário, em meio aos membros, mas se consubstancia e se ergue nas análises técnicas e minuciosas de toda uma equipe. Logo, não se pode olvidar que no processo de análise e apreciação das prestações de contas anuais, são elaborados três tipos de documentos:

(...) o **parecer dos auditores de controle externo**, que representam a equipe técnica de servidores públicos que trabalham diretamente com as atividades de análises processuais; o **parecer dos procuradores**, que são membros do Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas, com atribuições similares ao Ministério Público Estadual, ou seja, guardião da lei; e o **voto, que é emitido pelos conselheiros e/ou conselheiros-substitutos**, que são os responsáveis pela apreciação final das prestações de contas, após análise da prestação de contas e dos pareceres emitidos pelos auditores e procuradores.” (SANTOS, Sérgio Augusto Mendonça. Legibilidade das peças processuais emitidas pelos Tribunais de Contas em prestações de contas de governos estaduais: um estudo a partir da gestão fiscal. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 559-578, p.562)

Para a melhor doutrina³⁰, **o parecer prévio consiste na “mais importante competência das cortes de contas”, visto que a este órgão cabe fornecer os elementos técnicos para, posteriormente, os parlamentares emitirem o julgamento político, de modo a publicizar o grau de efetivação dos resultados pretendidos na política governamental.** Como bem destaca a Auditora/Conselheira Substituta Milene Dias da Cunha³¹, presidente da AUDICON:

(..) nesses pareceres, as cortes de contas opinam pela aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das contas e, **ainda fazem determinações e recomendações** aos gestores acerca das deficiências encontradas, bem como acerca das melhorias que podem ser

29 VEIGA, Karine Tomaz. “A REDE BLOCKCHAIN BRASIL E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS”, p. 247-283 In LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p.250.

30 MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer Prévio das Contas Anuais do Governador: um Estudo na Evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. Revista do TCE/CE: Controle Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-122, 2016 e CUNHA, Milene Dias da. Resignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 23-38, jul./ dez. 2019.

31 CUNHA, Milene Dias da. Resignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 23-38, jul./ dez. 2019, p. 28.

executadas na arrecadação de receitas e no gerenciamento dos gastos públicos, efetuando o monitoramento das recomendações propostas, impulsionando o fortalecimento de controles internos e a melhoria das ações governamentais. (...)

Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, além de apresentarem o resultado do desempenho do Chefe do Poder Executivo, durante um exercício financeiro, também apresentam comandos de otimização operacional, contidos nas recomendações; e comandos para atendimento de regras legais, contidas nas determinações. (grifou-se)

Tenho defendido³² a expedição de determinações no âmbito do Parecer Prévio desde a apreciação das Contas de Governo do exercício de 2014. Entendo que o exercício da competência de apreciar as Contas do Chefe do Executivo não exclui ou restringe as funções pedagógica, corretiva e punitiva atribuídas pela Constituição aos Tribunais de Contas. **São elas competências autônomas, completamente desvinculadas da função de julgar as Contas de Governo, que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa do Estado, fazendo-o sob o espectro político.**

Por meio da Resolução TCE/BA nº 164, de 10/12/2015, atualizada pela Resolução TCE/BA nº 03, de 07/02/2017, **normatizamos os Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo**, deixando muito claro o cabimento tanto da expedição de recomendações, como da **imposição de determinações** em processos dessa natureza, conforme se depreende da leitura do art. 7º, § 3º³³, art. 8º, I³⁴, art. 11, V³⁵, e Anexo V da Resolução, reconhecendo “a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas” (FREITAS e MILESKI, 2013, p. 51).

Por oportuno, destaco que a expedição de determinações em parecer prévio, há muito tempo, é tema pacífico na maioria dos Tribunais de Contas do país. Em levantamento realizado, foi identificado que, pelo menos, **20** Tribunais de Contas

32 Vide Ref.3097373-5 e Ref.3097373-6 por exemplo o Processo de Contas do Governador (TCE/003439/2023). Disponível em:

https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/2022/contas_de_governo_2022_ver-sao_completa.pdf. Acesso em: 05 ago. 2024.

33 Que assim dispõe: “Art. 7º A prestação de contas do Chefe do Poder Executivo é composta das demonstrações contábeis obrigatórias, dos relatórios sobre o desempenho dos programas, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa, de que trata o art. 12, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991, devendo: [...] §3º O documento disposto no Anexo V refere-se a um Relatório de Execução do Plano de Ação, informando o estágio de implantação das ações propostas mediante Plano de Ação encaminhado pela Administração, em razão das recomendações e/ou DETERMINAÇÕES constantes do Parecer Prévio relativo às contas do exercício anterior do Chefe do Poder Executivo.”

34 Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte ao que se referem as contas, os seguintes elementos: I - Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, DETERMINAÇÕES e observações contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas; [...]”

35 Que assim dispõe: “Art. 11 A análise técnica das Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) será realizada com base nas peças previstas nesta Resolução, bem como nos resultados das auditorias, inspeções e outros procedimentos, com ênfase nos seguintes aspectos: [...] V - acompanhamento das providências relativas ao cumprimento das recomendações e DETERMINAÇÕES contidas no Parecer Prévio do exercício anterior.”

expedem determinações nas Contas de Chefes do Poder Executivo Estadual, são eles: TCE **Amapá**, TCE **Amazonas**, TCM **Bahia**, TCE **Espírito Santos**, TCE **Goiás**, TCE **Mato Grosso**, TCE **Minas Gerais**, TCE **Paraíba**, TCE **Paraná**, TCE **Pernambuco**, TCE **Rio de Janeiro**, TCM **Rio de Janeiro**, TCE **Rondônia**, TCE **Roraima**, TCE **Santa Catarina**, TCE **São Paulo**, TCM **São Paulo**, TCE **Sergipe**, TCE **Tocantins** e TC do **Distrito Federal e Territórios**.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU 2.689/2009- 2ªC)³⁶ também possui entendimento, que pode ser usado como referência, no sentido de que:

“[a] competência do Tribunal de Contas para expedir determinações tem origem na própria Constituição Federal, cujo art. 71, incisos IV e IX, autorizam esta Corte não apenas a fiscalizar entes (...), mas também determinar a adoção de providências ao exato cumprimento da lei”

Por fim, em conclusão aos comentários deste item III³⁷ da peça de defesa apresentada pelo d. órgão de advocacia pública, **destaco que este Tribunal pode e deve exercer a sua competência constitucional de emissão de parecer técnico nas contas de governo de forma independente e autônoma, não cabendo mais que se recuse a acompanhar o panorama vigente no sistema nacional dos tribunais de contas**. Senão vejamos a título de exemplo, o teor das determinações expedidas por diversos tribunais em sede de parecer prévio de contas de governo.

O **TCE/RJ** expediu determinação ao Governador no Acórdão Nº 033384/2024- PLEN (Processo nº 103074-9/2024) referente às contas de Governo do **exercício de 2023**:

DETERMINAÇÃO Nº 15: Ao Governador do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: Abstenham-se de promover a desvinculação de recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, sem autorização normativa, com fulcro no art. 76-A, do ADCT, da CF/88, incluído pela EC n.º 93/16, c/c art. 95, XI do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujas receitas são estritamente vinculadas, por força do art. 82, do ADCT, da Constituição Federal, aos programas de combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais, atentando para os objetivos previstos no art. 3º da Lei Complementar Estadual n.º 210/23.

O **TCE/MG** expediu determinação ao Governador no **BALANÇO GERAL DO ESTADO** n. 1040601³⁸, referente às contas de Governo do **exercício de 2017**:

Determino ao Chefe do Poder Executivo que fixe na LDO e inclua na LOA percentual não inferior a 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária do Estado para atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, parâmetro para os gastos com

36 ACÓRDÃO 2689/2009 - SEGUNDA CÂMARA. Relator: RAIMUNDO CARREIRO. Processo 017.810/2006-5 . Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO (REPR). Data da sessão: 26/05/2009. Número da ata 16/2009 - Segunda Câmara.

37 “III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES” (Ref. 3297389-4/5).

38Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1901895>. Acesso em: 26 jul. 2024.

publicidade, conforme disposto no § 5º do art. 155 e § 2º do art. 158 da Constituição Mineira. Além disso, acolho a sugestão da Unidade Técnica (...).

O **TCE/MG** também expediu determinação ao Governador no **BALANÇO GERAL DO ESTADO** nº 1101512³⁹, referente às contas de Governo do **exercício de 2020**:

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARECER PRÉVIO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E GESTÃO FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. RPPS. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS: SAÚDE E ENSINO. AMPARO E FOMENTO À PESQUISA. MINERAÇÃO. DESPESA COM PUBLICIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em emitir PARECER PRÉVIO pela aprovação com ressalva das Contas de Governo, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Romeu Zema Neto, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08, com as recomendações e determinações constantes do inteiro teor deste Parecer, e a seguir pormenorizadas:

I) Ao Poder Executivo: (...) 43. determinar que seja aplicado, até 2023, nos termos do art. 119 do ADCT da CR/88, o montante relativo à diferença entre o que foi efetivamente despendido no exercício de 2020 e o mínimo exigido constitucionalmente (equivalente a R\$2.293.044.308,46), atualizado monetariamente esse valor e contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da nova diretriz constitucional; 44. determinar que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Estado de Minas Gerais (Consfundeb) envie, juntamente com o parecer conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas do governador, o parecer sobre a prestação de contas do Fundo; 45. determinar que, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação do parecer prévio informe esta Corte de Contas sobre as medidas que pretende adotar, indicando os respectivos prazos para implementar o piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica; 46. determinar que sejam aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, até o término do exercício de 2023, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de Resto a Pagar Não Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$186,767 milhões, e Resto a Pagar Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$178,669 milhões, totalizando R\$365,435 milhões; (...) 53. determinar que envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da publicação do parecer prévio, Plano de Ação elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), acompanhado das ações atualizadas ali estabelecidas, decorrente da auditoria realizada em referido órgão, em junho de 2019, após a tragédia de Brumadinho, para avaliação do gerenciamento de riscos dos processos de fiscalização e

39 Disponível em: <https://tcnatas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3017473>. Acesso em: 26 jul. 2024.

licenciamento ambiental de complexos minerários de ferro; (...) **60. determinar, nos termos do parágrafo único do art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012**, que o Estado aplique o resíduo relativo às ASPS de 0,23%, equivalente a R\$124.034.784,80, no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado do parecer prévio emitido pelo Tribunal sobre as contas de 2020, contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da determinação legal; (...) **62. determinar que sejam evidenciados pelo Poder Executivo, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações, em alinhamento às orientações da STN, devendo, ainda, o Poder Executivo, agir com prudência em relação aos atos e procedimentos que impliquem renúncia de receitas, considerando o impacto de tais medidas na situação econômica e financeira do Estado, medidas essas recomendadas em pareceres prévios anteriores emitidos pelo Tribunal;** (grifou-se)

O **TCE/SP** expediu determinação ao Governador no TC-006453.989.18-8⁴⁰ referente às contas de Governo do **exercício de 2018**:

Ementa: Contas anuais do Estado. Balanço Geral e Demonstrativos contábeis. Análise da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2018. Parecer favorável à aprovação das contas, com ressalvas, modulação de efeitos, determinações e recomendações. (...) **2 - DETERMINAÇÕES: 2.1 - Ao Governo do Estado de São Paulo:** - Reveja a situação das secretarias de Estado que estão compostas majoritariamente por servidores comissionados, privilegiando o ingresso pela via do concurso público; (...) - **Passe a divulgar as informações sobre** os projetos culturais beneficiados pelo PROAC ICMS em moldes semelhantes aos adotados pelo Governo Federal, promovendo, inclusive, eventuais alterações normativas que estejam sobre sua alçada para realizar tal objetivo; - **Apresente um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino** o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento; - **Garanta a transparência na destinação dos recursos do FUNDEB, mediante detalhamento da Lei Orçamentária;** (...) (grifou-se)

O **TCE/SP** também expediu determinação ao Governador no TC-002347.989.19-6⁴¹ referente às contas de Governo do **exercício de 2019**:

CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO. BALANÇO GERAL E DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. ANÁLISE DA SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO ESTADO EM 31/12/2019. ATENDIMENTO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE REPERCUTEM SOBRE A MATÉRIA. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. (...) **DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS: Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 1. Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R\$ 506.000,00),**

40 Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Parecer%20TC-006453-989-18%20-%20Contas%20do%20Governador%202018.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

41 Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI_TCESP%20-%200225110%20-%20Parecer_0.pdf. Acesso em 26 jul. 2024.

adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA. (...) **8. Regularize os benefícios fiscais** concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda; **9. Aperfeiçoe a elaboração da LDO** na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF); **10. Realize estudos técnicos formalizados em processo próprio, previamente à concessão dos benefícios fiscais, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ, previsão na LDO**, observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, prazo determinado de duração da renúncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso. (grifou-se)

O **TCE/PR** expediu determinação ao Governador no **ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 271/21-Tribunal Pleno**⁴² (Processo nº 249350/21), referente às contas de Governo do **exercício de 2020**:

Ementa: Parecer Prévio. Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2020. Instruções da Coordenadoria de Gestão Estadual - CGE e Relatórios de Auditoria Temáticos da Comissão de Contas. Manifestações das unidades técnicas e Parecer Ministerial pela regularidade com ressalvas. Parecer prévio pela aprovação das contas, com oposição de ressalvas, determinações e recomendações. (...) **DETERMINAÇÕES ao Sr. Governador Carlos Roberto Massa Junior**, com fundamento no artigo 244, II, § 3º, do Regimento Interno, referenciadas no Quadro de Determinações (peça 142), o qual integra o presente voto: **1. Realizar, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, levantamento da situação das 10 (dez) obras não finalizadas em 2019 e não relacionadas no Relatório sobre a Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021 e no Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento de 2020;** **2. Realizar, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, nova Avaliação Atuarial do exercício de 2020 (data-base 31 de dezembro de 2020) sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, sendo constatado déficit, adotar as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam (...)** **4. Efetivar, no prazo de 60 (dias) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, a transferência dos encargos com os benefícios assistenciais, atualmente pagos pelos fundos previdenciários, ao Tesouro Estadual, com o ressarcimento retroativo dos valores pagos pelo Fundo de Previdência, devidamente corrigidos pela meta atuarial, após a data limite de 31 de julho de 2020, nos termos do artigo 1º, I, "b", da Portaria SEPRT/ME nº 1.348/2019 e artigo 13, § 3º, Portaria MPS nº 402/2019.** (grifou-se)

O **TCE/PR** expediu ainda determinação ao Governador no **ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 501/23-Tribunal Pleno** (Processo nº 60934/23)⁴³ referente às contas de Governo do **exercício de 2022**:

⁴² Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2020/pdfs/parecerPrevio.pdf>. Acesso em 26 jul. 2024

⁴³ Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2022/pdfs/0150%20-%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20de%20Parecer%20Pr%C3%A9vio%20-%20501-23%20-%20STP.pdf>. Acesso em 26 jul. 2024.

Prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2022. Manifestações das unidades técnicas e Parecer Ministerial pela regularidade com ressalvas. Parecer Prévio pela regularidade das contas, com ressalvas, determinações e recomendações. (...) **2.2. DETERMINAÇÕES 1. ao Chefe do Poder Executivo, para que** os benefícios que venham a ser concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2024, observem o art. 14, da LRF, pois se amoldam às hipóteses legais de renúncias de receita; **2. ao Chefe do Poder Executivo, para que, na instituição de novos benefícios que impliquem renúncia de receita, ao apresentar as medidas de compensação, para o atendimento ao art. 14, II, da LRF,** observe o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, a fim de que a compensação da renúncia de receita seja contemporânea e vinculada à sua implementação, levando-se em conta as hipóteses taxativas do texto legal, dentre as quais não se inclui o excesso de arrecadação; e **3. ao Chefe do Poder Executivo, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste Acórdão, providencie a plena operacionalização da previdência complementar estadual** de forma a limitar, no âmbito do RPPS, as contribuições e benefícios previdenciários dos novos servidores efetivos e dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal. (grifou-se)

Por derradeiro, não se pode deixar de recordar, nas palavras do saudoso administrativista e Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴⁴, a estatura dos Tribunais de Contas como órgãos constitucionalmente autônomos, com fulcro nas seguintes razões:

Primeiro, a de ser órgão constitucional subordinante, uma vez que lhe são cometidas doze funções constitucionais (art.71,§2º) que permitem evidenciar **relações de supra-ordenação em face às funções de outros órgãos ou de conjuntos orgânicos do Estado independentes**. Segundo, a de ser órgão constitucional essencial, por desempenhar funções políticas, assim entendidas as que são expressões imediatas da soberania (artigo 73, I, c/c artigo 70, caput), [...] Terceiro, por ser **órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, ou seja, porque exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a gestão fiscal, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes**. (grifou-se)

À vista do demonstrado, não restam dúvidas que são totalmente equivocadas as premissas adotadas pela defesa neste tópico assim como a conclusão que deturpa a interpretação constitucional.

No tópico **“IV – INVASÃO EM COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE DETERMINAR EDIÇÃO OU REVISÃO DE DECRETOS OU LEIS E DA IMPOSSIBILIDADE E O TRIBUNAL DE CONTAS DETERMINAR O CONTEÚDO DA POLÍTICA PÚBLICA”**, o d.

44 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, Alfredo José de et al. O Novo Tribunal de Contas: Órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 77-130, p.104-105.

órgão de defesa alega em suma que (i) as propostas de determinação constantes nos itens 2 a 9, 11 a 13, 15 a 51 e 75 obrigariam o Chefe do Poder Executivo a editar leis ou decretos; (ii) que este Tribunal estaria desta forma, exercendo o controle externo para além de suas competências a ponto de “interferir nas competências de iniciativas legislativas no exercício das competências de iniciativas legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo”, maculando o princípio da independência dos poderes; (iii) que ao Governador compete privativamente enviar à Assembleia as leis que compõem a tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA), conforme art. 105, inciso XI, CE/1989, além de ter iniciativa privativa para apresentar projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa.

Partimos primeiro da clareza do texto constitucional que dispõe realmente sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para as matérias previstas no art. 61 da CF, que possui inclusive obrigatoriedade de reprodução nas Constituições Estaduais e Lei Orgânicas por força do princípio da simetria.

Tais matérias são aquelas relativas a servidor público (regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade) e organização da administração pública do ente (criação, estruturação e atribuições de órgãos administrativos). O STF possui pacífica jurisprudência afirmando a clareza interpretativa do texto constitucional:

(...) **O Chefe do Executivo possui a iniciativa privativa de leis que disponham sobre servidores públicos** da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade, **bem como sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública**, ex vi do art. 61, II, alíneas c e e, da Carta Magna. [ADI 856, rel. min. Luiz Fux, j. 4-9-2023, P, DJE de 2-10-2023.] (grifou-se)

Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. **Princípio da simetria federativa de competências.** Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.](grifou-se)

À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.] (grifou-se)

Assim, não há nenhuma discordância deste Órgão quanto ao respeito da competência legislativa privativa do Governador do Estado da Bahia (art. 77 da CE⁴⁵ e art. 61, §1º da CF⁴⁶). Nesse sentido:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917, com mérito julgado.]

Da mesma forma, não há nenhuma dúvida quanto à matéria orçamentária em conformidade à previsão do art. 159 da CE⁴⁷ e art. 165 da CF⁴⁸, de acordo com pacífica jurisprudência do STF:

Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do chefe do Poder Executivo. [ADI 882, rel. min. Maurício Corrêa, j. 19-2-2004, P, DJ de 23-4-2004.] = ADI 2.447, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009

Este Tribunal em nenhum momento usurpa competência do Chefe do Poder Executivo pois **não está propondo lei orçamentária, nem se imiscuindo na alocação e escolha do gasto público.** Não há nem usurpação de competência legislativa nem administrativa, pois **não há nenhuma tentativa de assunção do papel do Chefe do Poder Executivo em propor Projetos de Lei Orçamentária ou de formular e implementar as políticas públicas.**

De toda sorte, não é demais destacar ainda que **os precedentes citados pela defesa vem precisamente reforçar que esse Tribunal não adentrou na competência legislativa orçamentária do Poder Executivo.**

45 Art. 77. São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre: I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Civil e da Polícia Penal; II - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração; III - matéria tributária e orçamentária; IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; V - organização das Procuradorias e da Defensoria Pública; VI - criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública; VII - organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.

46 Art. 61. (...) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998); d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001); f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

47 Art. 159. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - plano plurianual; II - diretrizes orçamentárias; III - orçamentos anuais. (...)

48 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...)

Destaque-se que no Parecer Prévio referente às contas do exercício de 2021 consta como Recomendação “b) Quanto ao planejamento, gestão e desempenho em políticas públicas”:

2) promover a revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

Tal Recomendação vem ainda na esteira do consignado na Seção Analítica naquelas contas de governo (exercício 2021) acerca da **reiteração da conduta governamental**:

2.5.1.1.3 Descumprimento de Recomendação do TCE/BA (Exarada na Resolução TCE/BA nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021), bem como de Recomendação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercício 2020, para retificar os descritivos das Metas do PPA 2020-2023, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação.

Na avaliação do modelo apresentado para o PPA 2020-2023, procedida por este Tribunal, a análise das Metas dos Compromissos dos Programas Educação, Saúde, Segurança Pública e Defesa Social, amostra selecionada para exame no escopo do Projeto de Lei do PPA 2020-2023, evidenciou as seguintes fragilidades no descritivo das Metas dos Compromissos a serem objeto de aprimoramento:

- ⌚ Descritor da Meta subjetivo, não deixando claro o que deve ser mensurado, podendo ter interpretações diversas;
- ⌚ Descritor da Meta genérico, não identificando o que deve ser mensurado no tema sob enfoque, que contempla diversas especificidades;
- ⌚ Meta do PPA abrangente, englobando mais de uma variável a ser mensurada;
- ⌚ Meta quantificando aspecto que depende de demanda ou adesão;
- ⌚ Descritor da Meta deixando dúvida sobre o que deve ser mensurado; e
- ⌚ Meta utilizando expressão a ser evitada, como “implantar/implementar política, projeto, plano, programa, etc.”, em desacordo com o Manual de Processo para Elaboração do PPA 2020-2023.
- ⌚ Cabe registrar que essas deficiências, relacionadas à construção das Metas dos Compromissos dos Programas do PPA, já foram apontadas em auditorias anteriores deste Tribunal, realizadas durante a vigência do PPA 2016-2019.
- ⌚ No exame das Contas de Governo do exercício 2020, verificou-se que, apesar de a Administração ter informado a realização de revisão dos componentes e atributos do PPA 2020-2023, não foram apresentadas evidências dos aspectos revisados, ensejando a recomendação ao Poder Executivo, proferida no Parecer Prévio do exercício de 2020, para:

6. revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como

*também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas aspecto mensurável, que permitam o **monitoramento regular de seu cumprimento e, conseqüentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, em observância aos arts. 37, caput, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF (Item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva); (grifo da Auditoria)** (grifou-se)*

Ou seja, dos precedentes citados, assim como do teor das Recomendações 5) e 6)⁴⁹ da Seção Analítica destas Contas de 2023 (Ref.3285944-467), o que se verifica é a manutenção deste TCE em constância e consonância a seu mister constitucional fiscalizatório de adequação do Governo às normas orçamentárias.

Ora, a principal função que cabe a este órgão técnico nas contas de governo é precisamente **verificar a retidão e consonância da atuação do Governo Estadual ao arcabouço constitucional e legal das normas orçamentárias obrigatórias e impositivas**. Tais normas são cogentes e devem ser cumpridas.

Se este Órgão de Controle de contas se abstivesse de apontar as infrações e omissões do Governo Estadual no cumprimento dessas normas, incorreria em descumprimento de sua função constitucional de apreciar as contas de governo em exercício da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial técnica que subsidia o Parlamento para o julgamento.

Destaque-se ainda que a função do controle externo desempenhada por este Tribunal nas contas de governo **não se restringe à mera verificação de cumprimento formal das normas orçamentárias, trata-se, como já exposto acima, de controle de legitimidade, economicidade e efetividade, notadamente na formulação e implementação das políticas públicas, diretamente vinculadas à *accountability* democrática**. Logo, não há que se falar de dissociação entre a fiscalização do cumprimento do arcabouço normativo orçamentário e a verificação de efetividade das políticas públicas. Nesse sentido:

(...) é claro que o planejamento presente nas leis orçamentárias é fundamental para o sucesso das políticas públicas e para o cumprimento do papel do Estado. Isso ocorre porque o planejamento estabelece metas, aloca recursos e define um cronograma de execução a ser seguido. Portanto, após a aprovação dessas leis, é incumbência do governo seguir a programação definida, a fim de garantir que as políticas públicas sejam executadas de forma efetiva e gerem o maior benefício possível para a sociedade. Dado o exposto, ressalta-se que o PPA é o principal instrumento orçamentário voltado para o planejamento, sendo a lei mais ampla e de prazo mais extenso em comparação com os demais instrumentos clássicos. Dessa

49 "5) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (item 2.4.3); 6) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989 (item 2.4.3);"

forma, o PPA é fundamental na definição das prioridades e das metas do governo, direcionando os recursos públicos para áreas que exigem maior atenção e investimento.” (CARMO, Rodrigo Coelho do; ROSÁRIO, Ana Paula Moreira do; ALVES, Taline Liberato. A necessidade de compatibilização entre o Plano Plurianual e os planos de políticas públicas: o caminho para a construção de uma gestão pública mais efetiva. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 537-558, p. 547) (grifou-se)

As sugestões de determinações citadas pela defesa como invasivas da competência do Poder Executivo respeitam sobradamente a discricionariedade administrativa e não se imiscuem no mérito atinente ao ato administrativo, vez que **conferem total liberdade ao governante para dentro dos marcos legais, traçar a melhor estratégia que lhe pareça**. Senão vejamos alguns exemplos:

11) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018 **(item 2.5.3.1)**;

16) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) **(item 2.5.6)**;

75) publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo **(item 2.9.1.1)**; [...]

O que se vê da amostragem da sugestão de determinações consignadas pelo corpo Auditorial (Ref.3285944-466/475) é que **nenhuma delas escolhe ou indica dentro do espectro de possibilidades de atuação, a forma da conduta administrativa a ser adotada nem o conteúdo da regulamentação a ser implementada**.

Por fim, e não menos importante, no ensejo da sugestão de determinação nº 75 (citada *supra*) e já entrando na manifestação da defesa quanto ao item **“V - DO LIMITE CONSTITUCIONAL À ATUAÇÃO DO TCE. DO PODER REGULAMENTADOR EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO. DO IMPERIOSO RESPEITO À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO”**, teço algumas considerações sobre o tema.

O **Poder Regulamentar** de edição de regulamentos e decretos pelo Poder Executivo tem o fito de **descer às minúcias operacionais necessárias para a efetivação e implementação das previsões legais**. São típicas e próprias do Chefe do Poder Executivo, epicentro da Administração Pública, que possui o poder-dever da instrumentalização das políticas públicas que precisem de

minudente regulamentação. Repise-se que a regulamentação é medida indispensável para o comprimento de uma série de disposições legais.

Valho-me então das lições de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, administrativistas e auditores-fiscais da Receita Federal ⁵⁰:

O exercício do poder regulamentar, em regra, se materializa na edição de decretos e regulamentos destinados a dar fiel execução às leis. São os denominados decretos de execução ou decretos regulamentares. Essa competência está prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal para o Presidente da República, sendo atribuída, por simetria, aos Chefes do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, pelas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.(grifou-se)

Nesse sentido, não pode o Poder Executivo valer-se da omissão no exercício da necessária regulamentação exigida constitucional e legalmente. Se assim fosse, não haveria, por exemplo, a previsão do remédio constitucional do mandado de injunção para efetivar direitos fundamentais que carecem de edição de lei exigida constitucionalmente.

Tampouco se pode olvidar que o art. 103, §2º da CF⁵¹ deixa claro que não apenas o produto legislativo poderá ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), mas também os atos que deixam de ser praticados pelos órgãos administrativos. Assim, insere-se no escopo da ação de inconstitucionalidade não apenas o questionamento da ausência de atos normativos primários, “mas também a falta de atos normativos secundários, como os regulamentos, de competência do Executivo, e, eventualmente, até mesmo a inexistência de atos normativos cabíveis ao Judiciário, bastando que a ausência de norma seja empecilho à efetividade da norma constitucional”⁵².

Assim, guardadas as devidas proporções, e *mutatis mutandis*, não pode o Poder Executivo valer-se de sua inércia regulamentadora para descumprir mandamentos constitucionais e legais, previstos inclusive no seu programa de governo e na tríade orçamentária de sua propositura. Como se vê, a omissão intencional que viole a Constituição ou as disposições legais também são passíveis de controle.

Aqui inclusive, devo mencionar que este Tribunal possui competência para exercer controle de constitucionalidade *in concreto* para, por exemplo, afastar, incidentalmente dispositivo cuja aplicação resulte em situação inconstitucional⁵³. Do mesmo modo, não se revela uma sobreatuação ou desbordamento competencial deste órgão, sinalizar ao Poder Executivo, no âmbito do parecer prévio das contas de governo, a ausência de norma regulamentadora que venha

50 Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. Direito Constitucional descomplicado. 15. ed.: Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2016, p. 599.

51 Art. 103 (...) 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

52 SARLET, Ingo Wolfgang Curso de direito constitucional / Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 8. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019, p. 1634.

a macular o exercício de direito fundamental, como é o caso do acesso à informação atrelado ao controle social, conforme previsto no art.5º, XXXIII da CF:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Obviamente, a sugestão de proposição de número 75 (“**publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual no 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso a Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo (item 2.9.1.1)**”) não fixa forma específica para que o Chefe do Poder Executivo exerça seu poder regulamentar de forma vinculada.

A sugestão vem exatamente na esteira do cumprimento do dever de transparência que se impõe ao Poder Executivo assim como a qualquer órgão integrante do poder público. Trata-se de decorrência da Lei de Transparência que já possui mais de uma década (Lei nº 12.527/2011) e que prevê em seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Logo, impossível entender que este Tribunal de Contas no exercício da função fiscalizatória e aprimorada da accountability democrática esteja infringindo a competência do Poder Executivo no exercício do Poder Regulamentar ao albergar em parecer técnico a sugestão de uma determinação ou recomendação, voltada para dar cumprimento integral às disposições legais que contam com

53 (...) 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). 7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. [MS 25.888 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 22-8-2023, DJe de 11-9-2023.]

mais de 10 anos de vigência, cuja omissão prejudica a transparência e o exercício do controle social.

Assim, concluo que não merecem ser acolhidos os argumentos trazidos pelo Estado em sua defesa, notadamente nos itens III, IV e V que discorrem, de forma genérica e sem embasamento teórico sobre o espectro competencial e limites de atuação deste Tribunal de Contas no exercício do seu mister constitucionalmente conferido na centralidade da consecução da *accountability* democrática.

Feitas tais indispensáveis considerações, passo, então, a tecer breves comentários sobre os temas que julgo imprescindíveis para a emissão do meu voto, no exercício da mais elevada competência deste Tribunal de Contas. São eles: **i)** Transparência Pública; **ii)** Controle Interno; **iii)** Planejamento Governamental e Gestão e Desempenho de políticas públicas; **iv)** Gestão Orçamentária, Financeira e Fiscal; **v)** Auditoria Financeira e Análise das Demonstrações Financeiras; **vi)** Monitoramento das deliberações constante dos pareceres prévios e; **vii)** Conclusão.

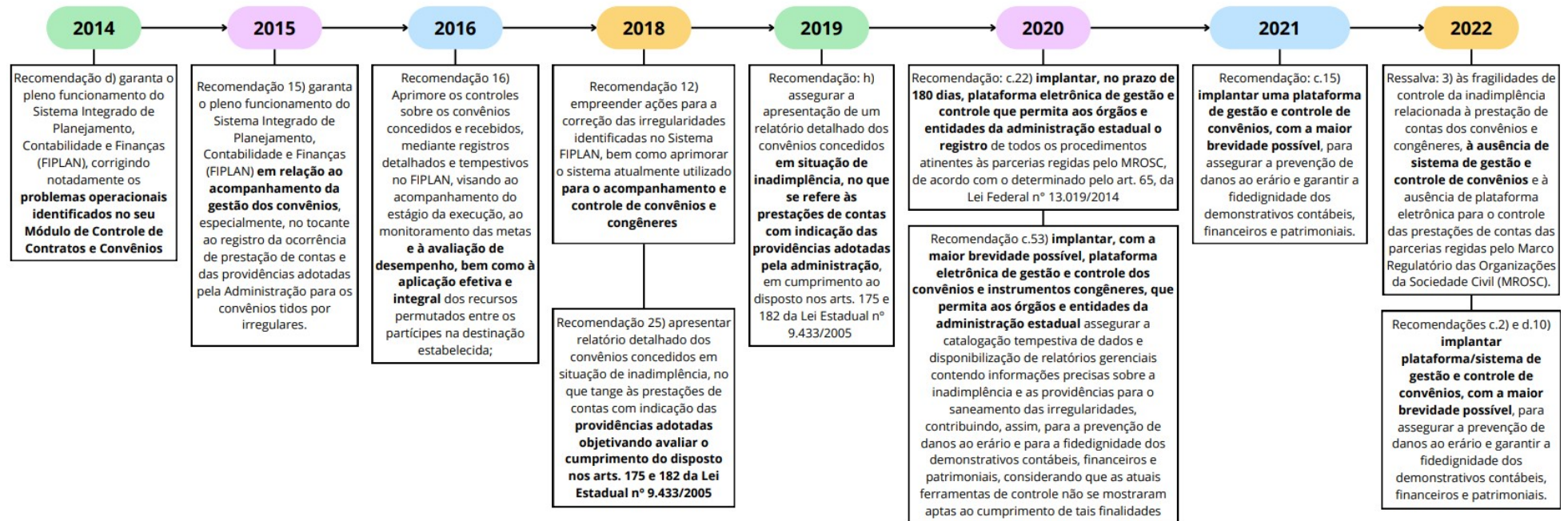
2. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (ITENS 2.9 e 2.6.2.3 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

Peça fundamental no âmbito da gestão pública democrática, a transparência é essencial para que o cidadão possa atuar no controle e fiscalização das ações de governo, garantindo a aplicação correta dos recursos públicos, com atendimento ao interesse público e atenção ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88). À vista disso, a Unidade Técnica avaliou em que medida o Estado se estrutura e disponibiliza informações que garantam a adequada transparência.

Um ponto de suma importância diz respeito à transferência de recursos para as organizações da sociedade civil. A Auditoria evidenciou que o art. 65 da Lei Federal nº 13.019/2014⁵⁴ continua sendo descumprido, em que pese esteja prestes a completar 10 anos de sua publicação em 31/08/2024. Cumpre registrar que, no curso da sua atuação, em especial a partir do exercício de 2014, o TCE/BA vem apontando fragilidades na prestação de contas dos convênios e congêneres, conforme linha do tempo a seguir:

⁵⁴ Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Deliberações do TCE/BA Relativas ao Controle de Repasse de Recurso Mediante Convênios



Sendo assim, acompanho a **RESSALVA** proposta pelo Relator quanto às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Ref.3308431-2, item 4).

Ademais, acompanho a sugestão dos Auditores descrita no item 2.11.3 (56) da Seção Analítica, quanto à imposição de **DETERMINAÇÃO** de que o Governo do Estado encaminhe a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 46 da Lei Estadual nº 14.634/2023, que corresponde ao art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, agora revogada, devidamente conciliado com os controles contábeis. Acompanho também a **DETERMINAÇÃO** sugerida pelo MPC no item b.7, para que, em continuidade às ações informadas para busca da solução informatizada do Estado, seja implementada, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita, aos órgãos e entidades da administração estadual, o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65 da Lei Federal nº 13.019/2014.

Acompanho o Relator nas **RECOMENDAÇÕES** para que o Governo do Estado (i) atualize as normas e aprimore as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades; (ii) implante plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (Ref.3308431-13, itens 7 e 8).

Ainda no que se refere à transparência, a Lei de Acesso à Informação (LAI) assegura que os cidadãos possam exercer seu direito de conhecer e fiscalizar as ações do governo, promovendo uma gestão mais aberta e responsável. Como afirmou a Auditoria, a regulamentação da LAI é passo fundamental para efetivar a referida norma no Estado. Portanto, acolho a **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (75) no sentido que seja publicado, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo.

Fato grave é que, mesmo após reiteradas recomendações em Pareceres Prévios, desde o exame das contas de 2013, constatou-se que o Poder Executivo estadual ainda não realiza a divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas em seu portal eletrônico, contrariando o dever de transparência ativa presente na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Por outro lado, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário do Estado da Bahia disponibilizam tais informações em seus portais de transparência.

Vale salientar que, em 04/03/2024, a Auditoria do TCE/BA realizou consulta aos portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, o que permitiu concluir que, tal como registrado quando dos exames dos exercícios de 2019 a 2022, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores.

Em razão disso, acolho a sugestão de imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.11.2 (25) às contas, acompanhando a **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3(76) sugerida pelos Auditores, para que o Governo do Estado divulgue, por meio de site institucional, a relação nominal dos servidores civis e militares do Poder Executivo Estadual e seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos no art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF.

Também em relação à transparência, os Auditores constataram que **o Governo do Estado descumpriu a norma do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005** (que teve vigência até 30/12/2023, conforme art. 79 da Lei Estadual nº 14.634/2023), deixando de cumprir a ordem cronológica de pagamentos, apesar, inclusive, de **quatro recomendações que foram expedidas por este Tribunal de Contas nas contas de governo de 2017, 2018, 2019 e 2022**. Ademais, contrariando o §1º do referido dispositivo legal, **não foram identificadas publicações** contendo a relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública Estadual, bem como da relação das faturas emitidas pelos credores, resultando em riscos para a regular execução orçamentária e financeira. Ressalte-se que na apreciação das Contas do exercício de 2022, além da recomendação, o TCE/BA expediu também um alerta em relação a esse achado auditorial.

Por conseguinte, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição de **RESSALVAS** 2.11.2 (10). Contudo, em função da publicação do Decreto nº 22932/2024, publicado em 27 de julho de 2024, que regulamentou a ordem cronológica de pagamentos, e da disponibilização no Portal da Transparência Bahia do “Painel de Ordem Cronológica de Pagamentos”, deixo de impor a **DETERMINAÇÃO** sugerida pelos Auditores no item 2.11.3 (58), bem como o **ALERTA** proposto pelo Relator (Ref.3308431-20, item 7).

3. CONTROLE INTERNO (ITENS 2.8 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

O controle interno é aspecto fundamental da atividade administrativa de toda e qualquer organização (pública ou privada), ao lado do planejamento, da organização e da direção. É por meio dele que se detectam eventuais desvios ou obstáculos que possam surgir durante a execução de um programa, possibilitando a adoção tempestiva de medidas corretivas para que o processo se reorienta na direção dos objetivos traçados pela organização.

Nesse sentido, conforme aponta a Auditoria, este TCE/BA vem **reiteradamente** fazendo recomendações quanto à necessidade de fortalecimento do sistema de controle interno, pelo menos desde o exercício de 2010.

No Plano de Ação das Contas do exercício de 2019, o Poder Executivo propôs a criação de um Grupo de Trabalho para avaliar o sistema estadual de controle interno, resultando na apresentação de Relatório Final que apontou fragilidades e medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos. De acordo com esse Relatório, o sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual é integrado pelas macro-funções: transparência, ouvidoria, auditoria, prevenção à corrupção e corregedoria.

A visão do ciclo completo do controle, que envolve a prevenção, a detecção, a apuração, a sanção e o monitoramento, é adotada pela grande maioria dos estados da federação e dos municípios das capitais, tendo como referência o modelo da Controladoria-Geral da União (CGU), que se caracteriza pela integração dessas fases do ciclo de controle em um sistema consolidado. Porém, no estado da Bahia, cada uma dessas ações é desenvolvida por órgãos pertencentes a secretarias distintas. Quanto às atividades voltadas à prevenção à corrupção, elas não estão formalmente atribuídas a nenhum órgão, havendo apenas algumas iniciativas dispersas. Quando essas ações são desenvolvidas por órgãos distintos, pertencentes a diferentes secretarias, a coesão e a eficácia do sistema de controle interno são comprometidas.

O Conselho Nacional do Controle Interno (CONACI), em conjunto com o Banco Mundial, produziu em 2020 uma avaliação conjunta das estruturas responsáveis pelo controle interno dos estados e capitais brasileiras, tendo a Bahia ocupado o 19º lugar. De 2020 até o presente momento, o panorama não se modificou.

Também foi apontada a ausência da edição de decretos determinando a obrigatoriedade da implementação de práticas de gestão de riscos em todos os órgãos, bem como a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), citada anteriormente. Na Seção Analítica das Contas de Governo do exercício de 2022, o TCE/BA pontuou a falta de concretização de iniciativas por parte do Poder Executivo Estadual, voltadas à prevenção, detecção e correição de fraudes, a exemplo de regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC), que já completou 10 anos de vigência.

O TCE/BA também destacou, em 2022, a inexistência de código de ética para os servidores estaduais (com exceção de algumas poucas carreiras específicas que têm normativos próprios), bem como a dificuldade em se identificar servidores

públicos efetivos dispostos a trabalhar na área correicional.

Não é adotado o modelo de Controladoria Geral do Estado (CGE), presente em quase todos os estados da federação, como iniciado pela esfera federal desde 2001. O estado da Bahia ainda mantém o modelo tradicional de “Auditoria Geral” (AGE), como principal articulador do sistema de controle interno. Não obstante seja observado um esforço hercúleo da Unidade, há pontos de vulnerabilidade, que precisam ser eliminados. A principal fragilidade em se manter o modelo tradicional reside na falta de integração, coordenação e prevenção, o que pode comprometer a eficácia do sistema de controle interno e a boa governança pública.

Registre-se que a reforma administrativa ocorrida a partir de 2023 (Lei Estadual nº 14.521/2022), que modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo, criou Unidades Setoriais de Controle Interno (USCIs) em 20 órgãos e entidades, que estavam funcionando, até então, sem o reconhecimento formal, e que atualmente são ocupadas por servidores não efetivos..

Conforme dados fornecidos pela AGE, dentre as dificuldades existentes, permanecem o seu quadro reduzido de pessoal, bem como elevada rotatividade de servidores das unidades setoriais de controle interno. Dos seus servidores, 58,9% não possui vínculo efetivo com o estado, pois são ocupantes de cargos comissionados. E esse percentual aumenta para 82,4% (posição janeiro/2024), quando se trata das unidades que estão subordinadas aos titulares das Secretarias estaduais. Considerando-se que, quase 60% dos servidores não têm vínculo efetivo com o Estado, o que fragiliza o controle, essa situação compromete o processo de desenvolvimento técnico das equipes, vulnerabilizando o sentido indutivo dos processos de aprimoramento da gestão, uma vez que o conhecimento não é perenizado na Instituição.

Por fim, a Auditoria concluiu que pouco se avançou no modelo de controle interno do Poder Executivo nas duas últimas gestões. O sistema de Controle Interno não pode se resumir à atuação da AGE e das unidades setoriais de controle da administração direta e indireta. Portanto, é de se concluir que ainda se encontra incipiente a definição de atividades transversais entre a AGE, Corregedoria e Ouvidoria.

Iniciativas voltadas à prevenção, detecção e correção de fraudes não têm se concretizado, apesar da existência de minutas dos atos normativos em tramitação. Não existem programas estruturados voltados à promoção da integridade pública, procedimentos voltados ao acompanhamento da variação patrimonial dos servidores, bem como código de ética e conduta para o conjunto dos servidores.

Pelo exposto e com base nas Leis 14.133/2021 (art. 169) e 14.129/2021 (art. 48), converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308431-12, item 1, subitem a), no que se refere à necessidade de edição e publicação de decreto sobre a implementação de práticas de gestão de riscos. Acolho, ainda, as **RECOMENDAÇÕES** sugeridas pelo Relator na Ref.3308431-12 (item 1, subitens b, c e d) quanto à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos: **(i)** regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC); **(ii)** Código de Ética do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e

entidades da Administração Pública do Poder Executivo; (iii) sistematização do tratamento das informações relativas à declaração de bens e valores para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública.

Ademais, a Auditoria verificou em 14/05/2024 no Sistema de Gerenciamento de Processos e Documentos (PROINFO) deste TCE, a existência de 269 processos que se encontravam, há mais de 60 dias, em diligência externa, sob a responsabilidade das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo Estadual. Em razão disto, acolho a **DETERMINAÇÃO** constante no Item 2.11.3 (74) da Seção Analítica, para que as secretarias/órgãos responsáveis remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os processos em diligência externa em atraso, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica deste Tribunal.

4. PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESEMPENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (ITENS 2.4, 2.5, 2.6.3.2 e 2.6.3.1.2 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

4.1 Planejamento (Item 2.4 da Seção Analítica)

O Planejamento Governamental é compreendido como o processo de elaboração de planos, programas e projetos que direcionam as ações do governo. Por sua vez, a Gestão consiste na coordenação, execução e controle das ações previstas no planejamento, com o objetivo de alcançar os resultados esperados. Portanto, o planejamento e a gestão governamentais são essenciais na Administração Pública, visto que desempenham um papel fundamental na implementação dos objetivos estratégicos e na concretização das metas, definidos no processo de formulação das políticas públicas.

Essas duas funções são interdependentes e complementares, sendo cruciais para uma boa e efetiva aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. A articulação entre o planejamento e a gestão das políticas públicas aponta para a promoção do seu desenvolvimento incremental. Esse entendimento ganha ainda mais força quando se observa a relação inversamente proporcional entre as necessidades sociais e a disponibilidade de recursos. Nesse sentido, conforme destaca a Auditoria (Ref.3285944-32), o planejamento e o orçamento são tratados de forma integrada pela Constituição Estadual (CE/1989), conferindo ao PPA papel relevante no planejamento governamental.

Nesse sentido, o PPA deve estabelecer, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, configura-se como o principal orientador da ação governamental durante a sua vigência de 4 (quatro) anos (art. 165, §1º, CF/1988). O instrumento figura como uma das leis do ciclo orçamentário, ao lado da

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁵⁵ e da Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵⁶, devendo-se manter a integração entre as três peças.

A Auditoria destaca que, especialmente a partir de 2015, o TCE/BA realiza trabalhos auditoriais com enfoque nos procedimentos estaduais de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, apontando diversas fragilidades no planejamento governamental no que tange especificamente a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) do Estado, que vêm comprometendo as ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano e, inclusive, afetando a transparência na aplicação dos recursos públicos e a apreciação sobre a eficácia das políticas públicas desenvolvidas.

Diante destas observações iniciais, o presente tópico busca analisar a efetividade do planejamento orçamentário do Estado e sua execução. Para tanto, a seção está organizada na apresentação das análises dos quatro eixos, a saber: 1) Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 – Ano IV – 2023; 2) Compatibilidade entre as peças de planejamento; 3) Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e; 4) Deficiência do Modelo Lógico de Compromissos da Amostra selecionada: Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura.

4.1.1 Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 – Ano IV – 2023 (Item 2.4.1 da Seção Analítica)

O PPA 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019, apresenta a seguinte estrutura: 16 programas temáticos, sendo 15 finalísticos e um de gestão. Inicialmente, observo que a Seção Analítica destaca, em seu item 2.4.1.1, a permanência das fragilidades nos Indicadores e Metas dos Programas do PPA 2020-2023 que comprometem o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability* do estado (Ref.3285944-33/35).

Por reiteradas recomendações do Tribunal de Contas, foram realizadas revisões do PPA 2020-2023 em anos anteriores. Por meio da Lei Estadual nº 14.289/2021 aconteceu o primeiro processo de revisão. Contudo, as fragilidades identificadas, referentes ao exercício 2020, Ano I, não foram consideradas. A segunda revisão do Plano se deu por meio da Lei Estadual nº 14.393/2021, porém, permaneceram situações de fragilidade no processo de planejamento governamental. **O principal problema refere-se à construção dos componentes Indicadores e Metas** do PPA 2020-2023. No exercício de 2022 não foram realizadas novas revisões no PPA 2020-2023.

O *Parquet* de Contas também observa a persistência dessas fragilidades,

⁵⁵ A LDO deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme art. 165, §2º, da CF/88. Além disso, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

⁵⁶ A LOA deve estimar a receita e fixar as despesas do estado, compreendidos os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme art. 165, §5º da Constituição Federal, sendo o instrumento de planejamento estratégico de curto prazo das ações governamentais; é ela que precisa as iniciativas e ações orçamentárias que serão executadas no período pelo Poder Executivo.

especialmente nos Indicadores e Metas, desde a emissão do Relatório Técnico e Parecer Técnico das contas de 2015, e o não atendimento aos apontamentos para o aprimoramento dos componentes do PPA 2020-2023. Além disso, atribui como descuido da Administração Pública a permanência das inconsistências em relação aos aspectos citados do planejamento governamental. Observa, também, que as fragilidades identificadas na peça de planejamento, em razão das deficiências de seus indicadores, impossibilitaram avaliar o real desempenho dos programas de governo da gestão analisada (Ref.3303363-10).

Apesar dos aperfeiçoamentos nos componentes do PPA 2020-2023, consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-33/41), “foram identificadas fragilidades nos Indicadores de Programas e Metas dos Compromissos que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado e, consequentemente, o processo de *accountability* das ações governamentais realizadas”, que refletem no seu **Modelo Lógico**.

A primeira fragilidade descrita pela Auditoria decorre da **ausência de definição de resultado esperado para cada ano e para o final do quadriênio para os Indicadores de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, bem como Indicadores sem Valor de Referência (item 2.4.1.1.1 da Seção Analítica)**. Sete dos 16 Programas apresentam Indicadores sem Valor de Referência, totalizando 12 Indicadores (Ref.3285944-35/37). Tal situação expõe a deficiência na sistematização de dados e informações para subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores com todos os atributos necessários para o acompanhamento e avaliação dos resultados governamentais referentes ao PPA 2020-2023.

A Administração, em sua defesa, justifica que os índices esperados para cada ano e para o final do plano não se aplicam à metodologia utilizada pela SEPLAN para a construção do Plano. Sobre a permanência de Indicadores sem Valor de Referência sinaliza que apenas quatro programas não possuem valor de referência (Ref.3285944-35).

Tais argumentos não merecem prosperar. Pois bem, consoante disposto no art. 35, §2º da CF/1988, o PPA é um sistema de planejamento estabelecido para o período de, pelo menos, 4 anos, por tanto devem ser considerados 4 ciclos de 12 meses e não um ciclo único de 48 meses, que descaracteriza o sentido da sua plurianualidade.

Nesse sentido, acompanho a compreensão da Auditoria (Ref.3285944-38), quando, em síntese, afirma que ausência de definição de resultado esperado para cada ciclo de 1 ano e a existência de indicadores sem valor de referência, além de estar “em dissonância com as melhores práticas de gestão de resultados”, também “configura-se em óbice à satisfatória responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe ações planejadas e transparentes (LRF, art. 1º), sendo fundamental a definição de propósitos de desempenho para o satisfatório dimensionamento de recursos a serem utilizados, sejam de ordem financeira, tecnológica, de pessoal ou outros que se façam necessários ao alcance da situação almejada”.

O segundo achado consiste no **descritivo de Metas de Compromissos com**

pouca clareza sobre o resultado pretendido (item 2.4.1.1.2), fragilidades já apontadas por este Tribunal em 2020, 2021 e 2022, ensejando recomendações em relação à necessidade de revisão destes itens.

Os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-38) pontuaram a importância de se buscar “eliminar a redundância em relação às Iniciativas (existência de metas com descritivos semelhantes a iniciativas), como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação”. Consoante a Unidade Técnica, na Auditoria Operacional realizada em 2022/2023, em Ações Governamentais para enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Processo TCE/009140/2023), foram identificadas “Metas descritas de forma genérica e subjetiva, pois não exibem com clareza o que se pretende transformar ou entregar ao final do período, bem como não se referem ao efeito das Iniciativas ou produtos (bem ou serviço) que deverá ser entregue; ou ainda apresentam duas variáveis a serem mensuradas”.

A terceira fragilidade corresponde a **inconformidade na definição do Valor de Alcance de Metas dos Compromissos (item 2.4.1.1.3)**, em função da “a existência de Metas com valores de alcance acumulados, superando, em 2023, último ano do PPA e até nos primeiros anos de implementação do Plano, em mais de 130% o Valor de Alcance fixado para o quadriênio” (Ref.3285944-39). Observo que a situação de inconformidade aponta para a necessidade de melhoria dos procedimentos de estimativa dos valores de alcance de metas e compromissos ao considerar a vigência de quatro anos do Plano, compreendendo-o como 4 ciclos de 12 meses e não como um ciclo de 48 meses, repiso. A Administração reconhece a situação de inconformidade, tanto que, vislumbra os apontamentos como uma oportunidade de melhoria no procedimento de planejamento (Ref.3285944-40).

Por fim, também foi identificado a **existência de Metas não Regionalizadas (item 2.4.1.1.4)** “na amostra examinada, da análise dos Programas 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos e 311 – Política para as Mulheres e seus respectivos componentes selecionados para exame” (Ref.3285944-41).

Oportuno destacar que os quatro tópicos analisados demonstram problemas técnicos na elaboração do PPA 2020-2023. O Poder Executivo apresenta fragilidades constantes na elaboração do PPA e em suas revisões. Portanto, aponto a necessidade de reconhecimento e fortalecimento das carreiras de Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) de cada Secretaria, bem como das Unidades de Controle Interno, perfazendo um virtuoso ciclo de gestão, que se retroalimenta progressiva e indefinidamente.

O Ministério Público de Contas (MPC) acrescenta que a existência de Metas não Regionalizadas retira do PPA a função de definir e distribuir os objetivos específicos dos diversos territórios do estado, transferindo a responsabilidade de uma peça de planejamento referente a um quadriênio para a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento de curto prazo. Considerando as subdivisões em 27 Territórios de Identidade e as suas especificidades, o MPC reforça que a regionalização das Metas dos Programas funciona como instrumento de viabilização da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado, funcionando como parâmetro para

a execução das despesas de capital e outras dela decorrentes e àquelas relativas aos programas de duração continuada (Ref.3303363-16).

Em relação ao **Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano IV (2023)**, a Seção Analítica, em seu item **2.4.1.2**, ressalta que, da análise do Relatório de Execução do PPA, foram identificadas as seguintes falhas (Ref.3285944-41/46): **i)** deficiência de resultados de Indicadores de Programas (item 2.4.1.2.1.1); **ii)** incongruência em resultado apurado acumulado de Metas apresentado em demonstrativos de evolução – valores constantes ou apresentando redução em relação ao exercício anterior (item 2.4.1.2.1.2); **iii)** fragilidade quanto aos Resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV – 2023 (item 2.4.1.2.2).

Quanto à **deficiência de resultados de Indicadores**, a Unidade Técnica identificou em todos os 16 Programas de Governo a existência de Indicadores sem apuração em, pelo menos, um dos exercícios do quadriênio, no total de 70 Indicadores. Acrescentou que houve casos de falta de apuração em mais de um exercício. Oportuno destacar o Programa 306 – Educação, que teve um quantitativo de 22 indicadores sem apuração em, pelo menos, um exercício dentro do quadriênio, enquanto que os demais Programas não ultrapassaram sete indicadores sem apuração.

No que tange à **incongruência em resultado apurado acumulado de Metas** (Ref.3285944-45), os Auditores observaram essa fragilidade no Compromisso 03 - Promover a inclusão social das pessoas com deficiência, e no Compromisso 07 - Prestar o atendimento qualificado para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e atendimento a egressos. Nesses casos, apesar do valor de Pretensão e Apuração serem acumulados, houve redução e/ou repetição no valor 'Apuração' em relação ao exercício anterior. A Administração, em sua defesa cita o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação, onde afirma que os esforços na melhoria dos Processos de Monitoramento e Avaliação foram concentrados para o próximo quadriênio PPA 2024-2027 (Ref.3285944-45/46).

Em relação à **fragilidade dos Resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV – 2023**, embora tenha observado ajustes na metodologia de avaliação, a Auditoria registra os seguintes achados que comprometem a avaliação final do Plano (Ref.3285944-46/53):

- **Quanto ao Indicador de Evolução dos Indicadores de Programa (EvIP):** **i)** utilização de Indicadores inadequados (insumo, processo e produto) para aferição da dimensão pretendida (efetividade dos Programas); **ii)** ausência de resultado esperado para cada Indicador, limitando à avaliação à análise de evolução em relação ao Valor de Referência (marco zero); e **iii)** Indicadores sem Valor de Referência, comprometendo a mensuração da evolução desde o Ano I (2020) do Plano; e
- **Quanto ao Indicador da Eficácia das Metas do Programa (ExM):** 24,5% das Metas dos Compromissos não integraram o Indicador Sintético de

Desempenho do Programa (ISDP) pois apresentam inconformidade no Valor de Alcance para o quadriênio.

Diante dos exames empreendidos, a Unidade Técnica (Ref.3285944-41) afirma que não houve a implementação da recomendação 'b1' do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, quanto ao processo de planejamento, comprometendo a transparência dos resultados apresentados pela gestão no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, Volume II, como também no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, para os Programas de governo.

A Administração, em sua defesa, responde aos questionamentos da Auditoria que apontam para a “ausência de especificação da dimensão de desempenho” afirmando que, na metodologia de avaliação de desempenho adotada no PPA, não há um tratamento diferenciado para os Indicadores de Programa. Acrescenta que, a fim de fortalecer a utilização da evolução dos Indicadores como integrantes da avaliação de desempenho, justifica que ampliou de 91 para 114 a utilização de Indicadores de “Produto” e de “Resultado”, na Revisão do PPA de 2021 (Ref.3285944-49/50).

No exercício 2023 foi encerrada a vigência do PPA 2020-2023, contudo, os achados expostos pela Auditoria nos leva a compreensão de que o instrumento não foi eficaz em seu objetivo de fornecer parâmetros para uma avaliação confiável dos resultados de Desempenho dos Programas de Governo.

Ademais, os Auditores noticiam que as iniciativas de monitoramento e avaliação sistemáticos do novo PPA 2024-2027, materializadas na proposta de um Modelo de Governança, formalizado pelo Decreto Estadual nº 22.770/2024, **sequer indicam a periodicidade das atividades**. Tal conduta demonstra a ausência de compreensão acerca da função cíclica do processo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA para a gestão das políticas públicas, que inexoravelmente assegure transparência e possibilite o controle social.

Diante do exposto, avalio que assiste razão à Auditoria quanto à importância da expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado, descrita no item 2.11.3 (2), para que sejam adotadas as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, em observância aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF.

De igual modo, compreendo ser importante a **RECOMENDAÇÃO** indicada pelo Relator (Ref.3308431-3, item 2), no sentido de ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhe de forma fidedigna o planejamento estabelecido e o resultado alcançado, assim como os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas.

Além disso, acolho o **ALERTA** sugerido pelo Relator sobre os aspectos relativos às fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a elaboração do PPA e a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988 (Ref. 3308431-20, item 1).

4.1.2 Compatibilidade entre as peças de planejamento (Item 2.4.2 da Seção Analítica)

Como apontado na Seção Analítica, a integração dos instrumentos de planejamento está prevista na CF/1988 e na CE/1989. Ademais, o art. 5º da LRF estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Oportuno observar que a LDO identifica as ações prioritárias no PPA e a LOA viabiliza a sua execução, assim, a compatibilidade entre as peças de planejamento impacta na efetividade das políticas públicas e na transparência pública.

De acordo com a Auditoria (Ref.3285944-53/57), por meio da Lei Estadual nº 14.490/2022 (LDO/2023), foram estabelecidas prioridades, relacionadas a 13 Programas de Governo. Foi possível verificar que os Programas de Governo prioritários se vinculam formalmente aos Programas integrantes do PPA 2020-2023, bem como aos Compromissos, Metas e Iniciativas. Deste modo, a Auditoria teve condições de avaliar a compatibilidade entre as peças de planejamento. No exercício de 2023, a LOA também sinalizou as ações orçamentárias prioritárias.

Contudo, a Unidade Técnica observou ausência de Ação Orçamentária associada às Iniciativas previstas na LDO/2023 como Prioritárias, para os Programas 306 – Educação e 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos, quais sejam, respectivamente: **(i)** Adaptar a estrutura das unidades escolares estaduais para o atendimento da educação em tempo integral; e **(ii)** Adquirir produtos da agricultura familiar via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), respectivamente. Ademais, foi constatada iniciativa prioritária que estava associada a Ações Orçamentárias sem indicativo de prioridade, na LOA e/ou no Sistema FIPLAN.

Os Auditores pontuaram a ocorrência de incompatibilidades entre o que está sendo executado pelo Governo do Estado como prioridade e aquelas eleitas na LDO/2023 (Anexo I), acrescentando que não foi verificado a existência de lei específica de revisão da LDO para os devidos ajustes e publicização. Contudo, essa irregularidade, além de se configurar como desobediência ao princípio da legalidade, em relação ao que fora autorizado pelo Poder Legislativo, compromete a transparência das ações governamentais.

A Auditoria também constatou discrepâncias entre a LDO, LOA, e os registros no Sistema FIPLAN, especialmente no que diz respeito à falta de vinculação de iniciativas prioritárias a ações orçamentárias específicas, situação que compromete a transparência e a eficácia da gestão fiscal e orçamentária.

Diante do exposto, converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308091-3, item 3), para que seja aprimorado o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA e a transparência da ação governamental, na forma exigida pelos arts. 5º e 48 da LRF.

4.1.3 Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 – Modelo Lógico (Itens 2.4.3 e 2.4.4 da Seção Analítica)

O Projeto de Lei do PPA 2024-2027 contempla 47 Programas Temáticos de Governo, distribuídos em 13 Eixos Estratégicos, e estruturados por Indicadores de Programa, por Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso. Em 2023 foi realizada auditoria⁵⁷ no Projeto de Lei (PL) nº 25.042, de 31/08/2023 (PPA 2024-2027), objetivando “analisar a aderência aos normativos vigentes e sua clareza para subsidiar os processos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability* (Ref.3285944-58).

Os exames realizados pelos Auditores apontaram para a permanência de deficiências, recorrentemente, pontuadas por este Tribunal, em relação ao modelo lógico dos Programas do PPA, quais sejam:

- estabelecimento de Compromissos (objetivos específicos) sem Metas de resultado para Iniciativas previstas (ações governamentais) (item 2.4.3.1.1);
- ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo (item 2.4.3.1.2);
- ausência de Resultado Esperado para cada ano e para o Final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa e de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso (item 2.4.3.1.3);
- ausência de transparência, no PL nº 25.042/2023, de atributos (Classificação, Fórmulas de cálculo e Fonte da informação) dos Indicadores de Programa (item 2.4.3.1.4);
- ausência de transparência quanto ao nível programático ao qual os Indicadores de Programa estão vinculados (item 2.4.3.1.5);
- previsão de Revisão de Mapa de transversalidade de Programas Especiais sem tramitação no Poder Legislativo (item 2.4.3.1.6); e
- ausência de Indicadores de Programas e de Compromissos para Programas Especiais (item 2.4.3.1.7).

Foram selecionados como amostra para exames relativos à deficiência do Modelo Lógico do PPA 2024-2027 os Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura. No exame do PL nº 25.042/2023 identificou-se a previsão de Revisão de Mapa de transversalidade de Programas Especiais, contudo, sem existência de tramitação no Poder Legislativo. Destaca-se que qualquer alteração/revisão na Lei que institui o PPA deverá ser realizada por meio de projeto de lei específico, de iniciativa do Poder Executivo, conforme dispõe a Constituição do Estado da Bahia de 1989, art.159, I, § 1º (Ref.3285944-62). A Unidade Técnica observou (Ref.3285944-64) que:

57 Processo TCE/012848/2023.

(...) 90,9% dos Indicadores de Compromisso não possuem Metas regionalizadas, o que indica uma ausência de especificação dos propósitos das diferentes regiões. Ademais, 54,54% dos descritores dos Indicadores de Compromisso não expressam de forma clara o resultado a ser expresso e 48,15% das Iniciativas não possuem Indicadores de Compromisso vinculados, o que é crítico para avaliar a eficácia das ações do governo. Por fim, 6,75% das iniciativas são descritas de maneira que não esclarece as ações a serem implementadas, apontando para um problema de transparência na comunicação das intervenções de políticas públicas a serem realizadas. Estes números refletem áreas significativas de melhoria na comunicação do planejamento governamental e, por consequência, na gestão das ações governamentais.

Observo que as irregularidades identificadas a partir da auditoria realizada no Projeto de Lei do PPA 2024-2027, a despeito da definição de resultados esperados, indicadores e metas adequados, indicam a repetição de um padrão já visto no PPA 2020-2023 e amplamente tratado anteriormente. A recorrência das inconsistências e irregularidades aponta para um problema crônico na metodologia adotada para a elaboração dos PPA do estado da Bahia. Além de comprometer a mensuração do desempenho dos Programas, prejudicam o processo de *accountability* das ações governamentais a serem realizadas. Portanto, o saneamento das deficiências pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), em conjunto com as unidades finalísticas, preferencialmente envolvendo os órgãos para o aproveitamento máximo da Assessoria, Planejamento e Gestão (APG) e do Controle Interno, é condição indispensável para a concreção dos Programas de Governo, aproveitando todas as potencialidades do plano plurianual, a considerar, em especial, ser o ano I de sua execução.

Assim, entendo que assiste razão à Unidade Técnica em sua sugestão no item 2.11.2 (2) de imposição de **RESSALVA** às Contas, em razão das “Deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: (i) ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; (ii) descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; (iii) e baixa regionalização de metas.” Como apontado pela Auditoria, tal falha “é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta no exercício de 2020.”

De igual modo, compreendo ser importante a expedição das **DETERMINAÇÕES** propostas pelos auditores no item 2.11.3 (3 a 6) no sentido de que: (i) seja revisado “o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, suprimindo os dispositivos que **facultam** a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023), em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º)”; (ii) seja revisado “o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º)”; (iii) seja revisado “o PPA 2024-2027, por

meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º); **(iv)** seja revisado “o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, **por Ato do Poder Executivo**, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989”; e **(v)** que seja revisada a estrutura dos Programas Especiais, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), por meio normativo próprio e, não por meio de Ato do Poder Executivo.

Por fim, alinho-me também com o Relator na expedição da **RECOMENDAÇÃO** (Ref.3308431-3/4, item 4), para que seja revisado o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico: **a)** suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023); **b)** definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos; **c)** estabelecendo Metas de forma regionalizada (em aderência à CE/1989, art.159, I, § 1º); **d)** revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais (art. 12, §§ 1º e 2º, e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º, e art. 160 da CE/1989 (item 2.4.3); **e)** projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA (item 2.4.3); **f)** atribuindo Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso (item 2.4.3); **g)** explicitando, ainda que em Anexo específico, todos os atributos dos Indicadores de Programa, incluindo Fontes da Informação, Classificação e Fórmulas de cálculo (item 2.4.3); **h)** explicitando as associações dos Indicadores de Programa Temático com os Compromissos estabelecidos (item 2.4.3); **i)** definindo Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais (item 2.4.3);

4.2 Gestão e Resultado do Desempenho do Governo (Item 2.5 da Seção Analítica)

A compreensão desse capítulo perpassa pelo exame da definição de políticas públicas como o “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”, conforme apresentado na Seção Analítica (Ref.3285944-67/75), que evoca o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020).

As políticas públicas são estruturadas em três ciclos que se desenvolvem continuamente, a saber: formulação, implementação e avaliação. A análise empreendida pelos Auditores tomou como base o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, que apresenta 13 eixos estratégicos para orientar as ações governamentais estaduais nos próximos anos, vinculando-se às políticas públicas estaduais aos referidos eixos.

A Unidade Técnica, após examinar 28 políticas públicas, observou (Ref.3285944-73) um estágio incipiente tanto na formulação das políticas, quanto na implementação de mecanismos de governança e gestão previstos, necessários a bem direcionar e enfrentar as demandas da sociedade e da máquina pública, tendo em vista que 32,14% (09) não foram formalmente instituídas; 71,43% (20) não foram regulamentadas; 85,71% (24) não foram implementados ou foram implementados parcialmente os mecanismos de governança e gestão formalmente previstos. Além disso, os Auditores observaram a “ausência de avaliações sistematizadas dessas políticas, fundamentais à retroalimentação e correção de rumos nas intervenções de governo” (Ref.3285944-74).

A Administração, em sua defesa (Ref.3297389-28), assim se manifesta:

3) Deficiências na formulação (elaboração e/ou regulamentação), implementação (mecanismos de governança e gestão) e avaliação de diversas políticas públicas (item 2.5);

Sobre tal ponto, cabe reiterar que **a competência para regulamentar leis e políticas públicas é do Poder Executivo, não cabendo a interferência do TCE.**

Além disso, em que pese a necessidade de regulamentação indicada em algumas áreas do Estado, o exercício de tal competência perpassa por análises que **envolvem fatores discricionários**, a exemplo da priorização de regulamentação de certas matérias, da priorização do esforço do Estado em determinadas demandas, da capacidade do Estado em alocar servidores para atuar na normatização e nas atividades de execução da política pública.

Não se pode pretender que a Administração relegue a segundo plano a execução de políticas públicas prioritárias para se concentrar em normatizar toda e qualquer área pendente de regulamentação.

Assim, o exercício de tal atividade se dá de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas para o seu cumprimento, não merecendo, assim, constar como ressalva, pois já vem sendo exercitada de acordo com a capacidade institucional do Estado da Bahia.

Ademais, o encaminhamento de projeto de leis à Assembleia Legislativa **envolve análises de cenários não apenas administrativos, mas também políticos**, com o objetivo de obter a aprovação dos projetos essenciais ao Poder Executivo, sem que sejam criados óbices à regular pauta da Assembleia Legislativa. (Grifou-se)

No entanto, como apontado pela Auditoria (Ref.3301607-7), a obrigatoriedade de “formulação de políticas públicas é **decorrência de disposições presentes em decretos elaborados pelo próprio Poder Executivo**, que instituíram os Regimentos Internos das suas unidades” (grifou-se). Além disso, a regulamentação de tais políticas não é “ação discricionária, pois **advém de dispositivos existentes em leis ordinárias**” (grifou-se).

Trata-se, portanto, não de interferência deste TCE/BA, mas, sim, do **regular exercício de seu poder-dever de fiscalização**, por meio do qual, a partir de uma avaliação eminentemente técnica, fundada nos arts. 70, 71 e 75 da Constituição Federal, como ressaltado pelos Auditores deste Tribunal (Ref.3301607-7), constatou-se que “as diversas políticas e os diversos regulamentos não formulados pelo Poder Executivo **comprometeram a adequada execução das políticas públicas no**

exercício 2023, impactando nos resultados entregues à sociedade baiana” (grifou-se):

A Unidade Técnica (Ref.3301607-7) pontuou que, “[n]o caso dos regulamentos, que são formalizados por meio de decretos do próprio Poder Executivo e não dependem de interação com a Assembleia, [...] **alguns deles possuem atraso superior a uma década**, a exemplo das políticas de Saneamento Básico (pendente desde 2008) e Resíduos Sólidos (pendente desde 2014).”

Em direção similar, o MPC (Ref.3303363-20) destacou que de um total de **28 políticas públicas examinadas** pela Auditoria, **“apenas 8 foram plenamente formuladas**, fato que **compromete severamente o cenário de governança no Estado da Bahia**, e, por conseguinte, a sua capacidade de, por meio da aplicação dos recursos públicos, proporcionar à coletividade os benefícios sociais por esta esperados” (grifou-se).

É preciso registrar que a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 70, 71 e 75, é clara quanto ao papel dos Tribunais de Contas na fiscalização não apenas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, mas também quanto à **legalidade, legitimidade e economicidade de sua atuação**. Portanto, cabe a este TCE/BA, quando da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do poder Executivo estadual, examinar as **ações e omissões que possam ser consideradas ilegais, ilegítimas e antieconômicas**.

Como se extrai do Referencial de Controle de Políticas Públicas editado pelo TCU (2020, p. 14), a literatura especializada tem defendido que “a omissão deliberada do poder público também deve ser vista como política pública”:

[...] são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que **visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos**.

Dentro desse contexto são consideradas políticas públicas **não apenas aquelas explícitas em atos normativos**, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), **mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos**. (Grifou-se)

O citado Referencial (2020, p. 18), que serviu de orientação metodológica para os trabalhos dos Auditores deste TCE/BA, busca **“estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas”** (grifos no original). Esse exame engloba, em síntese, **“a verificação da qualidade do processo de formulação, implementação e avaliação”** de tais políticas, tendo em vista o importante papel constitucional dos Tribunais de Contas no controle externo da Administração Pública.

Em que pesem as cuidadosas análises realizadas pela Auditoria deste Tribunal, condensadas em mais de 200 páginas da Seção Analítica (Ref.3285944-67/275) e

sumarizadas a seguir no presente voto, a defesa (Ref.3297389-28/65), em suma, apenas apresentou os argumentos acima mencionados e “**breves esclarecimentos** encaminhados por **algumas** das Secretarias” (grifou-se) listadas na Seção Analítica, os quais também serão adiante abordados. Registra-se que consta no Anexo I do presente voto o mapeamento das irregularidades por secretaria e política.

Portanto, acompanhando a mesma estruturação da Seção Analítica, passo a tecer breves considerações sobre os seguintes eixos estratégicos: **i)** Saúde; **ii)** Educação; **iii)** Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social; **iv)** Assistência Social e Garantia dos Direitos Fundamentais; **v)** Ciência, Tecnologia e Inovação; **vi)** Meio Ambiente e Segurança Hídrica; **vii)** Desenvolvimento Produtivo; **viii)** Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades; **ix)** Infraestrutura e Logística; **x)** Cultura; **xi)** Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais.

4.2.1 Saúde (Item 2.5.1 da Seção Analítica)

Em relação ao Eixo Estratégico da Saúde, a Auditoria analisou “aspectos da política pública de Saúde, implementada nos últimos quatro anos, a fim de verificar se foram criadas as condições necessárias para a implementação dos objetivos estratégicos” do Plano de Desenvolvimento. Tomou-se como base (Ref. 3285944-77) o Programa 313 Saúde (Lei Estadual nº 14.172/2019 – PPA do período 2020/2023), que em 2023 contou com “uma dotação orçamentária inicial de R\$6,2 bilhões e final de R\$9,3 bilhões”, evidenciando um incremento de R\$3,1 bilhões (49,70% do inicialmente previsto).

Em relação à “**Fase de implementação da política pública**” (2.5.1.1.2), na vertente **execução orçamentário-financeira** de 2023 (Ref.3285944-78), o Programa Saúde obteve “uma performance ótima, por ter liquidado 96,09% dos recursos disponibilizados para executar o orçamento dos sete compromissos”, conforme a métrica adotada pela SEPLAN. A Auditoria destaca, entretanto, que o Compromisso 5 “Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia” foi o único dos 7 Compromissos que apresentou grau de execução regular, enquanto os demais obtiveram desempenho entre bom e ótimo (Ref. 3285944-78).

Quanto à Ação Orçamentária de “**Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde**” (alcançou R\$ 819,9 milhões em 2023 (26,58% do total liquidado no Compromisso 7, em que está inserida). Porém, a Unidade Técnica ressaltou que a despesa com pessoal no âmbito do Programa 313 tem decrescido desde o último PPA e que “embora tenha havido um crescimento do valor liquidado em relação ao ano anterior (R\$740,5 milhões), sua participação no total foi reduzida para 8,78%” (Ref.3285944-79).

Aponta a Auditoria que “o Compromisso 7 é o único do Programa 313 que não possui Metas associadas” e que o mesmo “não dispõe dos componentes essenciais para o monitoramento e avaliação do seu desempenho”, apesar de responsável por cerca de 35% (R\$3,2 bilhões) dos recursos orçados para o Programa, concluindo que “os recursos a eles vinculados demonstram apenas as ações necessárias à manutenção do serviço ou do produto público” (Ref.3285944-79).

Quanto ao desempenho das “**Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade**” (2.5.1.1.2.2), “das oito Ações Orçamentárias, a SESAB assinalou sete como prioritárias, as quais concentraram 3,38% do orçamento final do Programa 313, correspondentes a R\$314,9 milhões, cuja execução financeira registrou índice de 94,59%”, registrando ainda o corpo auditorial que, em que pese o elevado índice de execução orçamentária, houve baixo percentual de execução física, a exemplo das “Ações 3997 – Construção de Unidade de Saúde que realizou 100,00% dos recursos disponibilizados, mas sem conclusão do produto previsto” e da “Ação 3996 – Ampliação de Unidade de Saúde, que executou 99,69% do orçamento previsto, mas entregou somente uma unidade das 24 programadas para o exercício”. A Auditoria conclui que tais dados denotam que “o planejamento das obras de engenharia da Secretaria carece de estudos orçamentários e técnicos para estimar com maior precisão os custos, prazos e viabilidade das intervenções que deverão ser realizadas” (Ref.3285944-80/81).

Na análise do “**Desempenho das Metas do Programa 313**” (2.5.1.1.2.3), de acordo com os índices de desempenho do Relatório de Avaliação e Desempenho seguindo metodologia da SEPLAN, “das 45 Metas do Programa Saúde, 33 (73,33%) alcançaram grau de eficácia ótimo e bom, enquanto 12 (26,67%) obtiveram índice entre regular e muito baixo, demonstrando uma performance satisfatória de desempenho do Programa”. Quanto às Cinco Metas que foram associadas como prioridade do Governo Estadual para o exercício de 2023, “quatro tiveram desempenho ótimo e apenas uma (Ampliar o número de municípios realizando, no mínimo, quatro ações de vigilância em saúde) obteve grau de eficácia bom, haja vista ter alcançado 72,59% do previsto para o quadriênio.”

Com fulcro na relevância e materialidade, a Unidade Técnica selecionou o “**Compromisso 3 - Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS)**” de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente, porque, além de concentrar 60,55% (R\$5,4 bilhões) do total liquidado no exercício, a ele estão associadas 21 (47,73%) das 45 Metas e quatro dos sete Indicadores do Programa”. Nesse Compromisso, destacou-se que “9,52% de suas Metas posicionaram-se entre Muito Baixo e Baixo, apresentando resultado menor do que 50% de sua previsão e 19,05% ficaram em patamar abaixo de 70%, afetando o cumprimento das Metas previstas para o PPA” (Ref.3285944-82).

A Unidade Técnica destacou que das Metas integrantes do Compromisso 3 possui 6 (seis) metas (de 21 – vinte e uma) que não alcançaram os resultados pretendidos para os quatro anos do PPA:

- i) “Meta 9 – Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta”, que “atingiu apenas 66,67% do previsto para o PPA”;
- ii) “Meta 11 – Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos”, que “alcançou somente 68,49% do estimado para o quadriênio (previsão de 5.053 transplantes), sendo que o baixo desempenho foi observado em todos os anos de execução do PPA”;
- iii) “Meta 12 – Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde (RAS)”, que “alcançou somente 59,57% do previsto para o quadriênio, ou seja, foram implantados somente 28

serviços de alta complexidade, dos 47 programados”;

iv) “Meta 15⁵⁸ – Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas”, que “atingiu 59,71% do previsto para o PPA, equivalente a 249 municípios”;

v) “Meta 16 – Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco”, que previa “a implementação de quatro unidades de atendimento”, entretanto “até o final da execução do PPA, somente um novo serviço de alta complexidade na assistência materna e infantil foi habilitado, com a implantação do Banco de Leite Humano (BLH), no Hospital do Oeste, em Barreiras”; e

vi) a “Meta 17 – Ampliar o número de serviços de atenção à pessoa com deficiência nos municípios”, que previa “a implantação de 19 serviços, mas apenas 7 foram concretizados, equivalente a 36,84% de alcance da Meta” e em que pese a implementação de “5 serviços credenciados a Rede de Cuidados a Pessoa com Deficiência (Centros Especializados em Reabilitação e Centros de Especialidades Odontológicas), o número foi insuficiente para superar os baixos índices verificados nos anos anteriores” (Ref.3285944-84/5).

Ademais, a Auditoria ressaltou a ocorrência de “**Subestimativa do valor anual de alcance de Metas do Compromisso 3**”, pois “foram estimadas em valores muito inferiores à capacidade de realização” e que quando comparado os “valores previstos aos efetivamente executados, constata-se índices superiores a 100%”, e conclui que isso proporciona “distorções que podem afetar a avaliação dos resultados do Programa, a exemplo das seguintes Metas”: i) “Meta 10 - Distribuir tratamentos medicamentosos do componente especializado da assistência farmacêutica de forma regular”, que “previu distribuir 3.882.483 tratamentos medicamentosos até o exercício de 2023, porém foram efetivamente distribuídos 13.182.023, superando sua previsão em 339,53%”; e ii) “Meta 18 – ampliar os serviços de atenção psicossocial nos municípios, que superou em 296% a Meta prevista”, já que foi planejado para os 4 (quatro) anos de PPA, o “credenciamento de 25 serviços, relacionados à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), porém já foi realizado um quantitativo de 74” (Ref.3285944-86).

Conclui a Unidade Técnica em relação a “**fase de implementação da política pública**” que a “performance das Metas do Programa 313, verifica-se que 55,56% alcançaram índice superior a 90%, restando 44,44% que ficaram abaixo deste patamar, índice que indica que alguns objetivos da política pública deixaram de ser totalmente atendidos.” (Ref.3285944-86).

Na análise da “**fase de avaliação da política pública**” (2.5.1.1.3), partindo dos “dez Indicadores para aferir o alcance dos resultados do Programa Saúde” a Auditoria analisou as Fichas Técnicas desses Indicadores⁵⁹ (2.5.1.1.3.1) e pontuou que os indicadores “definidos para avaliar o Programa 313 são insuficientes para apreciar, sistemática e objetivamente, o seu mérito quanto à sua concepção, execução e resultados efetivos” e que “não expressam com clareza aspectos essenciais do conjunto de objetivos do Programa”. Acrescenta que há “ausência de Indicador que

58“A justificativa para tal desempenho, segundo a SESAB, deve-se a fórmula de cálculo atribuída a Meta, a qual só permite o registro do município uma única vez nos quatro anos, mesmo que tenha recebido apoio em todo o quadriênio. A fórmula de cálculo acumulativa, argumenta a Secretaria, não permite dimensionar os esforços em-preendidos pela sua equipe técnica”. (Ofício SESAB/GAB/APG no 41/2024, de 01/04/2024, em resposta a Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024 – Ref.3285944-84). (grifou-se)

59Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/ppa-plano-plurianual/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

possibilite aferir a efetividade da política pública e que avalie o desempenho de temas estratégicos”, havendo a necessidade de “convergência de outros atributos para demonstrar o esforço empreendido pelo Estado para enfrentar os problemas relacionados a área de saúde”, vez que tal metodologia “dificulta a compreensão e aferição dos resultados obtidos” (Ref.3285944-87/8).

A Auditoria ressaltou também que as alterações promovidas no PPA, no decorrer dos quatro anos de sua execução “permitiram que apenas o Compromisso 7 (Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA) restasse sem Indicador associado”, o que “prejudica a análise do impacto da execução das suas respectivas Ações Orçamentárias sobre o desempenho do Programa, haja vista que são responsáveis por 34,53% (R\$3,2 bilhões) dos recursos previstos para o Programa no exercício (R\$9,3 bilhões)”.

Quanto ao **“Desempenho dos dez Indicadores do Programa Saúde” (2.5.1.1.3.4)**, a Auditoria, em síntese, conclui que em relação ao: **i)** Indicador 3 (Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade), “revela as condições favoráveis à sua transmissão e (...) deficiências na atenção à saúde da mulher, especialmente no período pré-natal” e que neste exercício houve “um incremento de 21,38%, a maior taxa observada no quadriênio”; **ii)** Indicador 1 (Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de 5 anos), houve uma “discreta redução no número de óbitos, comparada ao valor de referência, e um crescimento de 0,39% em relação ao ano anterior, encerrando o quadriênio com um índice de 63,79%, muito próximo ao valor de referência (63,98%)”; **iii)** Indicador 2 (Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde [Atenção Básica] na rede SUS), em 2023 houve “elevação, em relação ao ano anterior, de 2,18%, embora tenha ficado abaixo do valor de referência em 18,05%”; **iv)** Indicador 4 (Taxa de abandono da pentavalente), “que calcula o percentual de indivíduos que iniciaram o esquema vacinal mas não o finalizaram”, operou-se uma “redução de 100,21% em relação ao valor de referência”, havendo “[n]este exercício, o índice calculado foi negativo (-0,03%), ficando abaixo da faixa preconizada pelo MS que é de 0% a 0,5%”; **v)** em relação ao Indicador 5 (Taxa de letalidade das formas graves da dengue), “observa-se um declínio em relação ao valor de referência, de 10,34% em 2018 para 1,55% em 2023 (...), mas ainda superior ao parâmetro aceitável pelo MS⁶⁰ que preconiza uma taxa menor que 1%”; **vi)** Indicador 6 (Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora da macrorregião de residência do usuário), “mesmo com a progressiva melhora do indicador (...) cerca de 22% dos pacientes de clínica médica (...) não conseguiram um leito hospitalar no local de sua residência, ou, pelo menos, em sua região”; **vii)** Indicador 7 (Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia, realizadas fora da macrorregião de residência do usuário), obteve-se “um resultado satisfatório no exercício de 2023”, mas “cerca de 22% das gestantes deslocaram-se para fora de seu domicílio a fim de obter assistência” configurando um “déficit no número de leitos obstétricos em algumas regiões”; **viii)** Indicador 8 (Percentual de candidatos à doação de sangue captados), apresentou “um desempenho superior ao valor de referência, equivalente a 27,46%”; **ix)** em relação ao Indicador 9 (Proporção de unidades assistenciais de saúde com estratégias de gestão do trabalho

60 TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

implementadas), superou “o índice de desempenho do ano anterior em 3,46 pontos percentuais, ficando 49,93% acima do valor de referência” e; **x**) Indicador 10 (Taxa de resolatividade das demandas de ouvidoria), “[e]m relação ao valor de referência, o Indicador superou em 40,39% o índice calculado no ano de 2019”. (Ref.3285944-92/4).

Dos indicadores citados, destaco os de número 3, 1 e 7, vez que estão diretamente atrelados à proteção constitucional (art. 279, §1º; art. 282, II e 283 da CE e art. 6º, caput; art. 201,II e art. 227,§1º da CF) da maternidade e da infância e ao cumprimento da Agenda 2030 e ODS 3 da ONU (Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades), em especial aos itens 3.1 e 3.2⁶¹, para rememorar a obrigação do Estado com a proteção à Maternidade e à Infância, além da obrigação internacional assumida pelo Estado brasileiro pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁶².

Em suas “**Considerações finais sobre o Programa Saúde**” (2.5.1.1.4), a Auditoria apontou que, em que pese as fragilidades apresentadas pelo Programa 313 - Saúde “principalmente, na definição dos Indicadores e Metas propostos” ter gerado “dificuldades na apreciação sistemática e objetiva do valor ou do mérito do Programa quanto à sua concepção, execução e resultados esperados”, foram atingidos os “índices considerados bons para suas Metas, dado que cerca de 73% delas ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o quadriênio” (Ref.3285944-98).

Entretanto, ressalta a Unidade Técnica que no Compromisso 3 os “índices acumulados ficaram aquém do valor de alcance do PPA” e cujos resultados “comprometeram a implementação de parte da política pública, principalmente quando são executadas, de forma parcial” a exemplo das ações de “ampliação do número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e a expansão da estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia, dentre outras essenciais ao bom desempenho do Programa” (Ref.3285944-98/9).

Com relação às auditorias realizadas nos Hospitais (2.5.1.2), destaco, a partir do consignado pela unidade técnica fiscalizatória, para a importância de aprimoramento do sistema de regulação dos leitos. É um tema de extrema relevância e de grande impacto no âmbito da política pública de saúde e nesse sentido, aproveito para recordar que no corrente ano, o Pleno deste TCE no julgamento de processo de contas da Superintendência de Gestão dos Sistemas de Regulação da Atenção à

61 ONU, Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. “Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. 3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos 3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos.” Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/3>. Acesso em: 15 jul. 2024.

62 Nesse sentido: OMENA VASCONCELLOS TRENNEPOHL, Anna Karina. A PROTEÇÃO DA FAMÍLIA, MÃES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O ART. 10º DO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS E A AGENDA 2030. Disponível em: <https://ceafpesquisa.mpba.mp.br/textos/a-protecao-da-familia-maes-criancas-e-adolescentes-o-art-10o-do-pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-e-a-agenda-2030/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Saúde (SUREGS) deliberou⁶³ pela “realização de uma **auditoria operacional específica**, nos termos do art. 4º, inciso III do RI/TCE para tratar sobre a regulação do SUS no Estado da Bahia”.

Diante do exposto, acompanho o voto do Conselheiro Relator (Ref.3308431-4/5, itens 7 a 11) na emissão das **RECOMENDAÇÕES** para: (i) aprimorar a construção do Programa Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio (item 2.5.1); (ii) estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (item 2.5.1); (iii) associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa (item 2.5.1); (iv) promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (item 2.5.1); (vi) implantar unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil (item 2.5.1).

4.2.1.1 Contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.6.3.2.1 da Seção Analítica)

Embora já apontado em diversas auditorias, no exercício 2023 a Equipe Técnica identificou mais uma vez a contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF. Ressalta a Auditoria que a irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022.

Reconhecendo a necessidade de correção da falha apontada, a própria PGE manifestou-se no presente feito (Ref.3297389-110) para informar que foi inaugurado o processo administrativo no ano de 2023, através do qual “foram processadas as devidas alterações **que se concretizaram em 2024**, por meio de Apostilamentos em **todos os contratos que se enquadram nessa categoria**” (grifou-se).

Ora, como bem reconhecido pela d. PGE estas são medidas ainda em curso e não podem influenciar nestas contas, que se referem ao exercício de 2023. Desse modo, não podem tais medidas serem canceladas por este Pleno como suficientemente extintivas das falhas apontadas, seja porque somente serão objeto de análise nas contas de governo do próximo ano.

Assim, alinhando-me ao Conselheiro Relator, acompanho na imposição de **RESSALVA** (Ref.3308431-2, item 5) quanto à “contabilização indevida de despesas

63 Acórdão n.º 000045/2024 emitido no âmbito do processo TCE/005599/2023.

com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$ 1.1 bilhão, em desacordo com o art. 18, §1º da LRF.

4.2.2 Educação (Item 2.5.2 da Seção Analítica)

Quanto ao eixo educação, a Auditoria analisou “a formulação, implementação e avaliação da política pública de Educação, tomando como foco o Plano Estadual de Educação, observando, ainda, aspectos voltados à garantia da valorização dos profissionais da educação” (Ref.3285944-106), conforme discriminado a seguir.

Em relação à fase de **formulação** da política pública, a Unidade Técnica observou fragilidades relacionadas ao “Alinhamento do Plano Estadual de Educação (PEE-BA) com o Plano Nacional de Educação (PNE)” e ao “Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para criação de lei do Sistema Estadual de Ensino”, fato esse que, conforme pontuado pelo Relator (Ref.3308086-16), *“vem sendo registrado nas Prestações de Contas da Secretaria, bem como nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores”*.

Quanto ao “Alinhamento do Plano Estadual de Educação (PEE-BA) com o Plano Nacional de Educação (PNE)” (Ref.3285944-107), registra a Auditoria que: **a)** o texto das metas do plano, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e a avaliação do alcance dos resultados pretendidos; **b)** as metas e estratégias do PEE-BA não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou o caminho a ser trilhado para seu alcance; **c)** necessidade de atribuição formal de responsabilidade interna no âmbito dos arranjos institucionais previstos, visando à implementação do PEE-BA; **d)** necessidade da produção dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelo Governo Estadual; **e)** necessidade de realização de um estudo para a avaliação da adequação dos compromissos, das metas e das iniciativas constantes do PPA e sua compatibilização com as metas e estratégias estabelecidas no PEE-BA; e **f)** ausência de normatização específica que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino, prevista no art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016, o que dificulta a articulação para uma prestação eficiente do serviço público educacional.

Já na **implementação** da política pública, a Auditoria verificou “Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)” e “Inconsistências identificadas nas informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN”.

Em relação a Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), a Equipe Técnica analisou a efetivação de pagamento do PSPN para os profissionais do magistério por meio da Trilha de Auditoria “*Piso Nacional Magistério*”, referência outubro de 2023, levando em consideração, exclusivamente, as rubricas de vencimento, salário-base, subsídio e complementação Piso Nacional Magistério, utilizadas para o pagamento dos vencimentos dos professores, conforme grupos e respectivos subgrupos. Os resultados estão apresentados na tabela a seguir:

**Tabela 01 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN,
identificadas pelos Auditores**

Piso Nacional Magistério					
Ano: 2023; Mês: 10; Valor Piso: R\$4.420,55					
Grupo	Subgrupo	Quantidade abaixo do piso	Quantidade de profissionais	% Abaixo do piso	% Total Geral ⁽¹⁾
J - Magistério	13 - Efetivo Licenciado	49	21.476	0,23	2%
	14 - Quadro Especial	1.247	1.303	95,70	48%
	15 - REDA Licenciado	40	9.442	0,42	2%
	16 - REDA Não Licenciado	677	2.196	30,83	26%
K - Magistério Indígena	15 - REDA Licenciado	535	549	97,45	21%
	62 - Efetivo Não Licenciado	38	86	44,19	1%
Geral - Total		2.586	35.052	7,38	100%

Fonte: Reprodução da TABELA 13 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN, apresentada na Seção Analítica do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo da Bahia – Exercício 2023 (Ref.3285944-109)

Observa-se que dos 2.586 (7,38%) profissionais do magistério que receberam abaixo do piso, 1.252 (49%) são profissionais contratados sob Regime Especial de Direito Administrativo (REDA). Não obstante o Parecer Nº GAB-RGM-166/2022 orientar o pagamento do PSPN para os profissionais contratados sob este regime com formação em licenciatura plena, destaca-se 575 (23%) profissionais do subgrupo REDA Licenciado que receberam abaixo do piso, dos quais 535 são do Magistério Indígena (Grupo K). Esse cenário retrata as condições desiguais enfrentadas pelos professores contratados sob o regime temporário, especialmente aqueles que atuam no magistério indígena, que além de não gozarem dos mesmos direitos assegurados aos professores efetivos, apresentam um vencimento abaixo do piso.

Além disso, nota-se um quantitativo elevado (1.247) de profissionais do Quadro Especial que receberam abaixo do PSPN, subgrupo composto por professores com titulação em ensino médio específico completo, licenciatura de curta duração ou sem licenciatura.

A SEC encaminhou, por meio do Ofício nº 138/2024 – SEC/GAB/CHGAB, resposta aos esclarecimentos requeridos pela Auditoria, anexando o despacho da Superintendência de Recursos Humanos da Educação (SUDEPE)/SEC, o qual registra que:

A partir da edição da Lei Nº 13.569, de 18 de agosto de 2016, além de ter sido alterada a estrutura remuneratória das carreiras de Professor e Coordenador Pedagógico do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, os servidores posicionados nos Graus I, IA, II e IIA, gradativamente, passaram a compor Quadro Especial, devendo, os cargos posicionados nestes Graus (I, IA, II e IIA) serem extintos à medida que vagarem.

A SEC informa, ainda, a possibilidade do retorno a nova estrutura da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia mediante participação “[...] com aprovação do processo vigente para promoção nos graus (previsto em lei), ficando posicionado nos novos patamares remuneratórios, para além do piso nacional”. Portanto, os professores que compõem o Quadro Especial, por não se enquadrarem na referida carreira, não têm a garantia da percepção do piso salarial. Em que pese a SEC afirme que o PSPN deve ser garantido aos

profissionais que integram a carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, foi observada pela Auditoria a presença de 49 professores do subgrupo Efetivo Licenciado que não perceberam o piso.

Sobre os profissionais do magistério indígena, a SEC e a PGE limitam-se a informar que apenas os profissionais que se encontram na Classe igual ou acima da B, com formação em licenciatura plena, conforme preconizado nos Anexos III e IV da Lei Estadual nº 14.569, de 17/05/2023, têm assegurado a percepção acima do PSPN.

Conforme concluído pela Auditoria (Ref.3301607-14), a Procuradoria reconhece a existência de uma parcela de profissionais do magistério público recebendo abaixo do piso e que *“a efetivação total do referido pagamento gera impacto orçamentário e financeiro, tendo em vista o grande contingente de aposentados.”*

Observa-se que os professores indígenas que ingressam na Classe A, com a titulação de Nível Médio e formação em Magistério Indígena, não recebem o piso. Nesse sentido, faz-se necessário registrar que a Lei mencionada estabelece vencimento inicial para os profissionais do magistério indígena abaixo do PSPN, contrariando o disposto no **§ 1º, art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008**, que dispõe que o PSPN “[...] é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o **vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica**, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. Além disso, a Lei Federal prevê o pagamento do piso para profissionais com formação em nível médio, modalidade normal.

Sendo assim, não posso deixar de pontuar que a consideração do Estado de garantir o pagamento do PSPN apenas aos profissionais com licenciatura que fazem parte da carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, excluídos os professores do Quadro Especial e os professores indígenas que não estão inseridos nessa carreira, não tem guarida na Lei Federal nº 11.738/2008, que estabeleceu o PSPN como forma de garantir um salário-mínimo aos profissionais do magistério público da educação básica. Ademais, essa interpretação prejudica o alcance da meta 18 do Plano Estadual de Educação, que inclui, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido em lei federal.

Como me manifestei no âmbito do Comitê de Educação do Instituto Rui Barbosa, na oportunidade da deliberação da ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA CTE-IRB Nº 01/2022:

[...] devemos reconhecer que o verdadeiro sentido da proteção constitucional ao piso salarial dos profissionais da educação consiste não apenas em garantir a remuneração proporcional à extensão e à complexidade do trabalho, conforme prevê o art. 7º da Constituição Federal, **mas, de modo fundamental, em proteger o direito dos estudantes**, garantindo-lhes a presença na escola pública de profissionais em condições de oferecer um ensino que os desenvolvam como pessoa, prepare-os para o exercício da cidadania e os qualifiquem para o trabalho. Por isso, a valorização dos profissionais da educação e o piso salarial profissional nacional estão entre princípios basilares do ensino, definido no art. 206 da Constituição Federal.

Essa construção constitucional, portanto, nos coloca em posição de máximo cuidado com interpretações e orientações que vulnerabilize os fundamentos da Constituição Cidadã, de modo a não tornar simbólico o seu texto³³. Como alerta o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26, nada é mais nocivo, perigoso e ilegítimo para a sociedade do que elaborar uma Constituição sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente ou de apenas executá-la nos pontos que se mostrarem convenientes.

Portanto, negar a 2.586 profissionais do magistério o direito de receber o piso salarial da carreira constitui uma forma de desvalorização não apenas de seu trabalho, mas também do ensino público. Tal conduta contribui para a desmotivação dos professores e obriga-os a buscar outras formas de complementar sua renda para garantir sua sobrevivência, resultando na precarização dos direitos dos estudantes e comprometendo a qualidade da educação pública.

A Lei Federal nº 11.738/2008, atualmente em vigor, define o piso salarial profissional nacional como o mínimo a ser garantido a todos os profissionais do magistério público da educação básica. O legislador, ao instituir a lei do piso, ciente da diversidade e complexidade regionais do Brasil, não fez distinção entre carreiras ou formações acadêmicas. Em verdade, o objetivo foi reconhecer que todos os profissionais do magistério desempenham um papel essencial no desenvolvimento dos estudantes e na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

Em relação a *“Inconsistências identificadas nas informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN”*, os Auditores observaram a presença de profissionais com registros funcionais que não deveriam ser considerados como profissionais do magistério (que conceitualmente desempenham atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência).

Sobre o tema, a SEC confirma a inconsistência identificada pela Auditoria, informando que solicitou ao setor responsável a devida correção e que apresentada em sede de defesa (Ref.3285944-112) foi elaborada com a retirada dos citados profissionais. Além, disso, esclarece a existência de profissionais que não perceberam vencimento, salário-base ou subsídio, ou aqueles que receberam valores negativos, informando que se trata de situações provisórias e de ajuste devidos a eventos diversos, tais como: Licença Médica – INSS, Licença Gestante – INSS, informando que os mesmos também foram retirados da tabela apresentada.

Contudo, a tabela da SEC/SUDEPE disponibiliza os dados do Relatório da Folha referente ao mês 12/2023, sem informar a fonte de extração do mesmo, continua apresentando a análise de um mês de referência diferente daquele considerado pela Auditoria inviabilizando uma comparação.

Portanto, as informações disponibilizadas pela SEC não retratam com precisão o quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial. A Auditoria também não conseguiu determinar com exatidão o quantitativo de profissionais ao analisar a Trilha de Auditoria “Piso Nacional Magistério”, com base no mês de outubro de 2023, devido às inconsistências identificadas e exemplificadas.

Ainda em relação a implementação da política educacional, ao examinar as Metas do Programa Educação, os auditores do TCE/BA pontuaram o seguinte (Ref.3285944-119):

No que diz respeito ao desempenho das Metas prioritárias, notou-se o cumprimento parcial das Metas 3 e 9 do Compromisso 1, com a execução de 93,2% e 93,5%, respectivamente. Já a Meta 5 do referido Compromisso, foi alcançada, assim como a Meta 1 do Compromisso 2. Quanto às Iniciativas do Compromisso 9, as quais se desdobram em 9 ações, observou-se que 8 dos 9 produtos alcançaram o desempenho acima de 75% (considerando as quantidades em execução e concluídas), ficando apenas um no patamar de 50%. Para execução destes produtos foram investidos R\$2,6 bilhões em 2023.

Ademais, constatou-se que “a Meta 1 do Compromisso 4, não foi alcançada, isto é, não foi ampliado o número de matrículas da EJA na rede estadual de ensino no referido período” (Ref.3285944-119). No Relatório FIPLAN M&A100 (2024, p. 31) da unidade da SEC responsável pela meta, consta a seguinte informação:

A Educação de Jovens e Adultos (EJA), no âmbito do estado da Bahia, tem enfrentado o desafio de ampliação da matrícula na rede, ainda sob os efeitos da pandemia, que impactou diretamente no retorno à escola. Apesar de não ter alcançado a meta estabelecida para o ano de 2023, foram realizadas ações de fortalecimento da modalidade ofertada nos 27 Territórios de Identidade. Dentre as quais, foram realizadas parcerias institucionais articuladas com a Secretária de Saúde na busca ativa para o alcance do público da EJA nas feiras de saúde; Articulação interna entre a SUPROT e CEPEE no atendimento a pessoas em vulnerabilidade social, com abertura de 02 turmas para pessoas em situação de rua; diálogos territoriais de orientação e acompanhamento da oferta nas unidades escolares estaduais e nos atendimentos nas prisões e nas CASES.

Contudo, apesar da realização das ações descritas acima, a SEC não conseguiu aumentar o número de matrículas desta modalidade de ensino, demonstrando a necessidade de elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada.

Quanto à fase de **avaliação** da política pública, a Unidade Técnica observou “Ausência de divulgação dos resultados das ações de monitoramento nos sites institucionais”, em descumprimento ao art. 4º, § 1º, I da Lei Estadual nº 13.559/2016 e a “Não atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA”. Sobre este último, sabe-se que o PEE-BA 2016-2026 é constituído por 20 metas e 246 estratégias, dispostas no Anexo Único da Lei Estadual nº 13.559/2016 e para seu monitoramento são adotados indicadores educacionais.

A Auditoria apontou que nenhum indicador teve seu resultado atualizado no exercício de 2023, sendo disponibilizados os mesmos dados apresentados no anexo da prestação de contas do exercício de 2022, embora 41 possuam periodicidade anual conforme informado no citado documento. Destaca-se, ainda, que 17 destes indicadores já se encontravam sem atualizações dos seus resultados em 2021 e 2022, registrando os dados idênticos aos apresentados no Anexo XXV relativo ao

exercício de 2020. Ademais, observa-se que a meta 19 permanece sem indicador oficial de monitoramento.

Em resposta, por meio do Ofício nº 113/2024 – SEC/GAB/CHGAB, a SEC informou:

[...] A respeito do **Anexo XXV** informamos que os dados enviados foram os mais atualizados e disponíveis pelos órgãos oficiais no momento do envio, considerando que **os dados de 2023 são disponibilizados no exercício de 2024.**

[...] a equipe de estatística encontra-se realizando os cálculos para atualização dos indicadores educacionais que constarão no Relatório de Monitoramento do PEE 2023 que será elaborado no exercício de 2024. (grifo do original)

De mais a mais, a Equipe Técnica constatou divergências de resultados de 13 indicadores em relação àqueles apresentados no Anexo XXV. A SEC informou, no Despacho SEC/SGINF/DAI, que:

A respeito do **Anexo XXV** informamos que os dados que compõe este documento são enviados ao TCE no início de cada ano, por ocasião da prestação de contas da SEC. Vale ressaltar que os dados nele sistematizados apresentam defasagem de dois anos, tendo em vista que durante o curso do ano corrente os indicadores oficiais do ano imediatamente anterior são divulgados. Dessa forma, o Relatório Executivo de Monitoramento do PEE é construído no percurso do ano corrente e apresenta os dados dos indicadores oficiais do ano imediatamente anterior. (grifo do original)

Ainda referente a esta questão, foi informado pela SEC que três indicadores passam por uma revisão de estimativas utilizadas nos cálculos dos índices, o que justificaria a divergência de resultado entre os dois documentos. Ocorre que, a ausência de atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA expressam uma preocupação maior, tendo em vista que o PEE-BA finda-se em 2026.

Outrossim, ao examinar os Indicadores educacionais, os auditores do TCE/BA registraram uma evolução positiva do estado da Bahia referente a taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos de idade, superando os resultados regional e nacional em 2023. No entanto, ao analisar a taxa ajustada de frequência escolar líquida, observa-se que essa situação se inverte, sendo o dado da Bahia mais crítico. Isto é, na Bahia, apesar de haver maior cobertura de atendimento escolar, quando observa o percentual de estudantes entre 15 e 17 anos que frequenta a etapa prevista para esta faixa etária (Ensino Médio), há parte significativa que está matriculada em etapa anterior, com defasagem idade-série.

Outra informação de destaque quando se analisa as condições de oferta educacional, é a adequação de formação docente, ou seja, o percentual de professores que lecionam as disciplinas na área em que foram formados. Apesar de ter tido uma evolução positiva significativa na Bahia em 2022, nota-se que a situação ainda é distante do esperado e do índice alcançado nacional e regionalmente. Na Bahia, **mais de 40% dos professores que atuam no Ensino Médio lecionam as disciplinas para as quais não foram formados.** Registre-se, conforme

acertadamente salientado pela Auditoria, este resultado pode impactar a Meta 4 da ODS “Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, especificamente a Meta 4.c (Brasil)⁶⁴.

Por fim, destaca-se que a defesa (Ref.3297389) não apresentou manifestação a respeito deste tema.

Diante do exposto, acolho a **RESSALVA** sugerida pela Auditoria, relativo a ausência de pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008, item 2.11 (4), destacando que a **irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022**. Acompanho, ainda, a Auditoria no item 2.11.3 (8, 9 e 10) pela expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Governo do Estado para: **i)** enviar à ALBA projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016; **ii)** realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do PEE-BA, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal; **iii)** promover ações de monitoramento e avaliação da execução do PEE-BA, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e Conselho Estadual de Educação) conforme previsto no art. 4º, I, § 1º da Lei Estadual nº 13.559/2016.

Além disso, acolho as **RECOMENDAÇÕES** proposta pelo Relator (Ref.3308091-5, item 12,13,14,15,16) ao Governo da Bahia para: **(i)** envia esforços para promover a atualização anual dos indicadores de monitoramento do PEE-BA, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação; **(ii)** corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022; **(iii)** realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019); **(iv)** elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada; **(v)** melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao PEE-BA, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011.

4.2.2.1 Limite de gasto com Educação (Item 2.6.3.1.2 da Seção Analítica)

No que diz respeito ao limite de gasto com educação, de acordo com o

⁶⁴ Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento em que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional.

Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, elaborado pela SEFAZ (DCCes de 2023, p. 867-870), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de **R\$12,0 bilhões**, equivalentes a **25,64%** do total da RLI e das transferências constitucionais e legais. Em tese, esse percentual atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

No entanto, durante a análise da elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucional, conforme estabelecido no art. 212 da CF e no art. 69 da Lei Federal nº 9.394/1996, a Equipe Técnica verificou **despesas inelegíveis** no montante de **R\$113,2 milhões**, conforme disposto no Relatório de Auditoria (Ref.3301607-19).

Em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, SEC e a SEFAZ declararam que o montante de **R\$113,2 milhões** relativo à **Ação 3002** – Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social (Bolsa Presença) – está incluído no cômputo do limite mínimo de 25% para educação, uma vez que os gastos referentes a este programa foram enquadrados pela PGE, por meio de Parecer exarado no bojo do Processo SEI 011.5508.2021.0016821-66, como manutenção e desenvolvimento em ensino, e, portanto, não podem ser consideradas como assistenciais.

A Auditoria chama à atenção que no processo SEI 011.5508.2021.0016821-66, não obstante a existência do Despacho nº GAB-PGE-080-2021, de 26/08/2021, aprovando o Despacho no PA-180-2021, de 26/08/2021, que “[...] opinou favoravelmente a alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais”, também apresenta o Parecer nº PA-NPMA-306-2021, de 24/08/2021, com o seguinte teor:

Desse modo, diante do exposto, entende-se que **os gastos com o Programa Bolsa Presença não podem ser enquadrados como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, não compoem o limite mínimo de aplicação, pelo Estado, em educação, exigido pela Constituição Federal.** (PGE, 2021 *apud* Auditoria, 2024, p.335, grifos nossos).

A Auditoria mantém o entendimento que os pagamentos decorrentes do Bolsa Presença *“são benefícios de caráter assistencial, destinados aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o objetivo de garantir sua permanência na instituição de ensino”* (Ref.3285944-335/336), e, por isso não podem fazer parte do limite mínimo constitucional como MDE. É importante ressaltar que esse posicionamento da Auditoria está em consonância com a Nota Recomendatória da ATRICON nº 02/2023, conforme a seguir:

3. Monitorem a efetiva aplicação dos recursos públicos complementares em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos exatos termos dos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394, de 1996), alertando que, fora dessas balizas, os gastos poderão ser considerados em desvio de finalidade. Assim, exemplificativamente, dispêndios com programas de alimentação escolar e assistência médica e **social não poderão ser apropriados como de MDE.** (Grifos nossos).

O Ministério Público de Contas (MPC) destaca que “a natureza assistencial da Ação 3002 dimana da própria lei estadual [Lei Estadual nº 14.310/2021 – instituidora do Programa Bolsa Presença] que a instituiu” (Ref.3303363-51). Nesse sentido, o Parquet de Contas opina (Ref.3303363-52):

Assim, prescindem de maiores esforços hermenêuticos a compreensão e o alcance do real sentido da norma veiculada pela Lei Estadual nº 14.310/2021, pois não há espaço interpretativo que autorize, juridicamente, afastar o caráter assistencial de que são revestidas as despesas entabuladas no âmbito do Programa Bolsa Presença, nos moldes em que evidenciado na Seção Analítica.

E esclarece que (Ref.3303363-54):

(...) [o] Parquet de Contas não se opõe ao conjunto de ações delineadas no Programa Bolsa Presença, inegavelmente importante sob o prisma social. O que se busca questionar é a utilização de recursos que, por imposição constitucional (25% da receita de impostos), estão vinculados ao custeio de ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, para o financiamento de outras iniciativas governamentais, ainda que referidas iniciativas estejam, direta ou indiretamente, relacionadas à área educacional.

Em sede de manifestação e esclarecimentos, a defesa menciona decisão deste Tribunal, proferida no bojo do Processo TCE/010167/2021, datada de **02/02/2023**, referente à Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, que teve como objetivo verificar a regularidade da execução orçamentária e financeira no âmbito da SEC (**período de 01/01 a 31/08/2021**), especialmente no que concerne à aplicação dos recursos públicos e o cumprimento das disposições legais pertinentes às despesas realizadas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Na decisão, foi declarada como proposta vencedora o VOTO do Relator, o Exmo. Conselheiro João Bonfim, que entendeu em sua fundamentação serem “*elegíveis como gastos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as despesas realizadas no âmbito do Programas Vale Alimentação Estudantil, Mais Futuro e Bolsa Presença*”.

A linha argumentativa apresentada pela defesa pode levar à compreensão de que este Tribunal pacificou a questão, acatando as despesas mencionadas como não assistenciais, logo, passíveis de financiamento como manutenção e desenvolvimento do ensino. **Entretanto, isso não corresponde à realidade dos fatos, e explicarei o porquê.**

Em que pese o julgamento do processo arrazoado tenha ocorrido no ano de 2023, a análise auditorial em questão referia-se ao primeiro semestre de 2021 (**01/01 a 31/08/2021**), período em que o mundo estava sendo assolado pela pandemia do Covid 19, caracterizando-se, portanto, um cenário excepcional. Tanto é assim, que o Exmo. Conselheiro Gildásio Penedo, em sede de discussão pontuou:

Esses mesmos apontamentos foram enfrentados por aquela Corte, naquela oportunidade [Processo de Contas de Governo, exercício 2021, datada de

07/07/2022], e, de fato, como bem assenta o nobre relator, por maioria de votos, ficaram consideradas elegíveis essas despesas, inclusive, com o nosso posicionamento, sobretudo, pelo aspecto de que **não poderíamos deixar de conjecturar a questão pandêmica que se abateu sobre o exercício de 2021.**

[...]

(...) haveria a possibilidade do não alcance dos 25% percentuais definidos pela Constituição, caso o Plenário, naquela oportunidade, entendesse que não seriam compatíveis com a leitura dada pela Lei nº 9.394/1996. (Processo TCE/010167/2021 – Ref.2980968-6)

Outrossim, durante o julgamento do Processo de Contas de Governador, exercício 2022, o Relator do feito, também o Exmo. Conselheiro Gildásio Penedo, em sua proposta de Parecer Prévio, reforçou que:

(...) Ao proferir meu Voto por ocasião da apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2021, teci comentários e agreguei argumentos, inclusive, convergentes àqueles trazidos pela própria Procuradoria Geral do Estado em relação à natureza assistencial dessa despesa e, portanto de que não poderia ser recepcionada como se de gênese distinta, e, naquele contexto, de fato, **não se alcançaria o limite mínimo acaso descontadas as parcelas não elegíveis.**

[...]

Mais uma vez relembro que **naquela oportunidade assentei a recepção desses gastos para fins de cômputo do limite, partindo como base dessa construção a defesa da própria PGE, a qual exaltou o caráter excepcional em função da pandemia.** (Processo TCE/003439/2023, Ref.3088093-21, grifos nossos)

Nesse contexto, o Exmo. Conselheiro Gildásio Penedo concluiu:

Portanto, a recepção de tais despesas no exercício de 2021 para fins de cumprimento do Limite com Educação **decorreu da excepcionalidade da situação do ensino naquele momento**, o que de fato não era esperado em 2022, quando então já descontinuada a forma de presença remota nas escolas. Além disso, exige maior esforço hermenêutico para compreender e alcançar o real sentido das normas veiculadas pelas leis Estaduais 14.310/2021 e 13.458/2015. Nesse sentido, **não há jogo interpretativo que autorize legalmente a desvinculação das despesas estabelecidas no âmbito do programa Bolsa Presença e do projeto Auxílio Permanência, conforme evidenciado na seção analítica.** (Processo TCE/003439/2023, Ref.3088093-22, grifos nossos)

Na apreciação da Prestação de Contas do exercício 2022, este Plenário expediu RECOMENDAÇÃO ao Estado da Bahia para que se abstenha de contabilizar como ações de MDE as despesas com os programas de naturezas assistenciais, bem como expedição de ALERTA. Sendo assim, não há nenhum tipo de fundamentação em precedentes deste Tribunal que respalde, em um cenário habitual, a inclusão de despesas assistenciais como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Ao contrário, a análise dos Pareceres Prévios sobre as contas do chefe do poder executivo do Estado da Bahia em anos anteriores revela que este Tribunal vem apreciando e deliberando sobre o referido tema desde as contas do exercício 2020, com a única exceção sendo o exercício 2021, pelo motivo previamente justificado.

Desse modo, embora o Estado da Bahia tenha diminuído a realização de despesas inelegíveis como MDE (R\$113,2 milhões), em comparação ao exercício anterior (R\$503,4 milhões), a persistência da irregularidade apontada pela Auditoria no exercício sob análise indica que o Estado da Bahia não tem implementado as recomendações deste Tribunal, tampouco atendido o alerta emitido, insistindo em computar ações de natureza assistencial como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por oportuno, faço questão de apresentar, mais uma vez, o meu entendimento sobre o tema, por vislumbrar a necessidade de revisão acerca do acatamento da classificação desses gastos como despesas em MDE, especialmente em sede de apreciação de Contas de Governo.

De início, ressalto que o Programa Bolsa Presença é de extrema relevância para a educação, por seu alcance social. É incontestável a necessidade da existência de Programas assistenciais financiados pelo Estado, a fim de garantir o mínimo de dignidade aos estudantes carentes do nosso estado.

Esses programas fazem parte do rol de despesas previstas no art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, por constituírem gastos destinados a “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”, que devem ser custeados por outras ações orçamentárias, pois excluída textualmente pela legislação dos gastos de MDE.

Acatar os gastos com os programas mencionados esvazia as fontes de recursos que devem ser aplicados, entre outras necessidades, a: **a)** aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; **b)** aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; **c)** remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; e **d)** realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

Senhoras e Senhores, se tirarmos de um lugar, faltará dinheiro para outras despesas. Essa constatação é inevitável. Nesse sentido, peço especial atenção dos Conselheiros para o que aponta o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024), apurados em relação ao nosso estado: **i)** em relação ao acesso à escola para a população de 15 a 17 anos, a universalização, que deveria ter ocorrido em 2016, ainda não foi alcançada; **ii)** a maioria dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação, matriculados na educação básica pública, ainda não tem atendimento educacional especializado⁶⁵; **iii)** a melhoria da qualidade da educação objetivada por meio da oferta de educação em tempo integral tem se mostrado um desafio⁶⁶; **iv)** apenas 46,6% das docências do ensino médio tem professores cuja formação está adequada à área de conhecimento.

Nesse contexto, o MPC pontua (Ref.3303363-53):

65 Em 2023, 54,1% desses alunos estavam sem atendimento educacional básica;

66 A Bahia, em 2023, ainda precisava aumentar em 4,9% p.p. o número de alunos na educação em tempo integral e 21,7 p.p. o número de escolas para essa modalidade de ensino.

Importa advertir que a reiterada inobservância às vinculações constitucionais em comento podem ocasionar o esvaziamento das fontes de financiamento da educação. Nominando de “desvinculação branca” a tentativa de incluir novos programas nas despesas de MDE, Martins (2009, apud Sena, 2017, p. 20) preleciona que referida conduta “É uma forma de desvinculação, mais sutil, a partir do desvirtuamento do conceito”.

Portanto, os 25% dos impostos vinculados à educação precisam ser investidos naquelas despesas já legalmente e legitimamente eleitas pelo legislador⁶⁷, o qual se antecipou e previu no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases, aqueles gastos que podem fazer parte da reserva orçamentária constitucional, e já no art. 71 aqueles que não podem ser contemplados.

O referido programa assistencial faz parte do sistema de ensino, amplamente considerado, em função da transversalidade das políticas públicas. E nesse sentido, elas têm seus financiamentos no orçamento da Saúde e da Assistência Social. Não se questiona a necessidade de instituição dos Programas, mas sim a fonte de seu financiamento. Assim, reiterando a importância do Programa Bolsa Presença, afirmo que esta precisa ser custeada com outras fontes de receitas, sendo, portanto, ilegítimas com recursos de MDE.

Nessa toada, reconheço que o Estado da Bahia realizou gastos em MDE correspondente a 25,39% do total da Receita Líquida de Impostos (RLI) e das transferências constitucionais e legais, conforme cálculos da nossa Equipe Técnica, tendo cumprido o limite mínimo de 25%, mesmo após a exclusão do referido programa assistencial.

Em relação ao limite mínimo de 70% das receitas do FUNDEB para despesas com pagamento de profissionais da educação básica em exercício efetivo, constatou-se que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo com o montante de R\$4,2 bilhões, correspondente a 83,12% dos recursos recebidos do fundo em 2023, acima do limite estabelecido pela Lei Federal nº 14.113/2020.

Pelo exposto, acolho a **RESSALVA** proposta pela Auditoria no item 2.11.2 (11), e pelo MPC no item 3.a.7 (Ref.3303363-61) pela inclusão de despesas inelegíveis, no montante de **R\$113,2 milhões**, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, destacando que a irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022. Acompanho, também, os opinativos da Auditoria, no item 2.11.3 (59) (Ref.3285944-473), e do MPC, no item 3.b.9 (Ref.3303363-62), pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado da Bahia para que cumpra o art. 71 da Lei Federal assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

67 Nesse sentido, ver: BRASIL. Atas da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8a_Sub_Educacao_cultura_e_esporte.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023; e PINO, Ivany Rodrigues et. al. Editorial: Educação e Constituinte: Carta de Goiânia Revisitada. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 39, nº. 145, p.811-816, out.-dez., 2018.

Além disso, acolho o **ALERTA** proposto pelo Relator (Ref.3308091-20, item 5), em respeito ao art. 59, § 1º, inciso V, da LR, uma vez que a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária.

4.2.3 Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (Item 2.5.3 da Seção Analítica)

Partindo dos objetivos estratégicos constantes do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de **Segurança Pública e Defesa Social**, dando ênfase para algumas falhas que revelam maior preocupação e que devem ser objeto de adoção de providências pelo Governo do Estado.

Inicialmente, quanto à **fase de implementação da política pública**, a auditoria apontou a ausência dos mecanismos de governança e gestão (item 2.5.3.1.2.1 da Seção Analítica), tais como a inexistência de edição do Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional (CONSIP), conforme determina o art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015, além da falta de evidências documentais de que o referido Conselho tenha se reunido ao longo de 2023 e que tenha ocorrido também a nomeação dos membros do Comitê Gestor do Fundo Penitenciário do Estado da Bahia (FUNPEN/BA) ou, ao menos, de registros de atas de reuniões que possam respaldar as alegações apresentadas pelo gestor da SEAP, de que o trabalho do comitê gestor “se dá de forma eficiente e concreta em todos os processos administrativos” (Ref.3285944-132).

A auditoria também apurou **fragilidades dos instrumentos de planejamento** (item 2.5.3.1.2.2 da Seção Analítica) e a redução de orçamento de ações prioritárias. Sobre isso, a defesa alegou que se “[...] tratam de situações pontuais, relacionadas com a própria dinâmica de execução, às quais a SSP está atenta e trabalha para minimizar a possibilidade de recorrência” (Ref.3297389-44). Ou seja, não se apresentou, durante a instrução, qualquer compromisso concreto, transparente e objetivo quanto às providências que o Estado da Bahia pretende adotar para solucionar as falhas, que impactam diretamente na efetividade das ações governamentais relacionadas aos **Serviços Penais**, que englobam aspectos relacionados à **Gestão Prisional**⁶⁸, às **Alternativas Penais**⁶⁹ e à **Atenção aos Egressos**.

Assim como em exercícios anteriores, a Auditoria também apontou a **defasagem do contingente de policiais militares e civis** (item 2.5.3.1.2.3 da Seção Analítica), indicando que os recursos orçamentários alocados se revela “insuficiente para fazer frente a premente necessidade de reforço e aperfeiçoamento da atuação de seus órgãos/unidades no enfrentamento e repressão da criminalidade e da violência”.

68 Acompanhamento da pena; assistência ao preso; condições de cumprimento da pena; e segurança, custódia e disciplina.

69 Acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão e das penas restritivas de direitos; e monitoração eletrônica.

A Unidade Técnica alerta para uma “grave e crônica defasagem do contingente de policiais, face ao **déficit de 32,28%** (14.330 militares) do efetivo da **PM/BA**”, sendo que este cálculo decorre da previsão do art. 55 e Anexo IV da Lei Estadual nº 13.201/2014⁷⁰, que prevê como **adequado o quantitativo de 44.392 policiais militares** (39.396 praças e 4.996 oficiais). De igual maneira, o efetivo desejado da **PC/BA** deveria ser de 8.933 policiais⁷¹, contudo, em 2023, o seu contingente efetivo era de 5.345 profissionais, ou seja, uma carência de 3.588 agentes, que representa um **déficit de 40,17%** de servidores na corporação.

Sobre esses dados, o então Secretário da SSP reiterou justificativas externadas em exercícios anteriores no que tange à falta de competência regimental do órgão para definir a sua cota orçamentária anual, sugerindo que tal achado e respectiva recomendação sejam igualmente encaminhados para a Casa Civil e a SEPLAN. A defesa, por sua vez, alegou que “o Estado da Bahia tem envidado esforços para recompor suas Forças de Segurança nos últimos anos” e que “em matéria de concurso público depende-se de condições favoráveis na seara orçamentária e da responsabilidade fiscal, sendo tal análise de natureza discricionária, bem como de providências de secretarias sistêmicas” (Ref.3297389-45).

Trata-se, ao meu ver, de argumentos que não mais se sustentam ou carregam em si qualquer credibilidade, na medida em que **o apontamento de defasagem do contingente de policiais é recorrente**, ano após ano, sem qualquer melhoria significativa ao longo dos últimos anos, pois conforme analisado pela auditoria (Ref.3285944-136), o número de policiais civis e militares em 2023, por exemplo, é menor em mais de 1 (um) mil agentes, em cada categoria, quando comparado com o efetivo apurado, respectivamente, em 2016 e 2018. Enquanto isso, o Estado segue sem “quantitativo adequado de policiais militares e civis para a conter a escalada de criminalidade e violência que assolam o território baiano”, conforme apontado pela Auditoria.

Em relação à **fase de avaliação da política pública**, a Auditoria identificou que não foi apresentada uma avaliação da política de segurança pública, em **descumprimento às normas dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988** (item 2.5.3.1.3.1 da Seção Analítica). Sobre este apontamento, nem a SEAP e tampouco a defesa apresentaram esclarecimentos. Com isso, as avaliações dos programas do PPA não são suficientes para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020.

Diante dessa ausência, a política pública de enfrentamento da violência precisa se basear nos dados do CVLI (“Crimes Violentos Letais Intencionais”), idealizada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social. E de acordo com os dados do CVLI, entre os anos de 2020 e 2023, observa-se que **a Bahia foi líder, com ampla vantagem, do número absoluto de mortes violentas, enquanto que Salvador foi a cidade com maior número de vítimas naquele período**. A Auditoria ressalta para o dado de que, em termos comparativos, **“a Bahia respondeu por cerca de 12,85% das mortes violentas do Brasil,**

70 Alterada pelas Leis Estaduais nos 13.588/2016 e 14.186/2020.

71 Conforme previsto no art. 48, § 3º, e Anexo I da Lei Estadual nº 11.370, de 04/02/2009 (alterada pelas Leis Estaduais nos 11.613, de 06/11/2009 e 13.204, de 11/12/2014)

enquanto Salvador, sozinha, respondeu por 2,85% desses delitos criminais”.

Lamentavelmente, os números são expressivos, alarmantes, preocupantes. Apenas para se ter um exemplo prático, **considerando que atualmente, em tese, ainda temos a mesma taxa de CVLI do ano passado (exercício em apreciação), na data de hoje e até o início da presente sessão ordinária, 8⁷² pessoas já foram assassinadas de forma violenta neste estado**, seja em decorrência de crimes de homicídio doloso, incluindo-se a lesão corporal seguida de morte, o latrocínio e o feminicídio.

Em nível nacional, a Bahia detém, por larga margem, o maior número absoluto de mortes violentas, enquanto que, em termos relativos, a sua Taxa CVLI de 2023 é a quarta maior do país, sendo superado apenas pelos CVLIs do Amapá (45,79), Pernambuco (38,75) e Alagoas (36,29). Oportuno destacar que essa análise comparativa entre entes federativos é criticada pela defesa, sob o argumento de que isso “poderia levar a conclusões que não refletem a realidade”. Razão não assiste à defesa, pois **a única realidade é que os números apurados evidenciam problemas estruturais graves na política de segurança pública**, além de resultados que colocam a Bahia como um dos piores estados em nível de segurança pública.

A situação da segurança pública é tão grave que o contexto violento atinge não só os cidadãos, como os próprios policiais, pois **nos últimos três anos, 250 viaturas foram atingidas e, pelo menos, 50 policiais foram mortos ou ficaram machucados em serviço**, conforme declaração feita pelo próprio titular da Secretaria de Segurança Pública (SSP), Marcelo Werner, em evento realizado recentemente⁷³.

Além disso, de acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024⁷⁴, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2023, **9 policiais baianos foram mortos e 6 cidades da Bahia ficaram no ranking das 10 cidades mais violentas do país** (Camaçari, Jequié, Simões Filho, Feira de Santana, Juazeiro e Eunápolis).

Em relação à taxa de **roubos e furtos de celulares**, a Bahia teve um aumento de 16,7% em 2023, em relação a 2022 e, em números absolutos, só perde para o estado de São Paulo, tendo sido registrado mais de **73,9 mil ocorrências**, número este que também deixa nosso estado bem distante daquele que ficou em terceiro colocado no ranking (Pará, com 52,3 mil ocorrências). Em números absolutos, também somos o **2º estado do país com mais roubos a estabelecimentos comerciais (3.191 ocorrências)** e, mesmo com uma queda de 9,7%, **somos o estado brasileiro com o maior número de roubo a transeuntes (48.205 ocorrências)**, passando a frente do estado de São Paulo, com 47.955 ocorrências.

72 Cálculo estimado, considerando o número absoluto de mortes violentas em 2023 (4.877) dividido por horas, chegando-se a um resultado que demonstra que a cada 1 hora e 48 minutos, em média, uma pessoa é assassinada de forma violenta na Bahia.

73 Notícia disponível em: <https://bahia.ba/bahia/em-tres-anos-250-viaturas-foram-alvejadas-e-50-policiais-baleados-em-servico-revela-ssp/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

74 Divulgado no último dia 18/07/2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

Ou seja, isso significa que se atualmente, **em tese**, não melhoramos essas taxas observadas em 2023, **somente hoje**, e até o horário que começou a presente sessão ordinária, em média: **122⁷⁵ pessoas tiveram seus celulares furtados ou roubados, 5⁷⁶ estabelecimentos comerciais foram assaltados e 79⁷⁷ cidadãos foram roubados**, por exemplo, no trajeto para seus trabalhos, nas praias, no caminho até alguma unidade de saúde superlotada para ser atendido ou durante um simples passeio.

Nesse contexto, **entendo que não cabe ao Estado discutir nos autos se concorda ou não com análises comparativas dos índices e taxas de violência com outros estados da federação, mas, sim, apontar a este órgão de controle, de forma concreta e objetiva, o que fará para melhorar os números**, podendo, inclusive, buscar adotar ou adaptar “as práticas que tenham obtido os melhores resultados quanto ao combate a violência em outros Estados”, assim como sugerido pela competente Unidade Técnica deste Tribunal.

Quanto à **análise de resultados da gestão penitenciária** (item 2.5.3.1.3.3 da Seção Analítica), a partir dos dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), a Auditoria apontou que a Bahia possui um **déficit carcerário de 1,31 presos por vaga**; ou seja, para cada 100 vagas disponíveis nas unidades, existe um excedente de 31 presos. O déficit carcerário observado no estado da Bahia (de 1,31) é muito acima que a média da União, que é de 0,50 (SISDEPEN, 2023). A **proporção recomendada entre presos e agentes penitenciários** das unidades prisionais, conforme Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) é de até **cinco presos para cada agente penitenciário, contudo, na Bahia, essa média não foi observada nos últimos quatro anos (2020-2023), conforme dados do Painel do CNJ**.

Portanto, observa-se uma situação grave de superlotação das unidades prisionais, que acarretam condições inadequadas de higiene e dificuldade de acesso a programas de ressocialização, além do aumento de rebeliões e de fugas, com dados que demonstram o agravamento das estruturais das unidades estaduais ao longo dos últimos quatro anos (2020-2023), avaliados pelo Painel CNJ. Além disso, é premente a necessidade do Governo do Estado de intensificar as ações governamentais da política de segurança pública e defesa social, visto que os resultados apresentados indicam o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando o conceito da NBASP 9020), com sérios **riscos de impactar o alcance das Metas previstas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16**, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial as Metas 16. e 16.4⁷⁸.

75 Considerando que, ao todo, **ocorreram 73.907 furtos e roubos de celulares, em 2023**, conforme Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. Em média, ocorre 1 furto ou roubo a cada 7 minutos.

76 Considerando que, ao todo, **ocorreram 3.191 roubos a estabelecimentos comerciais, em 2023**, conforme Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. Em média, ocorre 1 roubo a cada 2h44 minutos.

77 Considerando que, ao todo, **ocorreram 48.205 roubos a transeuntes, em 2023**, conforme Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. **Em média, ocorre 1 roubo a cada 11 minutos**.

78 16.1 - Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares. 16.4 - Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado

Assim, acolho a proposta do Relator (Ref.3308431-5/6, item **22**), no sentido de expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado, para que este amplie gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão. Ressalto que esta recomendação já constou dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022.

Por fim, proponho a **conversão das recomendações** propostas pelo Relator (Ref.3308431-5, itens **20 e 21**, respectivamente), para que sejam objeto de **determinações**, considerando que decorrem de **falhas que configuram descumprimento de normas legais**. Desse modo, proponho a expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Governo do Estado, para que: **a)** elabore o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015; e **b)** adote as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989.

4.2.4 Assistência Social e Garantia dos Direitos Fundamentais (Item 2.5.4 da Seção Analítica)

No que se refere à política pública de Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais, considerando a materialidade dos recursos envolvidos, o alcance territorial desta política e o grau de maturidade da política, a Auditoria realizou a análise da **Política Estadual de Assistência Social**, que tem como marco legal a Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023, e destaca que o relatório de gestão da prestação de contas da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES), relativo ao exercício de 2023, aponta para a existência de cerca de 4.301.646 famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) na Bahia, sendo que destas, **2.284.156 famílias encontram-se em situação de extrema pobreza**.

O referido relatório de gestão informa, ainda, que a Bahia é o 2º estado do Brasil com maior número de pessoas em situação de baixa renda, pobreza e extrema pobreza. O próprio Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) do Governo do Estado ressalta que “[...] em um cenário de agravamento das condições de pobreza da população mais substantiva deve ser a política de Assistência” (Ref.3285944-149).

Apesar disso, conforme apontamento do item 2.5.4.1.1 da Sessão Analítica, a realidade evidenciada é a de que **o Estado da Bahia sequer providenciou, até o presente momento, a regulamentação da Política Estadual de Assistência Social**, estando em desacordo com Lei Estadual nº 14.637/2023. Embora haja

notícia de que se encontra em fase de tramitação, o fato é que o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), que teve vigência iniciada no exercício de 2021, ainda não possui regulamentação, o que compromete a sua efetiva implementação.

Quanto à fase de implementação da política pública, em relação ao **cofinanciamento pelo Estado da Bahia dos serviços, programas e benefícios relacionados à assistência social dos 417 municípios** (item 2.5.4.1.2), foi identificado que os recursos estaduais destinados ao referido cofinanciamento, na modalidade “fundo a fundo”, não ingressam regulamente na conta do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS (item 2.5.4.1.2.1). Na prática, o que se observou junto à coordenação do FEAS, é que o fundo recebe a dotação do estado, porém não recebe o correspondente recurso estadual conforme regramento vigente, dependendo sempre de prévia solicitação de liberação de recursos junto à SEFAZ. **Essa sistemática afronta a norma do art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995, que define que “os recursos de responsabilidade do Estado destinados à Assistência Social serão automaticamente repassados ao FEAS, após vigência das peças orçamentárias”, bem como o art. 4º do Decreto Estadual nº 5.225/1996, que prevê que o repasse de recursos do Tesouro Estadual para o FEAS deve ocorrer trimestralmente.**

Assim, a ausência de repasse de recurso estadual diretamente para o FEAS descumpra o normativo pertinente e impede que o fundo se utilize dos rendimentos das aplicações financeiras oriundos das receitas estaduais. Ademais, **essa irregularidade impacta diretamente nas ações de cofinanciamento da política pública**, haja vista que o processo de solicitação do FEAS à SEFAZ, com posterior liberação de recursos, em detrimento da possibilidade de um repasse direto do fundo estadual para os municípios pode gerar atrasos no atendimento aos casos que exijam rápida atuação do estado. A título de exemplo, cite-se calamidades públicas ou emergências, que geram situações de vulnerabilidade temporária, a exigir concessão de benefícios eventuais para aquisição de colchões, lençóis, mantimentos, dentre outros.

Na mesma situação crítica inserem-se os casos de violação de direitos, cujos repasses para os serviços de proteção social de média complexidade são realizados com base em valores de referência caso/mês. Nesse sentido, um aumento expressivo de casos pode não ser acompanhado da celeridade necessária para liberação do recurso pelo estado.

Apesar da SAS/SEADES alegar que a SEFAZ vem repassando regularmente os recursos para execução do cofinanciamento e que, em 2023, houve execução de 70% do orçamento, a Auditoria ressaltou que o cofinanciamento estadual na modalidade “fundo a fundo” não atende, na integralidade, os dispositivos legais previstos, uma vez que o recurso estadual não ingressa na conta-corrente do FEAS, sendo liberado pela SEFAZ com base em solicitações do próprio fundo.

Quanto às **fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial** (item 2.5.4.1.2.2), a Auditoria constatou que **apenas 96 municípios possuem um setor específico de vigilância socioassistencial, com funcionamento adequado.**

Infelizmente, apesar do cenário de fragilidades na implantação efetiva do serviço de vigilância socioassistencial envolvendo o estado e os municípios, bem como da previsão de ações no PEAS, **o PPA 2020-2023 não estabeleceu metas específicas para a completa estruturação desse serviço, apresentando apenas uma iniciativa genérica sem vínculo orçamentário.** A SAS/SEADES informou que “[...] tanto no PPA 2020-2023 quanto no PPA 2024-2027 as ações de vigilância são vinculadas à Ação Orçamentária 2284 – Aprimoramento da Gestão do SUAS”, justificativa esta que não foi acolhida pela Auditoria, pois essa ação se refere ao monitoramento geral da gestão do SUAS, sem discriminar especificamente o serviço de vigilância socioassistencial.

A falta de previsão clara de investimentos impacta a efetiva implantação da política pública de vigilância socioassistencial, que é crucial para identificar vulnerabilidades, riscos e violações de direitos nos territórios, sendo que os dados gerados podem orientar e avaliar a oferta de serviços socioassistenciais conforme as necessidades dos usuários.

Outros pontos que chamam a atenção, referem-se aos apontamentos de que **apenas 5% dos 59 servidores lotados na SAS possuem vínculo efetivo com o serviço público e que a SAS/SEADES não dispõe de Plano de Carreira, Cargos e Salários (item 2.5.4.1.2.3).** Essa situação, além de descumprir ação tática prevista no PEAS, afronta a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006), que descreve como responsabilidades e atribuições do gestor estadual a realização de concursos públicos para contratação e manutenção de quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais e a nomeação de comissão para discussão e elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários.

A solução para esta falha, contudo, parece não ter sido objeto de enfrentamento pelo Governo Estadual, na medida em que não fez constar no PPA 2020-2023 nenhuma Meta que contemple Iniciativas específicas para a realização de concurso público e/ou elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários. Sobre isso, a SAS/SEADES apresentou esclarecimentos genéricos, no sentido de que “a gestão estadual vem se esforçando para a realização do concurso público”.

Em relação ao processo de avaliação da política pública (item 2.5.4.1.3), foram observadas falhas relacionadas à falta de realização das atividades previstas para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS (item 2.5.4.1.3.1), o que pode gerar riscos ao efetivo processo de monitoramento, considerando, inclusive, as fragilidades observadas na incompleta implantação dos serviços socioassistenciais, já citadas acima.

Também foram constatadas Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS não contempladas no PPA 2020-2023 (item 2.5.4.1.3.2). Tal situação contraria o disposto no PEAS, onde se prevê que a execução do plano deverá ser articulada ao PPA e às Leis Orçamentárias Anuais. Assim, trata-se de **descumprimento do art. 13, § 1º, V, da Lei Estadual nº 14.637/2023 e do art. 22 da NOB/SUAS (2012).**

A SAS/SEADES, durante a instrução, reconheceu que, de fato, a LOA e o PPA 2020-2023 não contemplaram integralmente os compromissos e metas do PEAS e do Pacto, o que só reforça o risco de as metas traçadas no Pacto não serem cumpridas até 2024, haja vista não terem sido inseridas nos instrumentos legais de planejamento orçamentário.

Por fim, destaca-se o apontamento relacionado ao conjunto de indicadores inconsistentes com os objetivos da Política Estadual de Assistência Social (item 2.5.4.1.3.3), que se revela insuficiente para permitir o bom monitoramento do desempenho e a aferição dos resultados e impactos das intervenções governamentais, uma vez que não incorpora todas as dimensões dos objetivos da política. Sobre este aspecto, a SAS informou que utiliza os indicadores do PPA e relata que utiliza o indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – IDCRAS e IDCREAS.

De acordo com a Auditoria, ainda assim, não há indicadores que tratam de outros equipamentos como centros pop, que são centros de referência especializados em atendimento de população em situação de rua, e unidades de acolhimento e que todos os indicadores apresentados pela SAS para subsidiar o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Estadual de Assistência Social não refletem, em sua integralidade, as quatro dimensões dos objetivos da política. Entendo se tratar de grave falha, pois os indicadores não são capazes de refletir a qualidade da entrega dos serviços, benefícios e programas, baseando-se apenas no número de pessoas atendidas e variação no quantitativo de atendimento.

Não houve manifestação da defesa sobre os apontamentos relativos à Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais.

Por fim, ressalta-se que o **Ministério Público de Contas**, considerando a falta de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social, opinou pela pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado da Bahia, para, no exercício de sua competência privativa, prevista no art. 105, V, da Constituição Estadual, edite o decreto exigido pelo art. 12, § 4º da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3303363-22/23).

Oportuno destacar que de acordo com dados da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES), há **4,3 milhões de famílias na Bahia cadastradas no Cadastro Único** (CadÚnico), e considerando que, em média, apenas 12% das famílias possuem um arranjo unipessoal e que o percentual restante se refere famílias com outros arranjos, compostas por pelo menos 2 (duas) pessoas⁷⁹, podemos afirmar que, em média, temos **7,4 milhões de cidadãos que estão abaixo da linha da pobreza e sobrevivem com menos de R\$665,02 por mês, ou seja, 51,6% de toda população baiana**, conforme informações de 2021 e 2022 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua),

79 Conforme dados do “Perfil das Pessoas e Famílias no Cadastro Único do Governo Federal – 2013”, publicado em 2014 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagimrps/ferramentas/docs/Perfil_CadastroUnico_V9.pdf. Acesso em 25 jul. 2024.

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, a SEADES confirma que, em 2023, **mais de 2,2 milhões de famílias baianas estão em situação de extrema pobreza, ou seja, sobrevivendo com menos de R\$208,73 por mês.**

Diante desse cenário, e considerando as diversas situações de vulnerabilidade, frutos da formação social e econômica do estado da Bahia, torna-se imprescindível que a Política Estadual de Assistência Social seja cada vez mais fortalecida, o que depende de adoção de providências concretas pelo Governo do Estado, em especial no que se refere à correção das falhas identificadas pela Auditoria.

Assim, acolho a **RESSALVA** à aprovação das contas, proposta pelo Relator, referente à inexistência do decreto exigido art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-2 – Ressalvas, item 1).

Também acolho a proposta do Relator, no sentido de expedir **RECOMENDAÇÕES** ao Governo do Estado, para que: **a)** Assegure a articulação dos órgãos competentes no âmbito da administração pública para a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários e realização de concurso público para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação (Ref.3308431-6, item 26); **b)** Crie o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial (Ref.3308431-6, item 27); **c)** Estabeleça indicadores de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social (Ref.3308431-6, item 29).

Acolho, ainda, a sugestão da Auditoria (Ref.3285944-468, item 14), no sentido de expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado, para que adote providências para adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à assistência social aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995.

Por fim, proponho a **conversão das recomendações** propostas pelo Relator (Ref.3308431-6, itens 24, 25, e 28, respectivamente), para que sejam objeto de **determinações**, considerando que decorrem de **falhas que configuram descumprimento de normas legais**. Desse modo, proponho a expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Governo do Estado, para que: **a)** Dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social, em atenção à norma do art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 14.637/2023, que exige a regulamentação para fins de definição das diretrizes e procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito do Estado; **b)** Inclua no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos, em atendimento à norma do art. 13, § 1º, IV, da Lei Estadual nº 14.637/2023; **c)** Inclua as metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas

e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública, em atendimento do art. 13, § 1º, V, da Lei Estadual nº 14.637/2023 e do art. 22 da NOB/SUAS (2012).

4.2.5 Ciência, Tecnologia e Inovação (Item 2.5.5 da Seção Analítica)

O PDI Bahia 2035, no eixo Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) possui entre seus objetivos estratégicos (Ref.3285944-161), o fortalecimento do sistema de CT&I, o estímulo ao desenvolvimento das tecnologias sociais, fortalecer as atividades de CT&I no estado, fomentar a pesquisa e extensão na Bahia na área.

Em relação à **formulação**, os Auditores constataram que a política pública atinente à Ciência, Tecnologia e Inovação não foi formalmente institucionalizada por meio de norma legal, sendo descrita apenas em documento interno da Secretaria, elaborado em 2004, que em razão da sua obsolescência não é utilizado para orientar as suas ações. A SECTI, justificou que orienta suas atividades a partir do Plano de Governo, o PPA, a LOA e o seu Regimento Interno.

Como bem ponderou a Unidade Técnica, a ausência de ato normativo oficializando a política pública de CT&I acarreta prejuízos à atuação da Administração Pública, notadamente quanto à: (a) clareza dos objetivos e previsibilidade das ações; (b) eficiência na implementação das intervenções; (c) monitoramento e avaliação dos resultados obtidos; e (d) controle e transparência da política.

Sem embargo, a ausência de norma legal (lei, decreto, resolução etc) pode prejudicar a efetividade da política pública e a sua capacidade de alcançar os objetivos propostos, razão pela qual a formalização da política é considerada uma boa prática de governança pelo TCU no “Referencial de Controle de Políticas Públicas”.

Quanto aos aspectos da **implementação**, a SECTI executa suas ações finalísticas por meio do Programa 301 – Ciência, Tecnologia e Inovação, refletidas em 5 Compromissos e 12 Metas. A Seção Analítica informa que em 2023, foram pagos R\$20,4 milhões no âmbito do Programa, correspondente a 69,79% do valor orçado. Os Auditores apontam para um baixo grau de eficácia dos componentes no sentido do alcance das metas fixadas, apesar da concentração dos recursos financeiros do Programa.

Já os aspectos relacionados à **avaliação**, conforme informações prestadas pela SECTI, não existe um procedimento formal de avaliação para suas ações, estando, portanto, em desacordo com o art. 37, § 16, da CF/1988. Frise-se que eventuais fragilidades não identificadas, dada a ausência de um processo formal de avaliação, também pode impactar negativamente na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o Objetivo 9. Indústria, inovação

e infraestrutura, que contempla as metas 9.5 e 9.b⁸⁰.

Pelo caminho aqui percorrido, converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308431-6, no item 30) para que o Governo do Estado adote as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, implementar e avaliar a Política Estadual Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme art. 37, § 16, 165, § 16, 21 e 219 da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2o, I, do Regimento Interno da Secretaria.

4.2.6 Meio Ambiente e Segurança Hídrica (Item 2.5.6 da Seção Analítica)

No eixo Meio Ambiente e Segurança Hídrica, o PDI Bahia 2025 possui como objetivos estratégicos (Ref.3285944-165), em linhas gerais: garantir a segurança hídrica e o acesso à água, proteger a biodiversidade e erradicar do desmatamento ilegal, promover a conservação dos solos e reduzir a desertificação e fortalecer a educação ambiental. Foram objeto de exame por parte da unidade técnica desta Casa 6 políticas públicas relacionadas ao tema.

No que tange à **Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade**, instituída por meio da Lei Estadual no 10.431, de 20/12/2006 e regulamentada pelo Decreto Estadual no 15.180, de 02/06/2014, os auditores alertam para a não implantação ou implementação parcial dos instrumentos destinados à sua operacionalização (Ref.3285944-167).

Dos exames realizados sobre o Programa do PPA, responsável pela **implementação** da mencionada política no quadriênio 2020-2023, foi apontada a desconexão entre os indicadores de aferição de desempenho escolhidos, a exemplo do combate ao desmatamento e da redução da geração de resíduos líquidos, sólidos e gasosos (Ref.3285944-169).

A Auditoria apontou ainda que: (i) a estrutura de gestão disponibilizada aos gestores nomeados e aos Conselhos Estaduais de Unidades de Conservação não é adequada para o cumprimento de suas atribuições; (ii) as Autorizações de Supressão Vegetal não atendem aos critérios legais; (iii) as poucas ações de fiscalização realizadas ocorreram apenas a partir de demandas externas (sem planejamento próprio); e (iv) não há um programa específico de restauração de matas ciliares na propriedade familiar (Ref.3285944-169).

É importante ressaltar, no que tange aos projetos ambientais financiados por recursos provenientes da Compensação Ambiental, a pendência de definição de um modelo adequado para sua operacionalização ocasionou a não execução da maioria dos projetos, no importe de R\$84,5 milhões a serem recebidos da iniciativa privada.

A Seção Analítica noticia ainda a ausência de programa de governo específico para

80 **Meta 9.5** Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos públicos e privado em pesquisa e desenvolvimento. **Meta 9.b** Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities.

a restauração florestal, tendo a SEMA apresentado ações pontuais sobre o tema.

Com relação à prevenção e o combate a incêndios florestais, o Programa Bahia sem Fogo ainda não conta com atos normativos de criação e de regulamentação, o que demonstra uma atuação mais de combate do que de prevenção dos incêndios.

A respeito dos resultados alcançados pela Política, como se depreende do GRÁFICO 29 (Ref.3285944-171), a Bahia apresentou crescimento expressivo do índice de desmatamento em km², nos biomas Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, figurando entre os quatro estados que mais desmataram no cenário nacional, bem como aumento significativo do volume de emissões desses gases, em toneladas brutas de CO₂, conforme dados do GRÁFICO 30 (Ref.3285944-171).

Quanto a **Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, instituída pela Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015, também não possui regulamentação, estando em desacordo com o art. 37 da referida Lei. Em relação aos aspectos da **implementação**, os Auditores pontuam a ausência dos mecanismos de governança e gestão e ausência no PPA 2020-2023 de um indicador relacionado à política, o que inviabiliza associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, não foi apresentada à Auditoria uma **avaliação** da política, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.

Quanto a **Política Estadual Sobre Mudança do Clima**, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011, os Auditores também chamaram a atenção para a pendência de regulamentação prevista no art. 13, fato que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua efetivação.

A falta de uma regulamentação adequada favorece a descontinuidade e descoordenação na implementação da política pública. Sem regras claras, pode haver mudanças constantes nas diretrizes e nos objetivos da política, o que dificulta o planejamento e a continuidade das ações.

Como bem considerado pelos Auditores, estudo elaborado em 2023 pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) apontou, pela primeira vez, a existência de uma região de clima árido no país localizada no norte da Bahia (FIGURA 11, Ref.3285944-178).

Sobre a **Política Estadual de Educação Ambiental**, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.056/2011 e regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 13.746, de 08/03/2012 e 19.083, de 06/06/2019, também se observou ausência dos mecanismos de governança e gestão, fragilidades dos instrumentos de planejamento e ausência de avaliação da política pública.

No que pertine à **Política Estadual de Recursos Hídricos**, mais uma vez os Auditores evidencia a não implantação ou implementação parcial de mecanismos de governança e gestão, que comprometem a adequada operacionalização da política, a exemplo das Regiões de Planejamento e Gestão de Águas dos Rios Macururé e

Curaçá que permanece sem Comitê e sem Plano de Bacia. Registre-se que nessas Regiões foram identificadas em 2023 áreas de desertificação.

Consoante ocorrido em outras áreas, da análise realizada sobre o Programa do PPA, responsável pela implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos no quadriênio 2020-2023, TABELA 18 (Ref.3285944-185), foi identificado incongruência entre o indicador e princípios, diretrizes ou objetivos relevantes da política, bem como a redução do orçamento disponível para a ação prioritária de construção de barragem.

A Equipe Técnica informa que não foi apresentada uma avaliação da política de recursos hídricos, contudo, os Auditores evidenciam no GRÁFICO 31 (Ref.3285944-186) que 17,99% dos municípios baianos possuem Índice de Segurança Hídrica do Abastecimento Urbano (ISH-U)⁸¹ mínimo/baixo, consistindo em resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém, piores em relação à média nacional.

No que se refere à **Política Estadual de Segurança de Barragens**, a política estadual não foi instituída. Em relação a implementação, os Auditores também pontuam a ausência no PPA 2020-2023 de um indicador relacionado à política, o que inviabiliza associar o desempenho do programa à evolução da política, e a não apresentação da avaliação da política, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.

A defesa se manifestou, aduzindo que o Plano Estadual de Meio Ambiente (PEMA) da Bahia está previsto no capítulo sobre Meio Ambiente da Constituição Estadual de 1989 e vem sendo elaborado pela SEMA/INEMA (Ref.3297389-49). Da mesma maneira, apontou providências adotadas e em andamento para instituir o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) (Ref.3297389-52), o Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE-Bahia) (Ref.3297389-54 e 55) e o Plano Estadual de Recursos Hídricos (Ref.3297389-62 e 63).

É importante ressaltar que a degradação ambiental pode afetar setores como o turismo e a indústria, levar à perda de meios de subsistência, como a pesca, agricultura e atividades extrativistas, resultando em pobreza, marginalização social e conflitos entre diferentes grupos de interesse. Da mesma maneira, eventos climáticos extremos, como secas, enchentes e tempestades intensas, afetam a agricultura, a segurança alimentar, a saúde humana e os ecossistemas. Ressalte-se que a recuperação de áreas degradadas e a mitigação dos impactos ambientais podem demandar investimentos significativos. Cumpre ainda destacar, como bem sinalizado pela auditoria, que as falhas apontadas têm o condão de comprometer o atingimento dos ODS 6, 12, 13 e 15⁸².

Diante do exposto, acolho as **DETERMINAÇÕES** sugeridas pela Auditoria no item

81 Que considera quatro indicadores, combinados matricialmente em dois subíndices: um relacionado à eficiência da produção de água (indicadores de vulnerabilidade dos mananciais e dos sistemas produtores) e outro sobre a eficiência da distribuição de água (indicadores de cobertura e de desempenho no gerenciamento das perdas). Combinados, os subíndices geram a classificação final da segurança hídrica do abastecimento nas sedes urbanas brasileiras.

2.11.3 (15 a 21) da Seção Analítica, ao Chefe do Poder Executivo estadual, para que adote as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA para: **i)** implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **ii)** regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **iii)** implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **iv)** regulamentar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **v)** implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **vi)** implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); e **vii)** implementar e avaliar a Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

Acolho também a **DETERMINAÇÃO** sugeridas pela Auditoria no item 2.11.3 (22) da Seção Analítica, ao Chefe do Poder Executivo estadual, para que adote as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a Política Estadual de Segurança de Barragens, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016.

E ainda acolho o **ALERTAR** dos Auditores, descrita no item 2.11.6 (2) da Seção Analítica (Ref.3285944-485), de que as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023.

4.2.7 Desenvolvimento Produtivo (Item 2.5.7 da Seção Analítica)

No âmbito do eixo Desenvolvimento Produtivo, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Turismo. Da análise empreendida, conforme estabelecido pela Lei Estadual nº 12.933/2014 e os objetivos estratégicos delineados pelo PDI Bahia 2035, foi identificado: a) ausência de normativo regulamentador da política estadual de turismo; b) ausência de Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR); c) inexistência do calendário de eventos turísticos; d) ausência de indicadores relacionados à Política Estadual de Turismo; e e) necessidade de aprimoramento da

82 **ODS6** “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”; **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”; **ODS12** “Consumo e Produção Sustentáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”; **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”; e **ODS15** “Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.

avaliação da política.

Observa a Unidade Técnica que apesar da existência de estruturas como a Secretaria de Turismo (SETUR) e a Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR), e do Conselho Estadual de Turismo (CONTUR), há lacunas na regulamentação e implementação plena da política. Além disso, os Auditores pontuam que:

[...] a ausência de indicadores relacionados às expectativas da política estadual, a exemplo da ampliação dos fluxos turísticos, da permanência e do gasto médio dos turistas, bem como do benefício às regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social, inviabiliza a associação do desempenho do programa apresentado no PPA com a evolução da política estabelecida em lei. (Ref.3285944-195).

Diante de todo exposto, acolhendo o entendimento da Auditoria, acolho as **DETERMINAÇÕES** indicada no item 2.11.3 (23 a 25) da Seção Analítica, no sentido de adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, para regulamentar a Política Estadual de Turismo, conforme art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014; adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da SUFOTUR, para regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de seu Regimento Interno; e adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, para realizar uma avaliação detalhada da Política Estadual de Turismo, conforme arts. 37, § 16, e 165, § 16 da Constituição Federal, e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

4.2.8 Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades (Item 2.5.8 da Seção Analítica)

Quanto ao eixo Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades, a Unidade Técnica (Ref.3285944-197) pontuou que, de acordo com o PDI Bahia 2035, os seus objetivos estratégicos estão ligados à busca por um **desenvolvimento urbano** integrado, sustentável e inclusivo, pela ampliação e fortalecimento da **infraestrutura urbana**, pela melhoria nas condições de **mobilidade e habitação** nas cidades e pela redução do déficit de **saneamento básico**.

Ao examinar a fase de **formulação** da **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano**, a Auditoria (Ref.3285944-198) pontuou que “[o] desenvolvimento urbano visa **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**, articulado com as áreas de saneamento básico, transportes e habitação urbanos” (grifou-se). No entanto, tal política “**não foi instituída**, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão” (grifou-se).

Na fase de **implementação** da política, os auditores do TCE/BA (Ref.3285944-198/199) ressaltaram uma “**expressiva queda do indicador de municípios atendidos com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos**, demonstrando uma atuação essencialmente concentrada na região metropolitana de Salvador” (grifou-se). Ademais, a Auditoria pontuou que “51,27%, 18,18% e 14,96% dos recursos executados na ação prioritária

de contenção de encostas estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador, Baixo Sul** (Valença, Camamu, Wenceslau Guimarães, etc.) e **Vale do Jiquiriçá** (Amargosa, Jaguaquara, Maracás, etc.), respectivamente.”

A Unidade Técnica (Ref.3285944-199/200) pontuou que “os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022 **não integram os territórios supracitados**” (grifou-se). Dentre os territórios com mais municípios impactados pelas fortes chuvas, “apenas o Médio Rio de Contas teve execução de obras de contenção de encostas (R\$232.527,65 aplicados, o equivalente a **0,39% do recurso pago**)” (grifou-se).

Por fim, quanto à fase de **avaliação** da política pública, os auditores do TCE/BA (Ref.3285944-200) destacaram que **tal avaliação não foi apresentada**, “evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.” Caso não sejam corrigidas as irregularidades constatadas, pode haver impacto negativo no alcance do **ODS 11** (“Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”).

Em relação às análises auditoriais relacionadas à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos, limitando-se à alegação genérica de que, em síntese, não caberia ao TCE/BA interferir na competência do Poder Executivo para regulamentar leis e políticas públicas. Contudo, como já ressaltado, tem-se aqui, em verdade, o **regular exercício do poder-dever deste Tribunal de fiscalização**, mediante avaliação eminentemente técnica, das políticas públicas estaduais, com fundamento nos arts. 70, 71 e 75 da Constituição Federal e demais diplomas legais.

Assim, entendo que assiste razão à Auditoria (Ref.3285944-200) em sua sugestão de **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (26) da Seção Analítica no sentido de que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

De igual modo, alinho-me à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-200) quanto à importância da expedição do **ALERTA** expresso no item 2.11.6 (3) da Seção Analítica no sentido de que “[a]s irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra.”

Em relação à **Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial**, a Auditoria (Ref.3285944-200/201) pontuou que, apesar da sua importância “para o ordenamento das regiões metropolitanas e demais aglomerações urbanas”, tal política “**não foi instituída, não havendo formalização** de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão” (grifou-se).

Quanto à fase de **implementação** da política, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-201/202) ressaltaram “a **expressiva queda do percentual de municípios com Conselhos de Cidades ativos**, o que compromete o desempenho do programa” (grifou-se). Ademais, a Unidade Técnica pontuou que “a **ausência de prioridades relacionadas à política** pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana” (grifou-se)

Por fim, em relação à **avaliação** da política, a Auditoria (Ref.3285944-202) pontuou que **tal avaliação tampouco foi apresentada**, evidenciando o descumprimento dos já mencionados dispositivos constitucionais e a possibilidade de impacto negativo no alcance do também já citado **ODS 11**.

Ressalto que quanto aos exames auditoriais relacionados à Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos.

Portanto, entendo que assiste razão à Unidade Técnica (Ref.3285944-202) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.11.3 (27) da Seção Analítica para que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

Quanto à **Política Estadual de Habitação de Interesse Social**, a Auditoria (Ref.3285944-202) destacou que tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 11.041/2008 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.539//2009. Trata-se de política habitacional “destinada a atender à população de renda familiar mensal de até três salários-mínimos vigentes”, buscando, em síntese, a efetivação do direito fundamental à moradia digna e sustentável.

Em relação à fase de **implementação** da política, a Unidade Técnica (Ref.3285944-203) ressaltou “a **não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos**” (grifou-se) **de governança e gestão**: “Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB), FEHIS, sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente da política e 270 Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS), o que **compromete a operacionalização da política**” (grifou-se).

Ademais, os auditores do TCE/BA (Ref.3285944-204) pontuaram “a **ausência de indicadores relacionados a expectativas da política estadual**, a exemplo da redução do déficit habitacional e do aumento dos níveis de adequação de domicílios urbanos, inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política” (grifou-se). Ademais, a Auditoria ressaltou que “a **ausência de prioridades relacionadas à política** pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana” (grifou-se).

Por fim, quanto à fase de **avaliação** da política, a Unidade Técnica (Ref.3285944-204/206) destacou que “[a] SEDUR **não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de habitação**, evidenciando o descumprimento dos

arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.” Ademais, os auditores deste TCE/BA pontuaram que “as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS 11**”.

Consoante o estudo “Deficit Habitacional no Brasil”, realizado em 2021 pela Fundação João Pinheiro (FJP), a situação do Estado da Bahia em relação aos percentuais de habitações precárias (38,10%) e de coabitação (25,90%) mostra-se **pior do que as médias nordestina (35,60% e 25,30%) e nacional (25,20% e 23,10%)**. Ademais, conforme o estudo “Inadequação de Domicílios no Brasil”, também realizado em 2021 pela FJP, a situação do Estado em relação aos percentuais de inadequação de domicílios (55,03%), inadequação urbana (37,44%), inadequação edilícia (18,28%) e inadequação fundiária (7,09%) está **pior do que a média nacional (39,84%, 22,82%, 18,00% e 5,69%)**, além de também estar **pior do que a média nordestina** em relação à inadequação fundiária (5,75%).

Portanto, conforme a Auditoria (Ref.3285944-206), “resta evidenciada a **necessidade de intensificar as ações governamentais da política de habitação**, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020)” (grifou-se).

Em relação às análises auditoriais relacionadas à Política Estadual de Habitação de Interesse Social, a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos.

Assim, entendo que assiste razão à Unidade Técnica (Ref.3285944-206) em sua sugestão de expedição da **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (28) da Seção Analítica para que sejam adotadas “as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

Em relação à **Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana**, a Auditoria (Ref.3285944-207) pontuou que, apesar da sua importância para a integração dos diferentes modos de transporte, redução das desigualdades, promoção de inclusão social, mitigação de custos ambientais e socioeconômicos, melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas, tal “política estadual **não foi instituída**, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão” (grifou-se)

A Unidade Técnica (Ref.3285944-207) ressaltou, ainda, que, em relação à **implementação** da política, observou-se a **ausência dos mecanismos de governança e gestão**: “[a]pesar da ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão, consta no regimento da SEDUR a necessidade da elaboração de um Plano de Investimentos em Mobilidade. Contudo, tal documento não foi apresentado à Auditoria”.

Os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-208) também destacaram que: i) “apesar

de uma das finalidades regimentais da SEDUR ser a promoção da melhoria da mobilidade nas grandes cidades, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estaduais, resta evidenciada uma **atuação essencialmente concentrada na Região Metropolitana de Salvador** (grifou-se); ii) verificou-se **redução do orçamento disponível para ações prioritárias**, a exemplo da implantação de infraestrutura do Sistema Metroviário e do VLT/Monotrilho do Subúrbio” (grifou-se); e iii) **“baixa execução financeira de ações prioritárias** para implantação dos Corredores de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá / Avenida Gal Costa e II - Avenida Orlando Gomes / Avenida 29 de Março” (grifou-se).

Por fim, a Auditoria (Ref.3285944-209) ressaltou que “[n]ão foi apresentada uma **avaliação da política pública**, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988” (grifou-se).

Como apontado pelos auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-210), “[d]e acordo com o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU), a Bahia possui uma **taxa de motorização de 36,44%** e um percentual de **9,40% pessoas que levam mais de 1 hora se deslocando**” (grifou-se). Esse último percentual é maior do que as médias do Nordeste (7,61%) e do país (8,35%).

A Unidade Técnica (Ref.3285944-210) pontuou que “as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, [...] podem impactar o alcance do **ODS 11**”.

Quanto aos exames auditoriais relacionados à Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana, a defesa (Ref.3297389) tampouco trouxe esclarecimentos específicos.

Desse modo, alinho-me à compreensão dos auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-211) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.11.3 (29) da Seção Analítica, para que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Mobilidade Urbana, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

Quanto à **Política Estadual de Saneamento Básico**, a Unidade Técnica (Ref.3285944-211) pontuou que tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 11.172/2008. Os objetivos e princípios da política estão ligados, por exemplo, à promoção de “condições adequadas de salubridade ambiental à população” e à “universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico”.

Contudo, como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-212), **“resta pendente a regulamentação prevista** nos arts. 10, parágrafo único, e 26 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação” (grifou-se).

Em relação à **implementação** da política (Ref.3285944-212), os auditores deste TCE/BA pontuaram a **ausência dos mecanismos de governança e gestão**: “A Auditoria constatou a não implementação do Plano Estadual, de 15 dos 19 Planos

Regionais e do Sistema Estadual de Informações, o que compromete a operacionalização da política”. Ademais, como apontado pela Auditoria, “a AGERSA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos à EMBASA, padece da **falta de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira**, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política” (grifou-se).

A Unidade Técnica (Ref.3285944-213) também observou fragilidades nos instrumentos de planejamento, ressaltando que: i) “**os indicadores escolhidos não possuem relação com metas relevantes da política nacional** para universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário até **2033**, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política” (grifou-se); e ii) “a **baixa execução financeira de ações prioritárias** para ampliações de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como para implantação de sistema de esgotamento sanitário” (grifou-se).

Por fim, quanto à avaliação da política, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-214) ressaltaram que “[a] SIHS **não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de saneamento básico realizada em 2023**, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental” (grifou-se).

A Unidade Técnica (Ref.3285944-214/215) pontuou que, “[p]or meio de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), verificou-se uma **cobertura de 80,60% para abastecimento de água da população baiana**, cenário positivo em relação à média do Nordeste [76,90%], porém **inferior à média nacional [84,90%]**.” Consoante a Auditoria, “o estado **tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022**” (grifou-se). Além disso, merece destaque “o indicador de **42,48% de perdas na distribuição de água na Bahia**” (grifou-se), apresentando o Estado cenário positivo em relação à média do Nordeste (46,67%), mas inferior à média nacional (37,78%).

De igual modo, quanto à **cobertura de esgotamento sanitário**, a Unidade Técnica (Ref.3285944-216) observou “uma cobertura de **41,70% da população baiana**, cenário positivo à média do Nordeste [31,4%], porém inferior à média nacional [56,6%]” (grifou-se). Como apontado pela Auditoria, “o estado tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022”.

No mesmo sentido, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-216/217) pontuaram que, em relação à **coleta e tratamento de esgotamento sanitário**, os percentuais são **54,67% (coleta de esgoto) e 80,37% (tratamento do esgoto coletado)**, revelando-se positivos em comparação com as médias do Nordeste (38,64% e 76,31%), mas **inferiores às médias do país (60,73% e 81,64%)**.

Assim, a Auditoria (Ref.3285944-217) destacou “a **necessidade de intensificar as ações governamentais em relação ao abastecimento de água e ao**

esgotamento sanitário, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020)". Como apontado pela Unidade Técnica, "os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS 6**" ("Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos").

A defesa (Ref.3297389) aduz, em resumo, que: *i)* foi criado um Grupo de Trabalho para revisar a Lei 11.172/2008, "face a necessidade de enquadramento aos novos ditames estabelecidos pelo novo Marco Legal do Saneamento Lei 14.026/2020"; *ii)* "a SIHS vem sendo atuante na implementação da política pública por meios de mecanismos de governança e gestão"; *iii)* "[o]s quatro indicadores guardam relação direta com as metas da política nacional de universalização dos serviços de saneamento básico"; *iv)* "[n]o tocante ao indicador 1368 – Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da EMBASA, vale destacar que vem crescendo ao longo dos anos e apresentou um valor superior ao de referência (Ano 2018, 94,26%)"; *v)* "com relação ao Indicador 1370 – Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa, embora não tenha alcançado o valor de referência previsto (56,72%) vem apresentando um desempenho crescente"; *vi)* "o período 2020-2023 foi marcado por acontecimentos que afetaram significativamente a atividade econômica, sendo o mais relevante a pandemia da Covid 19", com impacto nos investimentos em infraestrutura; *vii)* "a crise hídrica ocorrida no país em 2021, amplamente divulgada, impactou diretamente na operacionalização dos serviços de saneamento"; e *viii)* o Sistema SONAR "já dispõe de informações integrais do ano de 2022 e parciais de 2023, estando as pendências em tratativas entre os pontos focais estabelecidos pela AGERSA e pelo prestador de serviços de água e esgoto".

No entanto, como apontado pela Unidade Técnica (Ref.3301607), "os gestores não questionaram as constatações da Auditoria sobre as irregularidades existentes". Ademais, a defesa apenas apresenta "ações que estão em andamento visando saneá-las, que serão monitoradas em trabalhos futuros."

Ademais, como ressaltado pelo MPC (Ref.3303363-21/22), a Lei Estadual nº 11.172/2008, em seu art. 26, dispõe "**expressamente** sobre a necessidade do Chefe do Poder Executivo Estadual editar regulamento contendo as especificações" que se fazem "necessárias para a aplicação da norma", notadamente "sobre as microrregiões administrativas de saneamento básico e a participação do Estado em consórcios públicos." Conforme o *Partquet* de Contas, "[s]em a adoção desta providência, essas políticas públicas não podem ser integralmente instituídas e, conseqüentemente, as demandas sociais nessas temáticas não serão atendidas."

Desse modo, compreendo que assiste razão à Auditoria (Ref.3285944-218) em sua sugestão de expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** descritas no item 2.11.3 (30, 31 e 32) da Seção Analítica, no sentido de adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para: *i)* regulamentar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto

Estadual nº 16.656/2016); **ii)** que a AGERSA tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e art. 3º da Lei Federal nº 13.848/2019”; e **iii)** implementar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016).

Ademais, alinho-me à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-218) quanto à importância da expedição do seguinte **ALERTA** indicado no item 2.11.6 (4) da Seção Analítica: “As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 31/12/2033.”

Em relação à **Política Estadual de Resíduos Sólidos**, a Auditoria (Ref.3285944-218/219) destacou que tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 12.932/2014. No entanto, “**resta pendente a regulamentação prevista no art. 69 da política**, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação” (grifou-se).

Quanto à **implementação** da política pública, os Auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-220) ressaltaram a **ausência dos mecanismos de governança e gestão**:

A Auditoria constatou a não implementação dos Planos Estadual e Regionais, de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão, dos Inventários, do Sistema Declaratório Anual, do Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos, da Coleta Seletiva e da Logística Reversa, o que compromete a operacionalização da política.

Ademais, consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-221) foram observadas fragilidades nos instrumentos de planejamento. Ao examinar o Indicador “Proporção de municípios demandantes atendidos com soluções de resíduos sólidos”, a Auditoria pontuou que: **i)** “o termo ‘soluções de resíduos sólidos’ do indicador refere-se à **elaboração de estudos** e não à implementação de intervenções relacionadas à temática, a exemplo da criação de aterros sanitários” (grifou-se); **ii)** “o indicador escolhido **não possui relação com meta relevante da política nacional** (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2024), o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política” (grifou-se); e **iii)** “a **ausência de prioridades relacionadas à política** pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana” (grifou-se).

Quanto à avaliação da política, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-221) pontuaram que “A SEDUR **não apresentou à Auditoria uma avaliação da política** de resíduos sólidos realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental” (grifou-se).

Como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-222/223), “[d]e acordo com o SNIS 2022, **84,10% e 15,40% dos municípios baianos** afirmam possuir processos de **coleta domiciliar** e de **coleta seletiva** em funcionamento, respectivamente, sendo este cenário pior que as médias nacionais [90,40% e 32,20%]” (grifou-se). Ademais, “[p]elo Observatório dos Lixões, mantido pela Confederação Nacional dos Municípios, **7,43% dos municípios baianos** afirmam possuir processo de **compostagem**, sendo este cenário melhor que a média nordestina [4,68%], porém pior que a média nacional [9,27%]” (grifou-se). Por fim, conforme o SNIS, “**apenas 5,30% dos municípios baianos declararam possuir aterros sanitários** em operação, situação inferior às médias nordestina [6,59%] e nacional [22,39%], o que compromete o alcance da meta de universalização dos serviços e do objetivo de disposição final ambientalmente adequada até 2024” (grifou-se).

Assim, consoante a Auditoria (Ref.3285944-224), “resta evidenciada a **necessidade de intensificar as ações governamentais da política de resíduos sólidos**, visto que os resultados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020)” (grifou-se). As irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política podem impactar negativamente o alcance do **ODS 3** (“Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”), **ODS 8** (“Emprego Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”), **ODS11** (“Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”) e **ODS12** (“Consumo e Produção Responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”).

Quanto aos exames auditoriais relacionados à Política Estadual de Resíduos Sólidos, a defesa (Ref.3297389) não trouxe esclarecimentos ou argumentos específicos.

Desse modo, alinho-me à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-224) quanto à importância da expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES**, descritas no item 2.11.3 (33 e 34) da Seção Analítica, no sentido de:

- i) “Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016”; e
- ii) “Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.”

Além disso, avalio ser importante a expedição do seguinte **ALERTA** proposto pela Auditoria (Ref.3285944-224) no item 2.11.6 (5) da Seção Analítica: “As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual

de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024.”

Por fim, em relação à **Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas**, como apontado pela Unidade Técnica (Ref.3285944-225), tal política “**não foi instituída**, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou mecanismos de governança e gestão” (grifou-se).

Quanto à **implementação** da política, a Auditoria (Ref.3285944-225) pontuou que, “[a] pesar da **ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão**, consta no site institucional da SEDUR a existência do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES)” (grifou-se).

Além disso, ao examinar os instrumentos de planejamento, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-225) destacaram que “a **ausência de um indicador no PPA** inviabiliza a análise do desempenho do programa em relação à evolução da política” (grifou-se) e “97,59% e 2,41% dos recursos executados na ação prioritária de implantação de sistema de manejo estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu** (Ruy Barbosa, Itaberaba, Macajuba, etc.), respectivamente”. Em relação a esse último ponto, é importante ressaltar que “os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022 não integram os territórios supracitados”.

Em relação à **avaliação** da política, a Unidade Técnica (Ref.3285944-227) pontuou que **tal avaliação não foi apresentada**, “evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.”

Por outro lado, como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-227), dados do SNIS 2022 revelam que: i) “25,60% dos municípios baianos não possuem **mapeamento das áreas com risco de inundação** dos córregos e rios urbanos” (situação pior do que a do Nordeste [30,10%] e do Brasil [33,20%]); ii) 18,10% dos municípios não efetuam um **monitoramento de dados hidrológicos** (situação um pouco melhor do que a do Nordeste [17,30%], mas pior do que a do Brasil [30,20%]); e iii) 8,1% **possuem sistema de alerta de riscos hidrológicos** (situação pior do que a do Nordeste [11,80%] e do Brasil [19,30%]).

Ademais, a Unidade Técnica (Ref.3285944-228) pontuou que “**32,80% dos municípios baianos não possuem nenhum sistema [de DMAPU⁸³]**, cenário positivo em relação à média nordestina [41,40%], porém negativo em relação à média nacional [19,20%]” (grifou-se).

Como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-228), “as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, [...] podem impactar o alcance dos **ODS 11**” (“Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”) e **ODS 13** (“Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do

83Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas.

clima e seus impactos”).

Em relação às análises auditoriais relacionadas à Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, a defesa (Ref.3297389) tampouco apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos.

Assim, alinho-me à compreensão dos Auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-229) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.11.3 (35) da Seção Analítica no sentido de que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.”

Ademais, avalio que assiste razão à Unidade Técnica (Ref.3285944-229) em sua sugestão de expedição do **ALERTA** descrito no item 2.11.6 (6) da Seção Analítica no sentido de que: “As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos.”

4.2.9 Infraestrutura e Logística (Item 2.5.9 da Seção Analítica)

No PDI Bahia 2035, o eixo Infraestrutura e Logística possui objetivos estratégicos resumidamente relacionados à promoção da ampliação, integração e modernização da matriz logística de transportes, expansão e a integração da rede de transporte coletivo, interiorização da distribuição de gás, estímulo e ampliação da produção de energia renovável e promoção no estado da infraestrutura de banda larga de forma a garantir a interiorização do acesso.

A **Política Estadual de Logística e Transporte** não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes. De acordo com a SEINFRA, as ações são orientadas pelo Plano Diretor de Logística de Transportes - PDLT (Ref.3285944-230). Contudo, argumenta os Auditores que o PDLT é um dos mecanismos de governança e gestão, que deve ser criado por uma política instituída.

Com relação aos aspectos da **implementação**, os Auditores registram a ausência de mecanismos de governança e gestão, face a não elaboração: do Mapa do Sistema de Transportes; do Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; do Programa Estadual e Comitê Estadual de Logística de Transportes. Acrescenta a Equipe Técnica que a Inspeção realizada em 2023 (Processo TCE/012021/2023), constatou fragilidades na estrutura organizacional do Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT), a exemplo da inexistência de procedimentos que garantam a arrecadação da totalidade das receitas, comprometendo o financiamento das ações da política. Já a auditoria realizada em 2022 (Processo TCE/001636/2022) apontava que:

[...] a AGERBA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos a operadores privados, padece da falta

de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política.

Mais uma vez a Auditoria alerta para fragilidades dos instrumentos de planejamento, tendo em vista que o exame do programa no PPA, LDO e LOA, responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023, indicou a redução do orçamento disponível e baixa execução financeira para ações prioritárias de construção e gerenciamento do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica (SVO), e redução na proporção de aeródromos em boas condições de uso.

Além disso, na inspeção realizada em rodovias estaduais geridas pelo poder público (Processo TCE/012836/2023), foram identificadas vias com deficiências na sinalização vertical e irregularidades na recuperação de defesa metálica, defeitos no pavimento e irregularidade que causa redução de aderência da pista.

Também foram inspecionadas as rodovias estaduais concedidas à iniciativa privada (Processo TCE/012754/2023), resultando na constatação da “ineficácia das medidas de fiscalização adotadas pela AGERBA para regularizar falhas recorrentes na execução do Contrato da PPP da Estrada do Feijão (BA-052)” (Ref.3285944-232). O GRÁFICO 45 (Ref.3285944-233) apresenta a condição de conservação das rodovias baianas, conforme pesquisa da Confederação Nacional de Transporte (CNT), cujas conclusões apontam para resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União.

A Unidade Técnica também informa que a SEINFRA não apresentou uma **avaliação** da política, realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Em relação a **Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros**, a inspeção realizada em 2023 (Processo TCE/012754/2023) apontou

[...] irregularidades relacionadas à atuação da AGERBA na fiscalização do Contrato de Concessão nº 02/2014 (Sistema Ferry-Boat, incluindo os respectivos terminais hidroviários), a exemplo da precariedade dos banheiros e da existência de problemas mecânicos nas embarcações, o que compromete a adequabilidade do serviço prestado ao usuário. Apesar dos 165 autos de infração emitidos contra a concessionária de janeiro a setembro de 2023, constatou-se a morosidade da Agência no julgamento dos processos, de modo que não houve arrecadação de multas no ano.

No que tange à **Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável**, o Regimento Interno da SEINFRA definiu o Balanço Energético Estadual como um instrumento de governança e gestão da política de energia do estado e, apesar disso, não foi constatada a sua elaboração. Sobre esse aspecto, a Auditoria assinala que o Balanço (Ref.3285944-239):

[...] forneceria uma visão abrangente do consumo e da produção de energia no estado. Além disso, permitiria tomadas de decisão mais embasadas sobre diversificação da matriz energética, eficiência energética, investimentos em fontes renováveis e estratégias para garantir a segurança

e a sustentabilidade energética. Em resumo, o Balanço Energético visa garantir o suprimento de energia, promover a sustentabilidade ambiental e impulsionar o desenvolvimento econômico.

Ainda sobre a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, foi identificado ausência de prioridades relacionadas à política que pode comprometer os resultados e a não avaliação da política pública em 2023.

Com relação a **Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar**, instituída pela Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018, resta pendente da regulamentação prevista no art. 8º da citada Lei. Com relação a **implementação**, destaco que a Auditoria constatou a não implementação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar e a ausência de um indicador relacionado à política. E quanto a **avaliação**, embora a SEINFRA não tenha realizado, a Auditoria, com base nos dados do Balanço Energético Nacional, informa “que 7,89% da eletricidade gerada pela Bahia é proveniente de fontes solares, situação superior à média nacional, porém inferior à média nordestina” (Ref.3285944-243).

Sobre a **Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde**, instituída por meio do Decreto Estadual nº 21.200, de 02/03/2022, também Resta pendente da regulamentação, estando em desacordo com o art. 13, parágrafo único, do citado decreto. Quanto a **implementação**, a Auditoria constatou a não implementação do Plano, do Programa e do Fórum para a Economia do Hidrogênio Verde (H2V); e a ausência de Programa e Indicador no PPA 2020-2023 relacionado à política em análise, inviabilizando avaliar o desempenho desta política. E quanto a **avaliação**, embora a SEINFRA afirme que “será realizada por monitoramento do PPA”, a Auditoria pondera que “a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020 (Ref.3285944-247).

A respeito da **Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo**, instituída por meio da Lei Estadual nº 13.937/2018, os Auditores também pontuam que não foi regulamentada, estando em desacordo com art. 4º da citada Lei. Com relação a **implementação**, foi constatado (Ref.3285944-248)

[...] a ausência de indicadores que permitam concluir sobre o grau de alcance da meta de extinção do cabeamento aéreo de energia elétrica em 5 anos (2023) para Salvador e em 10 anos (2028) para os outros municípios, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Quanto à **avaliação**, diferente da compreensão da Auditoria, a SEINFRA afirma que tal atribuição compete a AGERBA., contudo, a avaliação da política em 2023 não foi apresentada. Diante desse cenário, a Equipe Técnica deste Tribunal, com base no Anuário Estatístico de Acidentes de Origem Elétrica da Associação Brasileira de Conscientização para os Perigos da Eletricidade (ABRACOPEL), trouxe a informação que a Bahia, em 2023, concentrou o 2º o maior número de acidentes e o maior número de mortes em decorrência de choque elétrico.

A defesa se manifestou no sentido de que “a competência para regulamentar leis e políticas públicas é do Poder Executivo, não cabendo a interferência do TCE”. (Ref.3297389-28).

Diante do exposto, acompanho a sugestão dos Auditores quanto à imposição de **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.11.3 (36 a 46) da Seção Analítica, ao Chefe do Poder Executivo estadual, no sentido de que adote as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para: *i)* formular a Política Estadual de Logística de Transportes, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *ii)* que a AGERBA tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e art. 3º da Lei Federal nº 13.848/2019; *iii)* implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *iv)* implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *v)* implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *vi)* regulamentar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento de Energia Solar, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *vii)* implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *viii)* regulamentar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *ix)* implementar e avaliar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *x)* regulamentar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e *xi)* avaliar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

Ademais, acompanho a sugestão dos Auditores, descrita no item 2.11.6 (7) da Seção Analítica (Ref.3285944-471), quanto à emissão de **ALERTAR**, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, de que às irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028.

Além disso, acolho a **ÊNFASE** imposta pelo Relator (Ref.3308431-17, item 3) sobre o Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

4.2.10 Cultura (Item 2.5.10 da Seção Analítica)

No que concerne ao eixo da Cultura, a Auditoria identificou, dentre os aspectos relacionados à **formulação** da política pública, a ausência de regulamentação da Lei Estadual nº 12.365/2011, que dispõe sobre a política estadual de cultura. Conforme pontuado pela Equipe Técnica essa lacuna compromete a operacionalização do normativo legal, impactando diretamente na sua implementação.

Cumprir destacar, que embora a Lei Estadual nº 13.193/2014 apresente o “detalhamento necessário”, a regulamentação dos dispositivos supracitados é essencial para proporcionar segurança jurídica e operacional, bem como garantir a efetividade das políticas culturais no estado. Isto porque, a ausência de regulamentação resulta em incertezas sobre os procedimentos, responsabilidades e diretrizes específicas necessárias para a execução eficaz das políticas culturais no estado da Bahia. Sem a definição clara desses elementos, os próprios órgãos responsáveis enfrentam dificuldades para planejar, executar e monitorar as iniciativas culturais de maneira coesa e alinhada aos objetivos estabelecidos pela Lei.

Sobre os aspectos relacionados à **implementação** da política pública, em consulta realizada no site da SECULT, a fim de propiciar a análise auditorial do plano estadual de cultura aprovado pela Lei Estadual nº 13.193/2014, a Auditoria identificou a “Ausência de atualização de dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC)”. Tal falha impossibilitou a realização de exame adequado, já que os dados disponíveis são referentes ao ano de **2010**, evidenciando a falta de atualização do sistema e a ausência de registro de indicadores.

Outrossim, a Auditoria pontuou que a SECULT não apresentou uma avaliação da política de cultura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento do art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura; o art. 10, V, da Lei Estadual nº 12.365/2011 e o § 16 do art.37, arts. 215 e 216-A, da CF/1988.

Do Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV, constatou-se o decréscimo significativo em 2023, referente ao número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura, conforme “TABELA 25 – Indicador – Número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura”, apresentada na Seção Analítica (Ref.3285944-259).

Em resposta, o Gestor responsável pela SECULT, informou que queda do indicador ocorreu em razão da adaptação dos Editais Setoriais do FCBA ao MROSC, do comprometimento orçamentário do FCBA com os exercícios anteriores e da impossibilidade de suplementação financeira por meio de mantenedores, o que comprometeu a execução do referido Fundo no ano de 2023. Ressaltou, ainda, que mesmo com a política de territorialização dos editais e ações das secretarias, observa-se uma maior concentração, dos editais vigentes até 2023, na Região Metropolitana de Salvador.

Com base na justificativa apresentada, resta evidente o reconhecimento da

concentração de proponentes contemplados em Salvador, evidenciando a necessidade de uma distribuição mais equilibrada entre os demais municípios, a fim de cumprir o objetivo de territorialização da Política Pública de Cultura.

Por fim, destaca-se que a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos a respeito desta política pública.

Em face do exposto, acolho a proposta da Auditoria no item 2.11.3 (47, 48 e 49) (Ref.3285944-472), pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado da Bahia para: *i)* regulamentar a Política Estadual de Cultura em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º da Lei Estadual nº 12.365/2011; *ii)* adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a Política Estadual de Cultura, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A da CF/1988; *iii)* envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a territorialização da cultura, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X) e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011.

Além disso, acolho a expedição de **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Relator (Ref.3308091-9, item 66) ao Governo do Estado da Bahia para adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC.

4.2.11 Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais (Item 2.5.11 da Seção Analítica)

No âmbito do eixo Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais, a Seção Analítica versa sobre a Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres, que corresponde a um dos objetivos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035.

Em 2022/2023, o TCE/BA realizou Auditoria Operacional Coordenada⁸⁴, onde se constatou uma série de deficiências. Com relação à **formulação**, inexistente no ordenamento jurídico estadual política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher, não obstante a CE/1989 (art. 281) preconizar a responsabilidade do estado em estabelecê-la.

Quanto aos aspectos relacionados à **implementação**, os Auditores apontam:

- inexistência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado⁸⁵ (item 2.5.11.1.2.1);
- deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (item 2.5.11.1.3);
- inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher (item 2.5.11.1.4);

84Processo TCE/009140/2023

85Desde o exercício de 2016, utiliza-se o PEPM **2013-2015** como balizamento para o PPA

- fragilidade das ações de governança da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher (item 2.5.11.1.5);
- baixa alocação de recursos orçamentários para ações de enfrentamento à violência contra a mulher (item 2.5.11.1.6);
- baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher (item 5.11.1.7);
- ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher (item 2.5.11.1.8);
- baixa Capilaridade da Rede de Atendimento (item 2.5.11.1.9);
- fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos (item 2.5.11.1.10); e
- deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência (item 2.5.11.1.11)

Quanto às Delegacias de Defesa da Mulher, o art. 281 da CE/1989 impõe ao Estado a criação e manutenção desses equipamentos em todos os Municípios com mais de 50 mil habitantes. Porém, a Auditoria constatou que dos 47 municípios do estado que possuem mais de 50 mil habitantes, apenas 14 possuem Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e em 7 municípios foram instituídos Núcleos Especiais de Atendimento à Mulher (NEAM). Foi identificada, ainda, a existência de apenas três Casas-Abrigo. Verificou-se, ademais, que em apenas 24 municípios do estado há guarnições da Ronda Maria da Penha (RMP).

No tocante aos aspectos reacionados à **avaliação**, expõe a Auditoria com base em informações fornecidas pela SSP, que em 2021 “a Bahia ocupa o 4º lugar no ranking de feminicídio (88 casos); 7º em violência sexual/estupro (2.818 casos) e o 7º em ocorrências de lesão corporal dolosa/violência doméstica (9.899 casos)”. Acrescenta a Equipe Técnica que “a ausência de dados gerenciais sistematizados, pontuada nos aspectos relacionados à implementação, configura-se prejuízo ao processo de avaliação da política pública em questão” (Ref.3285944-272).

Ainda no que se refere à avaliação, importa destacar que, segundo dados fornecidos pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024⁸⁶, divulgados em 18/07/2024, em relação ao homicídio de mulheres, a Bahia está entre os três estados com as piores taxas.

Diante disso, **converto** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308431-10, item 77) em **DETERMINAÇÃO**, no sentido de criar e manter Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, com fundamento no art. 281 da CE/1989.

Ainda acolho as **DETERMINAÇÕES** sugeridas pela Unidade Técnica no item 2.11.3 (50 a 52) no sentido de elaborar política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º) e o Decreto Estadual

86 Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em 19 jul. 2024.

nº 20.462/2021 (art. 2º, III); elaborar os Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III); e realizar regularmente as Conferências Estaduais de Políticas para as mulheres, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III).

Ademais, acolho as seguintes **RECOMENDAÇÕES** propostas pelo Relator constantes nas Refs.3308431-10/11, itens 70 a 76 e 78 a 83):

70) Aperfeiçoar nos próximos PPAs os modelos teóricos dos Programas, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher;

71) Criar centros de educação e de reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V);

72) Compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais;

73) Estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas;

74) Diligenciar a plena execução das Ações Orçamentárias e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos;

75) Identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da Rede de Enfrentamento, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência;

76) Criar sistema integrado de informações necessárias à Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher no estado da Bahia, com diretrizes claras e procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede;

78) Realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de implantação de equipamentos especializados no estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda

demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática;

79) Elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência;

80 e 81) sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, do Protocolo do Feminicídio da Bahia, da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo estado para identificação de mulheres em situação de violência

82 e 83) Elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/ instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela Rede de Atendimento a violência contra a mulher, bem como de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher.

5. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (ITENS 2.6.1.2.5, 2.6.1.6, 2.6.1.6, 2.6.1.7, 2.6.1.8 e 2.6.1.9 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

5.1 Renúncia de Receitas (item 2.6.1.2.5 da Seção Analítica)

Quanto à **renúncia de receita** (item **2.6.1.2.5**), a Unidade Técnica deste TCE/BA (Ref.3285944-291/295) pontuou que “[a] previsão de renúncia de receita constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2023 foi de **R\$6.257.411 mil**” (grifou-se), com montante **realizado no exercício sob exame [R\$6.169.020 mil]**, correspondente a **98,59%** do total. previsto na LDO” (grifou-se). Contudo, dos nove Programas que concederam benefícios fiscais em 2023, sete tiveram **execução superior** ao autorizado pela Assembleia Legislativa, com destaque para PROIND (385,10%), FAZBAHIA (331,51%) e Querosene de Aviação (322,49%).

Embora a Unidade Técnica tenha acatado as justificativas encaminhadas pelo Poder Executivo, recomendando que a SEFAZ continue com os esforços para “aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado”, compreendo que a concessão de renúncia de receitas em valores superiores aos aprovados pelo Poder Legislativo viola os princípios da legalidade (CF, art. 37, *caput*) e da separação de poderes (CF, art. 2º), razão pela qual **RESSALVO** a conduta adotada, expedindo **DETERMINAÇÃO** no sentido de que sejam adotadas as medidas necessárias para que as renúncias de receitas atendam ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT da CRFB e aos princípios da legalidade (CF, art. 37, *caput*) e da separação de poderes (CF, art. 2º).

Além disso, faz-se necessário também **ALERTAR** ao **PODER LEGISLATIVO**, com

fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, da execução de renúncias de receitas em patamar superior ao autorizado pelo Parlamento.

Sobre o acompanhamento de empresas beneficiárias de incentivos fiscais, a Unidade Técnica examinou as 15 empresas maiores beneficiadas, com volume de renúncia equivalente a 25,05% do total de renúncias realizadas em 2023, todas no âmbito do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), registrando que elas “cumpriram as obrigações pactuadas, embora, especificamente **em relação ao indicador criação/manutenção de empregos, a meta só foi alcançada por menos da metade das empresas analisadas**” (grifou-se).

Como já é sabido por esta Casa, o Programa DESENVOLVE, instituído em 2001, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no estado. Apesar da concessão de mais de R\$2,8 bilhões de renúncias no âmbito desse programa em 2023, a meta de criação/manutenção de empregos não foi cumprida.

Necessário registrar que as renúncias fiscais são gastos públicos indiretos (ou gastos tributários) que atraem o legítimo interesse público na supervisão, acompanhamento e avaliação dessa política, ainda mais porque a renúncia de receitas traz consequências concretas na vida da sociedade, entre elas a redução da base de cálculo da cota parte a ser transferida para aos municípios, assim como a redução da base cálculo das fontes de financiamento dos direitos fundamentais à saúde e à educação, cujo financiamento é constitucionalmente vinculado a arrecadação dos impostos. Além disso, conforme aponta a Unidade Técnica no item 2.4.4 Empregos (Ref.3285944-26/28), a taxa de desocupação da população baiana em 2023 ficou em 13,2%, segunda maior entre todos os estados brasileiros, e a taxa média da força de trabalho ocupada na informalidade chegou a 53,7%, a 5ª maior do país.

Portanto, o não cumprimento da meta de criação/manutenção de empregos necessita de avaliação criteriosa do Poder Executivo em relação aos incentivos fiscais concedidos, razão pela qual **DETERMINO** às Secretarias de Fazenda e de Desenvolvimento Econômico avalie a legitimidade dos resultados decorrentes dos gastos tributários realizados com as empresas beneficiadas com renúncias de receitas, conforme preconiza os arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

5.2 Despesas de Exercícios Anteriores - DEA (Item 2.6.1.6 da Seção Analítica)

Consoante a Auditoria (Ref.3285944-304), em 2023, “o Poder Executivo empenhou no elemento de despesa ‘92 – Despesas de Exercícios Anteriores’ o montante de **R\$1,1 bilhão** (DCCEs de 2023, p. 150), indicando um **crescimento de 3,9%** em relação ao exercício de 2022” (grifou-se).

Ao examinar “uma amostra de processos de despesas executadas como DEA em

cinco secretarias estaduais [SESAB, SEC, SAEB, SEAP e SETUR], em montante equivalente a 19,79% das despesas executadas pelo Poder Executivo no exercício”, a Auditoria (Ref.3285944-304/305) constatou que: i) **“100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento**, portanto as despesas são **previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência**” (grifou-se); e ii) “os processos de ‘contratações de serviços médicos especializados’, para a rede administrada diretamente pela SESAB, são relativos a **profissionais da área de saúde contratados via terceirização para trabalharem na rede de saúde gerida de forma direta pelo Estado**, situação tratada como irregular nos relatórios das Contas de Governo dos últimos exercícios” (grifou-se).

Como apontado pela Unidade Técnica (Ref.3285944-305), “[d]a análise dos processos de pagamento, verificou-se que as despesas eram conhecidas no exercício de competência, podendo ser empenhadas e contabilizadas, pelo menos de forma estimativa. Portanto, não há justificativa para terem sido executadas, na sua integralidade, no exercício seguinte, pela rubrica de DEA.”

Segundo a Auditoria (Ref.3285944-307/309), as referidas despesas são **“ocultadas do orçamento público**, até que surgem em exercícios posteriores como DEA, sem atendimento aos requisitos legais” (grifou-se): “Todas deveriam e tinham condição de serem empenhadas previamente, conforme estabelece o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e executadas no exercício de competência ou inscritas em restos a pagar, se fosse necessário.”

Importante ressaltar que, “[e]mbora não tenham sido realizadas análises nos processos de pagamento das despesas empenhadas por meio de DEA em 2024”, a Auditoria (Refs.3285944-309/310 e Ref.3301602-1) verificou que, **até março de 2024**, o total de empenhos já era de **R\$1,6 bilhão**:

Esse montante representa um **aumento de 50,3% em relação ao exercício de 2023**. Vale ressaltar que o Estado apresentou déficit orçamentário de R\$2,5 bilhões em 2023, o que enseja o entendimento de que **ainda mais despesas foram ocultadas no exercício, para serem executadas como DEA em 2024**, conforme aponta o crescimento expressivo de despesas nesse elemento de despesa. (grifou-se)

Como se sabe, a Unidade Técnica (Ref.3285944-310) **“tem apontado, recorrentemente, a gravidade da situação** que envolve as despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – DEA.”

Ademais, ainda em relação às despesas executadas como DEA, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-310) observaram **“[a]ssunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários”**: “A Auditoria comparou os valores de despesas executadas por meio de DEA em 2023, com os respectivos saldos orçamentários das secretarias em 2022. Ficou constatado que as DEA foram maiores do que os referidos saldos.”

Como apontado pelos auditores (Ref.3285944-310), tal “situação revela as distorções provocadas por essas irregularidades nos demonstrativos financeiros do Estado, tendo em vista a **contratação de despesas em volume significativamente**

maior ao aprovado pelo Poder Legislativo, se considerado que a totalidade dessas despesas deveria ser contabilizada ainda no exercício de 2022” (grifou-se).

Consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-311), no Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referente ao exercício de 2022, foram apresentadas recomendações relacionadas às irregularidades acima descritas. Embora a Administração tenha informado a realização de esforços para reduzir as despesas executadas por meio de DEA, **não foram apontadas medidas objetivas para o saneamento do problema**, mesmo sendo o tema “objeto de ressalvas e recomendações há muitos anos, nas Contas de Governo dos últimos exercícios.” Portanto, **tais recomendações foram consideradas não implementadas**.

Nos presentes autos, a defesa (Ref.3297389) aduz, em síntese, que “o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o artigo 37 da Lei 4.320, e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público”: “É sabido que a boa gestão orçamentária requer o empenho prévio, conforme preconizado no artigo 60 da Lei 4.320. Entretanto, para as excepcionalidades a esta regra, há a previsão do pagamento de despesas de exercícios anteriores no artigo 37 da Lei 4.320.”

Ademais, a defesa (Ref.3297389) alega que: i) “o Poder Executivo [...] reduziu o percentual de participação de DEA no empenho total de 4,36% em 2015 para 1,52% em 2023”; e ii) “o nível atual de execução de despesas por DEA não vem afetando o equilíbrio fiscal do Estado”, já que, no final do exercício de 2022, “a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo foi superior ao valor de execução de despesa por DEA no exercício de 2023”.

Por fim, a defesa (Ref.3297389) aduz que, em relação à assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários, **“o problema detectado pelo TCE é pontual, pois, havia saldo orçamentário suficiente, no orçamento do Estado do exercício anterior, para a execução do DEA no exercício seguinte.”** Além disso, o ponto teria sido afetado pela pandemia de COVID-19.

Todavia, ao examinar tais alegações, os auditores deste TCE/BA (Ref.3301607) ressaltaram, em resumo, que “a Auditoria reafirma o exposto na Seção Analítica e chama a atenção para [a] **recorrência** das irregularidades ao longo dos últimos exercícios” (grifou-se), bem como para a sua **gravidade**, tendo em vista que ferem o art. 165 da CF/1988, os arts. 35 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e outras disposições legais:

A Auditoria tem identificado, **de forma reiterada** ao longo dos últimos exercícios, a **execução de despesas sem o prévio empenho, postergando a execução para os exercícios seguintes**, contrariando o art. 165 da CF/1988, que trata do **princípio da anualidade**; ao art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece que pertencem ao exercício as despesas nele empenhadas; art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que trata sobre a vedação de despesas sem prévio empenho; e, dentre outros dispositivos legais que estariam sendo desrespeitados, haveria também a **burla à LOA aprovada pelo Poder Legislativo**, fato este já comentado na Seção Analítica das Contas de Governo, exercícios de 2020, 2021 e 2022. (Grifou-se)

Como reiterado pela Unidade Técnica (Ref.3301607), “despesas conhecidas não estão sendo empenhadas previamente, conforme determina o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, provocando, com isso, o **uso de DEA sem os requisitos estabelecidos pelo art. 37 da mencionada norma**” (grifou-se). Consoante a Auditoria, “o retardamento de registro de despesa pública, cujos fatos geradores já tenham ocorrido ainda no exercício corrente, para posterior registro como DEA, causa **distorções em vários demonstrativos contábeis e financeiros**” (grifou-se). Ademais, os auditores deste TCE pontuaram que, “caso as despesas irregularmente executadas por meio de DEA fossem executadas de acordo com o mandamento legal, a Disponibilidade de caixa líquida, ao fim do exercício de 2023, **seria reduzida em 17,3%, número que por si só demonstra sua relevância**” (grifou-se).

Por fim, a Auditoria (Ref.3301607) destacou que, em relação à assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários, “houve uma **burla à LOA/2023** (da mesma forma como ocorreu em exercícios anteriores), aprovada pelo Poder Legislativo” (grifou-se): “Ao longo do exercício **não foram realizadas modificações orçamentárias que suportassem o volume de despesas executadas por meio de DEA** nas secretarias nas quais se observou as irregularidades” (grifou-se). Consoante a Unidade Técnica, a falha “é recorrente e pode ser considerada sistêmica, uma vez que ocorre em diversas secretarias e se alternam em diferentes exercícios”.

Em direção similar, o *Parquet* de Contas (Ref.3303363-39) pontuou que o quadro fático narrado “demonstra a recalcitrância do Poder Executivo em sanar, de vez, o processamento irregular de DEA.” Por isso, “[é] chegada a hora [...] de este Tribunal adotar medidas mais incisivas, capazes de induzir a gestão estadual a uma mudança de comportamento no que se refere à temática em apreço”: “Neste caso, a determinação, enquanto expressão da função corretiva constitucionalmente atribuída às Cortes de Contas, é, na visão deste Órgão Ministerial, a medida que tem aptidão para alterar o cenário ora descrito, ante a sua natureza cogente.”

Assim, acompanho o Conselheiro Relator em sua compreensão quanto à imposição das **RESSALVAS** (Ref.3308431-2, item 2 e 3) às Contas relacionadas às seguintes falhas:

i) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizado no exercício de 2023, no total de R\$1,1 bilhão, tendo sido analisados pela Auditoria processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões e constatado que 100% da amostra não respeitou os requisitos legais, causando subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º, da LRF, e gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCs), em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) (**itens 2.6.1.6 e 2.6.1.7 da Seção Analítica**);

ii) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários

remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (**item 2.6.1.6 da Seção Analítica**);

Ademais, alinho-me também à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-312) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (53) da Seção Analítica no sentido de que sejam realizados “os registros contábeis relacionados às despesas públicas: **a)** de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; **b)** em conformidade com o MCASP 9ª edição (item 4.4.2, p. 110); **c)** observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e **d)** de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13.”

Acompanho, ainda, a conclusão do MPC (Ref.3303363-39) quanto à importância da expedição das **DETERMINAÇÕES** descritas nos itens b.3, b.4 e b.5 do seu Parecer: **i)** “no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos artigos 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964”; **ii)** “em cumprimento ao que dispõe o art. 167, inciso II, da CF/1988, adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes”; e **iii)** “adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência.”

Por fim, acompanho o Conselheiro Relator na imposição dos seguintes **ALERTAS** (Ref.3308431-20, item 2 e 3): **i)** distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária; e **ii)** assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária.

5.3 Restos a Pagar – RPs (**item 2.6.1.7 da Seção Analítica**)

Em relação aos Restos a Pagar (RPs), consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-313), “foram **inscritos R\$2,3 bilhões em RPs**, sendo R\$1,4 bilhão não processados e R\$859,8 milhões processados. Esses valores indicam **um crescimento de 19,0% nas inscrições totais de restos a pagar em 2023**, em relação ao exercício anterior” (grifou-se).

Como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-314), “[o] uso irregular do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores tem como consequência uma **subavaliação na conta de RPs**” (grifou-se): “A subavaliação ocorre pelo não

empenho e liquidação de despesas que tem como competência o exercício vigente, **distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário**” (grifou-se).

Consoante os Auditores (Ref.3285944-315), “[o]s RPs devem ser contabilizados corretamente, de modo que permita ao cidadão o **acompanhamento dos compromissos assumidos pela Administração e também a situação da dívida pública**” (grifou-se).

A defesa (Ref.3297389) aduz, em síntese, que:

[...] a inscrição de restos a pagar não processado vem numa curva de inscrição crescente desde o exercício de 2015 até 2021, com uma pequena redução em 2022, e novo avanço em 2023, saindo do valor de R\$ 222 milhões em 2015 para 1.504 milhões em 2023. Este crescimento do RP não processado representa o esforço do Estado em reconhecer orçamentariamente as despesas dentro do exercício da ocorrência do fato gerador, pois o RP Processado, por já ter havido a liquidação, somente o pagamento fica postergado para o exercício seguinte.

Todavia, como apontado pela Auditoria (Ref.3301607), “os Restos a Pagar estavam subavaliados, minimamente, no montante equivalente às DEAs executadas irregularmente (R\$214,0 milhões, valor referente à amostra da Auditoria)” e, “por conseguinte, deveriam estar inscritas, também, em Restos a Pagar.”

Por isso, avalio que assiste razão ao Conselheiro Relator quanto à necessidade de imposição da **RESSALVA** (Ref.3308431-2, item 2), relativa à “Subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, **pelo menos, R\$214,0 milhões**, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022.**”

De igual modo, alinho-me à compreensão da Auditoria (Ref.3285944-316) quanto à importância da expedição da seguinte **DETERMINAÇÃO**, descrita no item 2.11.3 (54) da Seção Analítica: “Inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF.”

Por fim, acompanho o Conselheiro Relator em sua compreensão de ser importante a expedição do **ALERTA** (Ref.3308431-20, item 4), no sentido de que a “[s]ubavaliação dos Restos a Pagar, no valor de **R\$214,0 milhões**, representa irregularidade na gestão orçamentária”.

5.4 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares (item 2.6.1.8 da Seção Analítica)

No exercício de 2023, foram destinados aproximadamente R\$150 milhões para a elaboração de emendas parlamentares impositivas, equivalente a 0,33% da Receita

Corrente Líquida (RCL) de 2021, que foi de R\$45,4 bilhão⁸⁷, conforme o parâmetro legal estabelecido no § 9º, do art. 160, da Constituição Estadual de 1989. Entretanto, o valor efetivamente vinculado às emendas individuais foi de R\$147,1 milhões, deixando R\$3 milhões como provisão para emenda parlamentar na Unidade Encargos Gerais do Estado.

Relativo à distribuição dos valores das emendas individuais proposta pelos deputados, a Auditoria confirmou que houve o cumprimento do art. 51 da LDO/2023. Foi verificado que 51,78% dos recursos foram destinados à saúde (acima do limite mínimo de 50%), 25,97% para a educação (excedendo o limite mínimo de 25%), e 22,25% para outras áreas temáticas (dentro do limite máximo de 25%), demonstrada na Tabela 46 da Seção Analítica (Ref.3285944-317).

Em relação à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, verificou-se uma baixa performance executória. Do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões), apenas R\$122,7 milhões (81,79%) foram formalmente empenhados, e R\$96,76 milhões (64,49%) pagos. Essa baixa execução tem sido recorrente desde 2017.

Ademais, houve inobservância ao princípio da isonomia, demonstradas por meio das variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023 para cada deputado estadual, descumprindo o que exige o art. 160, § 10, da Constituição Estadual. O § 11 do citado artigo prevê medidas a serem adotadas em caso de impedimentos técnicos ou legais. Tais medidas incluem a publicação das justificativas dos impedimentos até 30 de junho, o encaminhamento de projeto de lei de crédito adicional para remanejamento ou cancelamento das programações até 30 de setembro, e a consideração de rejeição do projeto na ausência de deliberação até 20 de novembro.

Por sua vez, o art. 56 da LDO/2022 estabeleceu que, nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o § 11 do art. 160 da CE/1989, as emendas não seriam de execução obrigatória enquanto perdurasse o impedimento, a contar da notificação do impedimento ao autor da emenda, e que tais impedimentos seriam identificados pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução da emenda e, com as devidas justificativas, imediatamente comunicados oficialmente à SEPLAN, à Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) e ao autor da emenda para possíveis adequações técnicas.

Ao analisar as justificativas das secretarias com os quatro maiores orçamentos para emendas, os Auditores (Ref.3285944-319) concluíram que o Poder Executivo Estadual continua descumprindo os mandamentos da CE/1989 e da LDO/2023, no que se refere a execução das emendas parlamentares impositivas, uma vez que, apesar de apresentarem impedimentos para justificar a baixa execução, não fizeram a publicação na imprensa oficial do estado até a data de 30/06/2023, conforme estabelecido no art. 160, § 11, inciso I, da CE/1989 e no art. 56, §§ 2º 4º, inciso I, da LDO/2023. Essa publicação é necessária para possibilitar o remanejamento da

87 O PLOA/2023 foi elaborado durante o exercício de 2022. Portanto, considera-se o valor da RCL de 2021 para aplicação do percentual de 0,33%. O valor da RCL de 2021 está destacado nas DCCes de 2022, p. 902.

programação cujo impedimento seja insuperável. A SEC, apesar de apresentar justificativas, não fez a publicação necessária, impedindo o remanejamento de recursos.

Registre-se, ainda, que o TCE/BA vem expedindo recomendações direcionadas para a correção dessas irregularidades desde 2017, indicando a necessidade de ações mais efetivas para garantir a execução plena e isonômica das emendas parlamentares, as quais não foram cumpridas.

Desse modo, acolho a **RESSALVA** proposta pela Unidade Técnica no item 2.11.2 (8) em função da falta de isonomia e baixos percentuais executórios das emendas parlamentares impositivas, em contrariedade ao disposto no art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual de 1989. A execução variou significativamente e não houve a necessária publicação dos impedimentos, conforme os requisitos legais.

Entendo que assiste razão à Auditoria (item 2.11.3 – 55, da Seção Analítica,) e ao Ministério Público de Contas (item b.6 do Parecer) quanto à expedição da **DETERMINAÇÃO**, no sentido de executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo.

Acolho a **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Conselheiro Relator (Ref.3308431-16, itens 2), para que seja elaborado Manual de Execução das Emendas, envolvendo todos os órgãos e entidades responsáveis, com o objetivo de detalhar as obrigações legais e procedimentais, modalidades de transferência de recursos, atribuições dos beneficiários, e os prazos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA.

6. AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS (ITENS 2.7.1.1, 2.7.1.2, 2.7.3.3, 2.7.3.4, 2.7.3.5, 2.7.3.9, 2.7.3.10, 2.7.3.11, 2.7.3.13, 2.7.3.14 e 2.7.3.15 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

Diante do exposto na seção relativa à Auditoria Financeira e Análise das Demonstrações Financeiras, referente às contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia no exercício de 2023, registro que as auditorias financeiras realizadas evidenciam preocupantes irregularidades e deficiências no controle e na transparência dos registros contábeis do Estado, às quais tecerei os seguintes comentários:

6.1 Ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (item 2.7.1.1.2 da Seção Analítica)

A Unidade Técnica, ao consultar os Sistemas FIPLAN e Mirante e extrair relatórios das despesas com precatórios executadas em 2023 no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, constatou as despesas sendo lançadas no momento do repasse mensal do plano anual de pagamentos de precatórios, identificando o TJ/BA

como credor, sem identificar os reais beneficiários, situação em desacordo com o art. 10 da LRF, que assim estabelece:

A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

A ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios foi motivo de alerta no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia para o exercício de 2022. Além disso, no âmbito da apreciação da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia (TCE/009618/2023), o Pleno deste TCE/BA determinou ao Estado que realizasse as despesas com precatórios com a devida identificação dos beneficiários, conforme o art. 10 da LRF. Nesse sentido, a defesa argumenta que há “desafios significativos à implementação do registro individualizado de precatórios”, porém, informa que a (Ref.3297389-112):

Secretaria da Fazenda está empenhada em discutir internamente e em colaboração com a Procuradoria Geral do Estado (PGE) e o próprio Tribunal de Justiça, a melhor forma de atuar na ressalva indicada pelo TCE, com definição de procedimentos até dez/2024.

Diante do exposto, acompanho a **RESSALVA** proposta pelos Auditores no item 2.11.2 (13), em função da ausência de registros individualizados da execução orçamentária e financeira dos precatórios e **DETERMINO** que seja cumprido o disposto no art. 10 da LRF, registrando a execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários.

Além disso, acolho o **ALERTA** indicado pelo Relator (Ref.3308431-20, item 6) relativo a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária.

6.2 Subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos (item 2.7.1.1 da Seção Analítica)

Os "Precatórios vencidos e não pagos" totalizaram R\$8,5 bilhões, conforme as DCCes de 2023, representando 27,5% do total da dívida consolidada do Estado. De acordo com informações prestadas pela SEFAZ, 32,9% do montante total da dívida com precatórios não possui valores atualizados/corrigidos. Conforme depreende-se das informações apresentadas pela defesa (Ref.3297389-113), o percentual apontado pela SEFAZ está próximo ao informado pela TJ/BA, que aponta para atualização de aproximadamente 70% do estoque de precatórios no final de 2023. Acrescenta a defesa, que “a última lista enviada a esta Secretaria da Fazenda (SEFAZ) em 06 de maio de 2024, esse percentual alcançou 100%, totalizando um estoque atualizado no valor de R\$ 11.172.905.503,24” Ref.3297389-113.

A subavaliação do passivo com precatórios foi objeto de ênfase no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia no

exercício de 2022. Na apreciação da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia (TCE/009618/2023), o Pleno do TCE/BA determinou que os valores fossem corrigidos.

Importante destacar que o crescimento da dívida consolidada do Estado foi fortemente impactado pelo reconhecimento de precatórios, agravando a situação financeira. Além disso, a utilização de recursos de depósitos judiciais para pagar precatórios (R\$557,7 milhões, equivalente a 78,2% dos recursos utilizados para quitar os precatórios), embora legal, troca um passivo por outro, pois o Estado terá que devolver esses recursos à medida que os processos judiciais forem finalizados. Sendo importante destacar nas DDCEs de 2023.

Diante do exposto, acolho a **RESSALVA** da Auditoria descrita no item 2.11.2 (14), decorrente da subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos e acolho a **DETERMINAÇÃO** da Unidade Técnica indicada no item 2.11.3 (61), no sentido de que sejam evidenciados nas DCCes os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Além disso, acolho a **ÊNFASE** imposta pelo Relator (Ref.3308431-18, item 5) sobre a subavaliação da dívida com precatórios.

6.3 Existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas durante o exercício de 2023 com saldo de R\$129,4 milhões, em 31/12/2023 (2.7.1.2.3.1 da Seção Analítica)

A Equipe de Auditoria, após procedimento de circularização junto às instituições financeiras e cotejamento com as contas bancárias cadastradas no Sistema FIPLAN ou evidenciadas nas DCCes de 2023 como não escrituradas (sem CBO), identificou a existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas, com saldo no montante de R\$129,4 milhões.

A Administração, em sua defesa, informa que a SEFAZ vem analisando as contas bancárias não escrituradas de sua titularidade e, visando maior transparência, incluiu Nota Explicativa no Balanço Patrimonial de 2023, “onde são apresentadas, para dar maior transparência, as situações específicas e as devidas justificativas” (Ref.3297389-116). A defesa acrescenta, ainda, que:

no que diz respeito ao item 2.7.1.2.3.1, Seção Analítica pág. 370-371, as contas bancárias vinculadas ao CNPJ da Secretaria da Educação, saldo de maior relevância que não possuem CBO, tem finalidade transitória ou são movimentadas exclusivamente pelos gestores das escolas que não operacionalizam o sistema FIPLAN.

[...]

Os decretos 28.966 de 18 de fevereiro de 1982 e 7.357 de 12 de junho de

1998 estabeleceram que os recursos repassados às escolas seriam movimentados através de contas bancárias específicas e a operacionalização desta demanda, atualmente, foi desenvolvida pelo Banco do Brasil (remessa bancária).

No tempo presente, visando reduzir o número de contas abertas e sem CBO, foi solicitado ao Banco do Brasil a criação do cartão FAED através do processo 011.5547.2024.0052877-42. Em paralelo a isto estamos efetuando o trabalho de análise e encerramento destas contas.

O MPC observa que o Estado da Bahia, em relação ao achado, acostou um argumento de ordem jurídica, consubstanciado na normatização realizada por meio da Instrução Normativa SAF nº 16/2015, e outro de natureza prática, decorrente da “utilização de contas de autenticação sem escrituração no Sistema FIPLAN [...] que limitaria/condicionaria a ação do gestor público, impedindo-o de atuar de modo diverso” (Ref.3303363-57).

Diante da constatação da Unidade Técnica que o “saldo de disponibilidades, em 31/12/2023, está subavaliado em, pelo menos, R\$129,4 milhões e que existem, pelo menos, 3.822 contas não escrituradas” (Ref.3285944-371), acolho a **RESSALVA** proposta pelos Auditores no item 2.11.2 (15).

Aplico as **DETERMINAÇÕES** indicadas na Seção Analítica (Ref.3285944-474), no item 2.11.3 (64 e 65), de modo a cumprir-se o disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF, assegurando a escrituração das contas bancárias, assim como identificar as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos em 31/12/2023, visando a emissão de nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c.

Também acolho a **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Relator, quanto à adequação do Sistema FIPLAN para que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (Ref.3308091-14, item 25) e o parágrafo de **ÊNFASE** relativa a manutenção de contas bancárias sem escrituração (Ref.3308091-18, item 4).

6.4 Omissões e distorções materiais verificadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCES) de 2023 (itens 2.7.3.3, 2.7.3.4, 2.7.3.5, 2.7.3.9, 2.7.3.10, 2.7.3.11, 2.7.3.13, 2.7.3.14 e 2.7.3.15 da Seção Analítica)

Os Auditores avaliaram a gestão patrimonial por parte do Estado, tendo destacado em suas considerações sobre a prestação de contas os seguintes aspectos:

- ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões (item 2.7.3.3);
- superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão (item 2.7.3.4);

- inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.7.3.5);
- ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.9);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.10);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.11);
- inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (item 2.7.3.13);
- divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);
- ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (item 2.7.3.15).

Os citados achados, além de não observar as orientações do MCASP 9ª edição, contrariam as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados, NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e a NBC TSP 04 – Estoques), estabelecidas com o propósito de proporcionar qualidade, tempestividade, comparabilidade e compreensibilidade dos relatórios emitidos pelo setor público.

Com relação ao achado reportado no item 2.7.3.3, a Administração Pública informa que os saldos já foram ajustados por meio de Notas de Lançamentos Contábeis específicas, retirando os valores da conta contábil incorreta e parametrização para a utilização da conta correta do ativo (Ref.3297389-117/118). Contudo, como bem

pontua os Auditores, a regularização foi efetivada apenas para o exercício de 2024 não sendo suficientes para modificar o opinativo inicial (Ref.3301607-22/23).

Quanto ao item 2.7.3.4, a defesa não apresentou comentários sobre o saldo em investimentos no FUNDESE; em relação aos investimentos efetuados na Bahiagás afirma que houve a regularização em 2024, por meio de Nota de Lançamento Contábil específica; e em relação à investida URBIS, discordou da Auditoria, reiterando que o procedimento utilizado está em conformidade com a norma contábil (Ref.3297389-118/120).

No entanto, a Equipe Técnica verificou que o saldo apresentado na conta 22792.03 Provisão para Perdas com Participação em Investimento, alegado nas argumentações da defesa, refere-se apenas aos investimentos nas empresas CAR e CERB e que não foi apresentada demonstração contábil da investida URBIS, com até 2 meses de defasagem em relação à data de encerramento do exercício 2023, informação necessária para apurar o montante da provisão. Diante do exposto, os Auditores concluíram que todas as inconsistências comentadas neste item persistem (Ref.3301607-23).

No que se refere ao item 2.7.3.5 (inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões), a defesa corroborou com os apontamentos da Auditoria, informando as providências que serão empreendidas.

Ao se manifestar em relação ao item 2.7.3.9, a defesa argumenta que “a legislação tributária permite a retificação da Escrituração Fiscal Digital (EFD) entregue a qualquer momento pelo contribuinte, salvo quando iniciada alguma ação fiscal [...]” e que os saldos credores acumulados “têm natureza de créditos tributários e não financeiros, podendo ser utilizados para compensar débitos tributários da mesma natureza pelo próprio contribuinte, sem prévia autorização” (Ref.3297389-123/124). Além disso, justifica que os ativos relacionados ao crédito do ICMS não poderiam ser registrados, pois o ente não possuiria o controle do recurso, condição necessária para reconhecimento do ativo, conforme item 5.6 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) Estrutura Conceitual.

No entanto, os Auditores rebatem tais argumentos ao evidenciar que a própria NBC TSP Estrutura Conceitual determina, no item 6.3, que todos os itens que satisfaçam os critérios de reconhecimento sejam inseridos nas demonstrações contábeis; e que, em algumas circunstâncias, determinada NBC TSP pode também especificar que, para alcançar os objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil, um recurso ou obrigação que não satisfaça à definição de elemento deve ser reconhecido nas demonstrações contábeis desde que possa ser mensurado de maneira que satisfaça às características qualitativas e às restrições sobre a informação incluída nos Relatórios Contábeis de Propósito Geral.

Ademais, a Equipe Técnica acrescenta que em consonância com as NBC TSP, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª Edição, Parte II, item 14.4 e as Instruções de Procedimentos Contábeis do Tesouro Nacional (IPC/STN nº 0214) determinam a escrituração dos tributos pelo regime de

competência, essência da contabilidade patrimonial estabelecida nas NBC TSP (Ref.3301607-24/25).

A Auditoria conclui (Ref.3301607-25), à luz do que dispõe o item 106 da NBC TSP 01, que as ponderações apresentadas pela defesa não se mostraram suficientes para modificar o opinativo inicial, tendo em vista: i) que as irregularidades estão subsidiadas por mecanismos de controle em uso pela unidade de arrecadação (SAT/SEFAZ) e que, portanto, suportam a consistência dos montantes em 31/12/2023; e ii) a relevância dos valores envolvidos citados no seu apontamento, tanto dos saldos de tributos a receber (Ativo) como a restituir aos contribuintes (Passivo – Obrigação).

No que se refere ao item 2.7.3.11 (inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023 registrou R\$12,9 bilhões), os argumentos (Ref.3297389-125/128) apresentados pela Administração Pública não abordaram o fato de que a provisão contábil deveria estar lastreada por listagens contendo a estimativa de perda, de forma individualizada por processo, elaborada pelo órgão responsável pelo seu acompanhamento em juízo e que atualmente as listagens utilizadas como suporte para a provisão contábil se revelaram incompletas para suportar a provisão no passivo, por não conterem requisitos essenciais definidos na NBC TSP 03 e não contemplarem o universo de processos em litígio e de outras situações que indicam possibilidade de perda financeira futura para o Estado.

Os Auditores consideraram pertinente o argumento de que os direitos dos servidores relacionados à recomposição inflacionária anual podem não prosperar ante a jurisprudência vigente, já que não há direito subjetivo para tanto, porém assinalaram que a Procuradoria deveria evidenciar tal posicionamento, qual seja, a ausência de risco de perda em demandas desta natureza, por ocasião da elaboração da manifestação dirigida para a DICOP/SEFAZ destinada à constituição da provisão contábil assinalada neste item. Dessa forma, a Equipe Técnica considerou que a defesa não refutou o achado auditorial na sua essência, informando, inclusive, que providências vêm sendo adotadas no sentido de atender ao quanto disciplinado no MCASP e demais normas de contabilidade, e concluiu que as ponderações apresentadas não se mostraram suficientes para modificar sua opinião inicial (Ref.3301607-26).

Com relação ao achado reportado no item 2.7.3.14 (divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões), a Administração apresentou novos dados e informações contestando a diferença apontada pelos Auditores entre os registros contábeis (sistema FIPLAN) e os inventários (sistema SIMPAS) das diversas unidades da SESAB que armazenam os medicamentos (Ref.3297389-130/134).

Após análise, a Equipe Técnica reconheceu os argumentos apresentados e que a principal divergência (apontado pela Auditoria x manifestação da PGE) seria na unidade denominada SAFTEC. Diante do exposto, os Auditores concluíram pela persistência da ressalva indicada inicialmente, porém, reformulando o montante, reduzindo-o para R\$266,1 milhões, nos seguintes termos (Ref.3301607-28):

23) divergência de R\$266,1 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);

A defesa concordou com os apontamentos da Auditoria indicados nos itens 2.7.3.10 - Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais e 2.7.3.13 - Patrimônio Líquido (PL). Em relação ao primeiro foi comentando que “[...] Verificada a inconsistência, a equipe técnica da Diretoria de SAEB já está regularizando a situação” (Ref.3297389-125), quanto ao segundo, foi afirmado que foram expedidos ofícios ao TJ/BA, a ALBA e a SAEB no sentido de “avaliarem os saldos e efetuarem o controle dessas contas [...]”, assim como para a CONDER para a conta de Ajuste de Avaliação Patrimonial, além da revisão de procedimentos e inclusão de rotinas mensais nos lançamentos e Fatos Extra-Caixa que sensibilizam a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores (Ref.3297389-129/130).

No que diz respeito ao item 2.7.3.15 (ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial), a manifestação da Administração reproduz essencialmente os mesmos termos apresentados no Ofício nº 032/2024 – SEFAZ/SAF/DICOP, razão pela qual os Auditores mantiveram (Ref.3301607-28) a sugestão de ressalva.

Do exposto, verifica-se que a Administração Pública, exceto quanto aos itens 2.7.3.4 (Investimentos), 2.7.3.9 (Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes) e 2.7.3.14 (Estoques), reconhece os achados e afirma que está trabalhando para solucionar as incorreções identificadas pelos Auditores.

Contudo, as omissões e distorções materiais verificadas pelos Auditores nos itens 2.7.3.5 - Imobilizado, 2.7.3.9 (Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes), 2.7.3.11 (Outros Passivos – Provisão para Indenizações - Contingências), 2.7.3.13 (Patrimônio Líquido) e 2.7.3.15 (ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial), requerem a máxima urgência e atenção nas suas correções, em função dos montantes envolvidos que impactam na compreensibilidade dos relatórios, tornando-os inúteis para a tomada de decisões da própria máquina pública, prejudicando sua governança.

Além disso, essas omissões e distorções refletem na compreensão e nas decisões deste Tribunal a partir da leitura das Demonstrações Contábeis, objeto de análise para emissão do Parecer Prévio. É importante repisar que o Parecer Prévio se destina a fornecer lastro para a realização do julgamento político na Assembleia Legislativa e, em obediência às regras dispostas no art. 48 da LRF, constitui-se em um instrumento de transparência da gestão fiscal para conhecimento de toda a sociedade.

Diante do exposto, **RESSALVO** as seguintes condutas:

- ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões (item 2.7.3.3);
- superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão (item 2.7.3.4);
- inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.7.3.5);
- ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.9);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.10);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.11);
- inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (item 2.7.3.13);
- divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);
- ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (item 2.7.3.15).

Ademais acolho as **DETERMINAÇÕES** indicadas pelos Auditores no item 2.18.3 (16 a 20) da Seção Analítica (Ref.3051939-359/360), no sentido de:

- i) implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09);
- ii) revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos bens imóveis em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *accountability*, conforme item 94 da NBC TSP 07;
- iii) revisar a metodologia de cálculo para mensuração das férias devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25);
- iv) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3;
- v) observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das provisões e dos passivos contingentes, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCes; e
- vi) proceder a dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição.

Converto as recomendações propostas pelo Relator (Ref.3308431-15, itens 32 a 34) em **DETERMINAÇÃO**, para que a Administração Pública 60) apure e regularize as distorções observadas na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, reclassifique no BP para a Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos Empréstimos a Servidores e realize os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas, em observância ao disposto nos arts. 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP 9ª edição, itens 13.2.1.4, 13.2.3, Parte II, itens 11.4.1, 14.4, 17.2.1, 17.2.2 e 17.2.3, 22 e à NBC TSP 03.

E acolho as **RECOMENDAÇÕES** do Relator (Ref.3308431-15/16, itens 37, 38, 41, 45 e 46), no sentido de: *i)* continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sob sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (item 2.7.3.5); *ii)* continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, assim como a evidenciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos (item 2.7.3.5); *iii)* normatizar os procedimentos de mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCes, em consonância com o IPC/STN nº 02 (item 2.7.3.9); *iv)* dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados (item 2.7.3.13); *v)* aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos Estoques de

Material de Consumo, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP (item 2.7.3.14);

7. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DOS PARECERES PREVIOS (ITEM 2.10 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2022, o TCE/BA opinou favoravelmente à aprovação das contas, com ressalvas, referente: **i)** a transferência de recursos no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem respaldo judicial ou legal; **ii)** ao expressivo montante de DEA gerando distorções relevantes nas DCCEs; **iii)** a fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios, bem como ausência de sistema de gestão e controle dos termos e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo MROSC; e **iv)**, ao declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado da Bahia, além do não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009.

Decidiu, ainda, pela expedição de 43 recomendações à Administração Pública Estadual, destinadas ao saneamento de falhas. Adicionalmente, foram destacadas 7⁸⁸ ênfases, nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TA nº 706, de 17/06/2018, bem como a expedição de 8⁸⁹ alertas referentes ao art. 59, § 1º, da LRF. Determinou-se, ainda, que, no prazo de 120 dias a partir da emissão do referido Parecer, fosse apresentado um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, prazo de implementação e dos respectivos responsáveis, sendo o referido Plano de Ação encaminhado em 28/02/2023, dentro do prazo estipulado pelo TCE.

Já no tocante a apresentação da Prestação de Contas de 2023 a este Tribunal, em cumprimento à Resolução TCE/BA nº 164/2015, verifica-se o cumprimento parcial, diante da ausência dos documentos e informações relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (Ref.3285944-18).

Com relação às 7 ênfases propostas nas Contas do exercício de 2022, verifica-se que houve a necessidade de reiteração de cinco, sendo que houve agravamento da

88 1) revisão dos instrumentos de planejamento; 2) passivo previdenciário; 3) transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV; 4) sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica; 5) contrato de PPP do VLT do Subúrbio; 6) manutenção de contas bancárias sem escrituração; e 7) subavaliação da dívida com precatórios.

89 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas; 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de DEA; 3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, na SETUR e no Gabinete do Governador; RPs, no valor de R\$211,7 milhões, 5) aumento no volume de convênios no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados; 6) ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos; 7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) dos processos de precatórios; e 8) inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

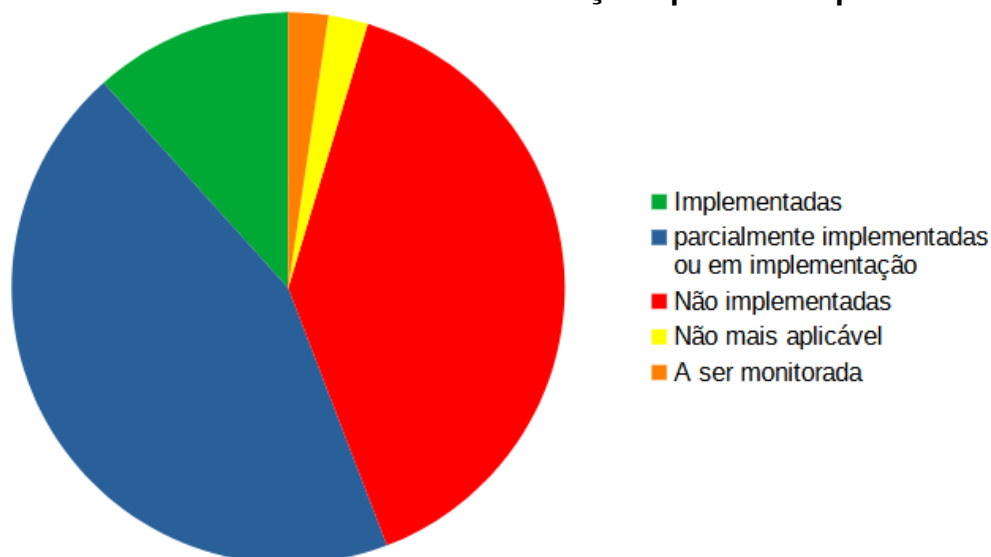
ênfase referente ao Passivo Previdenciário. Destaco que não houve reiteração quanto à ênfase referente à Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV, uma vez que, com o advento da Lei Estadual nº 14.651/2024, que alterou o marco inicial do BAPREV para 29/07/2016, equiparando-o à data de criação da Previdência Complementar na Bahia, cessaram-se as transferências de recursos entre os fundos previdenciários.

Entretanto, sobre as transferências de recursos entre os fundos previdenciários, é necessário registrar que a irregularidade persistiu ao longo do exercício de 2023, motivo pelo qual acolho a ressalva proposta pelo Relator (Ref.3308431-3, item 6), apesar do argumento da defesa de que existiria respaldo legal autorizando a transferência de recursos do fundo previdenciário para o fundo financeiro, o que permitiu a transferência de 5,27 bilhões do BAPREV para o FUNPREV, entre dezembro/2016 e dezembro/2023. Conforme evidências expostas pela Auditoria, o argumento da defesa não se sustenta, o que foi confirmada com o julgamento pela improcedência do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000.

Da ênfase relativa ao Passivo Previdenciário, os aportes do Estado evoluíram de R\$6,0 bilhões para R\$6,1 bilhões, o que evidencia o agravamento do equilíbrio do sistema previdenciário do Estado, razão pela qual é necessário mais uma vez acolher a ÊNFASE imposta pelo Relator (Ref.3308431-17, item 2). No ano de 2023, o Estado realizou aportes no percentual de 10,76 da RCL do exercício. Caso não houvesse a transferência de R\$937,5 milhões do BAPREV para o FUNPREV, o aporte necessário seria de R\$7.081,6 milhões, o equivalente a 12,40% da RCL do exercício (Ref.3285944-421).

Do Quadro 39 da Seção Analítica (Ref.3285944/456), observam-se 17 recomendações não implementadas, 19 em implementação ou parcialmente implementadas, 5 implementadas na sua plenitude, 1 não mais aplicável e 1 que será objeto de monitoramento futuro. A resolutividade das recomendações proferidas por este Colegiado é ilustrada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 01 – Resolutividade das recomendações proferidas pelo TCE/BA



Fonte: Informações constantes do Quadro 39 da Seção Analítica (Ref.3285944/456).

Diante de tal cenário, observa-se, das recomendações emitidas pelo TCE, o percentual de 55,81% de recomendações implementadas, em implementação e parcialmente implementada, demonstrando um estágio razoável de atendimento pelo Executivo Estadual.

Contudo, é oportuno repisar a lição do “Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas”, de autoria de FREITAS e MILESKI (2013, 50-51), publicado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon):

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. **No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.**

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade.

Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida. (Grifo nosso)

Da lição anterior, verifica-se que as determinações equivalem a obrigação de fazer do ente fiscalizado, que pode responder por sua não execução, enquanto as recomendações guardam compatibilidade com sugestões de aprimoramento, que podem ser ou não observadas pelo gestor.

Como bem assinala o Parecer do Parquet de Contas, o acolhimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas “assegura, ao jurisdicionado, certa margem de discricionariedade, cabendo-lhe avaliar, em face das circunstâncias do caso prático, a pertinência de serem adotadas as sugestões alvitadas” (Ref.3303363-8).

Ademais, observo que grande parte das irregularidades são recorrentes e, sobretudo, decorrem de condutas contrárias a dispositivos legais, sendo que as recomendações visando à correção mostraram-se inócuas ao atingimento do fim pretendido.

Por esse motivo é que, diante dos achados auditoriais reportados na Seção Analítica, oriundas da não observância de imposições constitucionais e legais, conduzo as deliberações por meio de determinações, fundamentada no art. 71, IX da Constituição Federal.

8. CONCLUSÃO

Em conclusão, manifesto meu **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2023, tendo como responsável o Excelentíssimo Senhor Governador Jerônimo Rodrigues Souza, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **COM RESSALVAS** quanto às falhas identificadas pela Auditoria, as quais constam na Proposta de Parecer Prévio do Cons. Relator, acrescidas:

- **das seguintes RESSALVAS sugeridas pelos Auditores:**

1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA no 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**itens 2.2.1 e 2.11.2 (1) da Seção Analítica**);

2) deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: (i) ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; (ii) descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; (iii) e no item baixa regionalização de metas (**itens 2.4 e 2.11.2 (2) da Seção Analítica**);

3) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 (**itens 2.5.2 e 2.11 (4) da Seção Analítica**);

4) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023 (**itens 2.6.1.8 e 2.11.2 (8) da Seção Analítica**);

5) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 3º, art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 **(itens 2.6.2.3 e 2.11.2 (10) da Seção Analítica)**

6) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$129,4 milhões, no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 **(itens 2.6.3.1 e 2.11.2 (11) da Seção Analítica);**

7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF **(itens 2.7.1.1 e 2.11.2 (13) da Seção Analítica);**

8) subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos **(itens 2.7.1.1 e 2.11.2 (14) da Seção Analítica);**

9) existência de pelo menos 3.822 contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de R\$129,4 milhões, não evidenciados nas DCCes de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP) **(itens 2.7.1.2 e 2.11.2 (15) da Seção Analítica);**

10) ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões **(itens 2.7.3.3 e 2.11.2 (16) da Seção Analítica);**

11) superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão **(itens 2.7.3.4 e 2.11.2 (17) da Seção Analítica);**

12) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a

responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP **(itens 2.7.3.5 e 2.11.2 (18) da Seção Analítica)**;

13) ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.9 e 2.11.2 (19) da Seção Analítica)**;

14) inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.10 e 2.11.2 (20) da Seção Analítica)**;

15) inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.11 e 2.11.2 (21) da Seção Analítica)**;

16) inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP **(itens 2.7.3.13 e 2.11.2 (22) da Seção Analítica)**;

17) divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.14 e 2.11.2 (23) da Seção Analítica)**;

18) ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial **(itens 2.7.3.15 e 2.11.2 (24) da Seção Analítica)**; e

19) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência,

exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (itens 2.9.2 e 2.11.2 (25) da Seção Analítica).

- e da seguinte **RESSALVA** proposta por esta Conselheira:

1) concessão de renúncia de receitas em valores superiores aos aprovados pelo Poder Legislativo, o que viola os princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB) (item 5.1 do presente Voto).

Em observância a função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, acompanho todos os encaminhamentos de **DETERMINAÇÕES constantes na Seção Analítica** nos itens 1 a 76 da seção 2.11.3, convertendo as seguintes recomendações em **DETERMINAÇÕES**:

1) aprimorar o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental, na forma exigida pelos arts. 5º e 48 da LRF (Ref.3308091-3, item 3 da proposta de Parecer Prévio);

2) elaborar o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015 (Ref.3308431-5, itens 20 da proposta de Parecer Prévio);

3) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, e art. 105, II, da CE/1989 (Ref.3308431-5, itens 21 da proposta de Parecer Prévio);

4) dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social, em atenção à norma do art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-6, item 24 da proposta de Parecer Prévio);

5) incluir no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do Estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos, em atendimento à norma do art. 13, § 1º, IV, da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-6, item 25 da proposta de Parecer Prévio);

6) incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública, em atendimento do art. 13, § 1º, V, da Lei Estadual nº 14.637/2023 e do art. 22 da NOB/SUAS (Ref.3308431-6, item 28 da proposta de Parecer

Prévio);

7) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (Ref.3308431-6, item 30 da proposta de Parecer Prévio);

8) apresentar providências para a implementação de práticas de gestão de riscos, em face do art. 169 da Lei nº 14.133/2021 e art. 48 da Lei nº 14.129/2021 (Ref.3308431-12, item 1, subitem a, da proposta de Parecer Prévio).

Ainda, acrescento as seguintes **DETERMINAÇÕES:**

- **propostas pelo Ministério público de Contas:**

1) no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos art. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964 (itens 2.2.3.b e b.3 do Parecer Ministerial);

2) adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes, em cumprimento ao que dispõe o art. 167, II, da Constituição Federal (itens 2.2.3.b e b.4 do Parecer Ministerial);

3) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (itens 2.2.3.b e b.5 do Parecer Ministerial);

4) em continuidade às ações informadas para busca da solução informatizada do Estado, implemente, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita, aos órgãos e entidades da administração estadual, o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (itens 2.2.3.d e b.7 do Parecer Ministerial).

- **propostas por esta Conselheira**

1) adotar as medidas necessárias para que as renúncias de receitas atendam ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT da CRFB e aos princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º da CF/88), uma vez que de nove Programas que concederam benefícios fiscais em 2023, sete tiveram execução superior ao autorizado pela Assembleia Legislativa, com destaque para PROIND (385,10%), FAZBAHIA (331,51%) e Querosene de Aviação (322,49%). **(item 5.1 do Voto);**

2) avalie a legitimidade dos resultados decorrentes dos gastos tributários realizados com as empresas beneficiadas com renúncias de receitas, conforme preconiza os arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal **(item 5.1 do Voto); e**

3) registre a execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários, conforme disposto no art. 10 da LRF **(item 6.1 do Voto).**

Além disso, acompanho as **RECOMENDAÇÕES** propostas pelo Relator, exceto àquelas descritas na seção 2.11.3 (itens de 1 a 76), acolhidas como **DETERMINAÇÃO**.

Ademais, reforçando a **função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública**, acompanho os parágrafos de ÊNFASE constantes dos itens 1 a 5 da Ref.3308431-17/18 propostos pelo Ilustre Conselheiro Relator, bem como o PLANO DE AÇÃO.

Quanto aos **ALERTAS**, acolho todos os propostos pelo Relator **e acrescento:**

- **os ALERTAS sugeridos pelos Auditores**

1) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023 **(itens 2.5.6.3 e 2.11.6 (2) da Seção Analítica);**

2) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra **(itens 2.5.8.1 e 2.11.6 (3) da Seção Analítica);**

3) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e

de esgotamento sanitário até 31/12/2033 (**itens 2.5.8.5 e 2.11.6 (4) da Seção Analítica**);

4) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024 (**itens 2.5.8.6 e 2.11.6 (5) da Seção Analítica**);

5) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos (**itens 2.5.8.7 e 2.11.6 (6) da Seção Analítica**); e

6) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028 (**itens 2.5.9.7 e 2.11.6 (7) da Seção Analítica**).

- **propostos por esta Conselheira**

1) ALERTAR ao PODER LEGISLATIVO, com fundamento no art. 59, §1º, inciso V, da LRF, da execução de renúncias de receitas em patamar superior ao autorizado pelo Parlamento (**item 5.1 do Voto**).

É o VOTO.

Carolina Matos
Conselheira

ANEXO I**Contas de Governo 2023: mapeamento das irregularidades por secretaria e política pública**

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Saúde (SESAB) - Programa 313 Secretária: Roberta Santana Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Vigilância e Atenção à Saúde, Fortalecendo a sua Regionalização: 3996 – Ampliação de Unidade de Saúde;	Elevado índice de execução orçamentária (99,69% e 100%) em contrapartida ao baixo percentual de execução física (4,17% e 0,00%).	Lei Federal nº 8.080, de 19/09/1990 Lei Estadual nº 11.055, de 26/06/2008 Lei Estadual nº 14.172/2019 (aprovou o PPA para o período de 2020 a 2023)
	3997 – Construção de Unidade de Saúde		
	Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta	Atingiu apenas 66,67% do orçamento previsto para o PPA.	
	Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos	Alcançou somente 68,49% do total de transplantes estimados para o quadriênio	
	Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde	Alcançou somente 59,57% do quantitativo previsto para o quadriênio, ou seja, 28 serviços de alta complexidade, dos 47 programados	
	Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas	Atingiu 59,71% do quantitativo total previsto para o PPA, equivalente a 249 municípios.	
	Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de	Somente um novo serviço de alta complexidade na assistência materna e infantil foi habilitado	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
	referência à gestação de alto risco, no quadriênio, a implementação de quatro unidades de atendimento		
	Ampliar o número de serviços de atenção à pessoa com deficiência nos municípios	Apenas 7 foram concretizados, dos 19 programados, equivalente a 36,84% de alcance da Meta	
Saúde (SESAB) - Programa 313 Secretária: Roberta Santana Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Distribuir tratamentos medicamentosos do componente especializado da assistência farmacêutica de forma regular	Subestimativa do quantitativo previsto no PPA (previsão de distribuir 3.882.483 até o exercício de 2023, porém foram efetivamente distribuídos 13.182.023, superando sua previsão em 339,53%)	Lei Federal nº 8.080, de 19/09/1990 Lei Estadual nº 11.055, de 26/06/2008 Lei Estadual nº 14.172/2019 (aprovou o PPA para o período de 2020 a 2023)
	Ampliar os serviços de atenção psicossocial nos municípios - Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)	Subestimativa do quantitativo previsto no PPA (previsão de 25 serviços, porém foi realizado um quantitativo de 74, que superou em 296% a Meta)	
	Avaliação da política pública	Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa Compromisso desassociado dos Indicadores de Programa	Lei Estadual nº 14.289/2021 (alterou o PPA 2020-2023)
Educação (SEC) Secretária: Adélia Pinheiro Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretária: Rowenna dos	Política Estadual de Educação	Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para criação de lei do Sistema Estadual de Ensino	Lei Estadual nº 8.970, de 05/01/2004 Decreto Estadual nº 8.877, de 19/01/2004
		Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)	Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016
		Inconsistências identificadas nas	(Plano Estadual de Educação da Bahia – PEE-BA)

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Santos Brito Partido Político: Não Encontrado	Programa 306 – Educação	informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN	Lei Federal nº 11.738/2008 (PSPN) Lei Federal nº 13.005, de 25/06/2014 (Plano Nacional da Educação (PNE))
		Ausência de divulgação dos resultados das ações de monitoramento do PEE-BA nos sites institucionais Não atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA	Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016 (Plano Estadual de Educação da Bahia - PEE-BA)
Segurança Pública (SSP) Secretário: Marcelo Werner Partido Político: Sem Filiação Partidária / Delegado da Polícia Federal	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Ausência de normativo instituidor da política pública (a Política Estadual não foi devidamente instituída, haja vista não ter sido formalizada seus objetivos, princípios ou diretrizes)	Art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 13.675, de 11/06/2018 (Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS)
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (implementação da política pública)	Lei Estadual nº 13.714, de 22/02/2017
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (Indicadores de Desempenho insuficientes para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas)	Decreto Estadual nº 16.457/2015 Decreto Estadual nº 17.567/2017 (Fundo Penitenciário do Estado da Bahia - FUNPEN/BA)
		Defasagem do contingente de policiais militares e civis	Lei Estadual nº 14.169, 04/10/2019 (Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – CONESP; Fundo Estadual de Segurança Pública – FESP)
		Ausência de avaliação da política pública	Decreto Estadual nº 22.413, de 28/11/2023 (Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PESPDS)
		Não adoção do índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) como indicador de desempenho.	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
			ODS16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes)
Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP) Secretário: José Antônio Maia Gonçalves Partido Político: Movimento Democrático Brasileiro (MDB) Atual Secretário: José Castro Partido Político: Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	Gestão Penitenciária	Elevado déficit carcerário	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) Painel de inspeções em estabelecimentos prisionais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) ODS16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes)
		Elevada proporção de presos sem condenação (aguardam julgamento)	
		Péssimas condições estruturais dos estabelecimentos prisionais	
		Elevada proporção entre presos e agentes penitenciários	
Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES) Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES) Secretária: Fabya Reis Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretário: José Leal Partido Político: Não Encontrado	Política Estadual de Assistência Social	Ausência de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social (definição das diretrizes e procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais)	Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995 Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023 Decreto Estadual nº 5.225, de 07/03/1996
		Recursos estaduais não são transferidos regularmente ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	
	Política Estadual de Assistência Social	Fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial	
		Gestão do trabalho prejudicada pela ausência de servidores efetivos (do total de 59 servidores, apenas 5 são efetivos)	
		Não realização das atividades previstas para o monitoramento do	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS não contempladas no PPA 2020-2023 Conjunto de indicadores inconsistentes com os objetivos da Política Estadual de Assistência Social	
Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) Secretário: André Joazeiro Partido Político: Sem Partido	Política Estadual de Ciência e Tecnologia Política Estadual de Ciência e Tecnologia	Ausência de ato normativo oficializando a Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação Ausência de avaliação da política pública	Decreto nº 16.531 de 08/01/2016 Art. 37, §16, da CF/1988 ODS 9 - (Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos públicos e privado em pesquisa e desenvolvimento.
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação	Arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins Partido Político: enteado de Jacques Wagner	1. Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade	parcial dos seguintes instrumentos: 1. Plano Estadual de Meio Ambiente; 2. Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade; 3. Plano Estadual de Mudança do Clima; 4. Plano Estadual de Unidades de Conservação; 5. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; 6. 27 Planos de Manejo das 45 Unidades de Conservação Estaduais; 7. Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental; 8. Zoneamento Territorial Ambiental; 9. Zoneamento Ecológico-Econômico; 10. Autocontrole Ambiental; 11. Mapeamento de Áreas Prioritárias; 12. Cobrança pelo Uso dos Recursos da Biodiversidade; 13. Incentivos à Produção mais Limpa; 14. Conferência Estadual de Meio Ambiente	Lei Estadual nº 8.538, de 20/12/2002 Lei Estadual nº 10.431, de 20/12/2006 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014 ODS 15 (Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade)
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins	1. Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade	Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicadores escolhidos não possuem relação com aspectos relevantes da política; ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 8.538, de 20/12/2002 Lei Estadual nº 10.431, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Partido Político: enteado de Jacques Wagner		ofertados à sociedade baiana; a estrutura de gestão disponibilizada aos gestores nomeados e aos Conselhos Estaduais de Unidades de Conservação não é adequada para o cumprimento de suas atribuições; as Autorizações de Supressão Vegetal não atendem aos critérios legais; as poucas ações de fiscalização realizadas ocorreram apenas a partir de demandas externas (sem planejamento próprio); e não há um programa específico de restauração de matas ciliares na propriedade familiar)	20/12/2006 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014 ODS 15 (Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade)
		Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência de normativo regulamentador	Arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação de todos os instrumentos previstos, em virtude das lacunas geradas pela ausência de regulamentação)	Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 10.431, de 20/12/2006 Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política e ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema)	Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014 ODS 15 (Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA)	2. Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais		
Secretário: Eduardo Sodré Martins			

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO	
Partido Político: enteado de Jacques Wagner Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins Partido Político: enteado de Jacques Wagner		Ausência de avaliação da política pública	desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade)	
	3. Política Estadual Sobre Mudança do Clima	Ausência de normativo regulamentador	37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) ODS 12 - Consumo e Produção Sustentáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;	
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual sobre Mudança do Clima, Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, Plano de Ação Climática, Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (elaborado em 2014), Inventário Estadual de GEE (o último foi elaborado em 2022, com dados de 2017 a 2019), Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, Painel sobre Mudanças Climáticas e Fórum de Mudanças Climáticas)	ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; ODS 15 - Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.	
		3. Política Estadual Sobre Mudança do Clima	Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política e ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema)	
			Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência dos mecanismos de	Art. 37, § 16, e 165, § 16, da	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins Partido Político: enteado de Jacques Wagner	4. Política Estadual de Educação Ambiental	governança e gestão	CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.056/2011 Decretos Estaduais nº 12.465/2010, nº 13.746/2012 e nº 19.083/2019. ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento	
		Ausência de avaliação da política pública	
	5. Política Estadual de Recursos Hídricos	Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: ausência de elementos obrigatórios e vigência expirada do PERHBA; da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; do FERHBA; de 2 dos 16 Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais; de 7 dos 16 Planos de Bacia Hidrográfica estaduais (com os respectivos enquadramentos); de ações de qualidade/monitoramento das águas subterrâneas; plano estruturado das ações de fiscalização; e Plano Estadual de Segurança Hídrica	37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.612, de 08/10/2009 Decreto Estadual nº 14.024, de 06/06/2012 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) ODS 6 - Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicador escolhido não possui relação com princípios, diretrizes ou objetivos relevantes da política; e redução do orçamento disponível para a ação prioritária de construção de barragem)	
		Ausência de avaliação da política	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		pública	06/06/2012 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) ODS 6 - Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
	6. Política Estadual de Segurança de Barragens	Ausência de normativo instituidor (política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão) Ausência de avaliação da política pública Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política e ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema)	arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 12.334, de 20/09/2010 Decreto Estadual nº 16.656/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
Turismo (SETUR) Secretário: Maurício Bacelar Partido Político: Partido Verde (PV)	Política Estadual de Turismo	Ausência de normativo regulamentador da política pública Ausência de Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR) Inexistência do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado da	Art. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 10.549, de 28/12/2006 Lei Estadual nº 12.933, de 09/01/2014 Lei Estadual nº 14.534, de 28/02/2023 (SUFOTUR) Decreto Estadual nº 19.379, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		Bahia Ausência de indicadores relacionados à Política Estadual de Turismo	19/12/2019 (Regimento da SETUR)
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	1. Política Estadual de Desenvolvimento Urbano	Ausência de normativo instituidor (a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (expressiva queda do indicador de municípios atendidos com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos, demonstrando uma atuação essencialmente concentrada na região metropolitana de Salvador; 51,27%, 18,18% e 14,96% dos recursos executados na ação prioritária de contenção de encostas estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade Metropolitano de Salvador, Baixo Sul (Valença, Camamu, Wenceslau Guimarães, etc.) e Vale do Jiquiriçá (Amargosa, Jaguaquara, Maracás, etc.) Ausência de avaliação da política pública	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 8.538/2002 Lei Estadual nº 13.204/2014 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Ausência de normativo instituidor (a política estadual não foi instituída,	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	2. Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial	não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão)	Art. 105, II, da CE/1989 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (expressiva queda do percentual de municípios com Conselhos de Cidades ativos, o que compromete o desempenho do programa; ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana)	
	3. Política Estadual de Habitação de Interesse Social	Ausência de avaliação da política pública	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.041/2008 Decreto Estadual nº 11.539, de 15/05/2009 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11- Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB), FEHIS, sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente da política e 270 Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS)	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de indicadores relacionados às expectativas da política estadual inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	4. Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana	política; e ausência de prioridades relacionadas à política)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 12.587, de 03/01/2012 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência de normativo instituidor (a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão)	
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (atuação essencialmente concentrada na Região Metropolitana de Salvador; redução do orçamento disponível para ações prioritárias; e baixa execução financeira de ações prioritárias para implantação dos Corredores de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá / Avenida Gal Costa e II - Avenida Orlando Gomes / Avenida 29 de Março)	
		Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência de normativo regulamentador (pendente a	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	5. Política Estadual de Saneamento Básico	regulamentação prevista nos arts. 10, parágrafo único, e 26 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.172, de 01/12/2008 Lei Federal nº 13.848/2019; Decreto Estadual nº 16.656/2016 Decreto-Lei Federal nº 200/1967 ODS 6 - Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação do Plano Estadual, de 15 dos 19 Planos Regionais e do Sistema Estadual de Informações, o que compromete a operacionalização da política)	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicadores escolhidos não possuem relação com metas relevantes da política nacional para universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário até 2033, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e baixa execução financeira de ações prioritárias para ampliações de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como para implantação de sistema de esgotamento sanitário)	
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes	5. Política Estadual de Saneamento Básico	Ausência de avaliação da política pública (compromete o alcance da meta de universalização de abastecimento de água e de	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)		esgotamento sanitário	
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	6. Política Estadual de Resíduos Sólidos	Ausência de normativo regulamentador (pendente a regulamentação prevista no art. 69 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação) Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação dos Planos Estadual e Regionais, de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão, dos Inventários, do Sistema Declaratório Anual, do Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos, da Coleta Seletiva e da Logística Reversa, o que compromete a operacionalização da política) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicador escolhido não possui relação com meta relevante da política nacional (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2024), o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e ausência de	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.932/2014 Decreto Estadual nº 16.785/2016 ODS 3 - Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS 8 - Emprego Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos; ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; e ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana) Ausência de avaliação da política pública	
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	7. Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas	Ausência de normativo instituidor (não houve formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou mecanismos de governança e gestão)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007 Decreto Estadual nº 16.785/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; e ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de um indicador no PPA inviabiliza a análise do desempenho do programa em relação à evolução da política; e 97,59% e 2,41% dos recursos executados na ação prioritária de implantação de sistema de manejo estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu (Ruy Barbosa, Itaberaba, Macajuba, etc.)	
		Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência de normativo instituidor (não houve formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes) Ausência dos mecanismos de	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 7.435, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	1. Política Estadual de Logística e Transporte	governança e gestão (não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Mapa do Sistema de Transportes; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; Programa Estadual e Comitê Estadual de Logística de Transportes)	30/12/1998 Lei Federal nº 13.848/2019. Decreto- Lei Federal nº 200/1967 Decreto Estadual nº 9.155/2004 Decreto Estadual nº 16.448, de 17/11/2015 ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
	1. Política Estadual de Logística e Transporte	Fragilidades dos instrumentos de planejamento (redução na proporção de aeródromos em boas condições de uso; e redução do orçamento disponível e baixa execução financeira para ações prioritárias de construção e gerenciamento do projeto da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica) Ausência de avaliação da política pública	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	2. Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros 2. Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros	Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Planos Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e de Combate ao Transporte Irregular Rodoviário Intermunicipal de Passageiros)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.378, de 18/02/2009 Decreto Estadual nº 11.832, de 09/11/2009 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação"
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabiliza a associação do desempenho do programa à evolução desta política; ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana)	
		Ausência de avaliação da política pública	
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	3. Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros	Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Plano Diretor do Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos e Planos Diretores Regionais específicos)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.044, de 04/01/2011 Decreto Estadual nº 13.168, de 12/08/2011 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 9- Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana; irregularidades relacionadas à atuação da AGERBA na fiscalização do Contrato de Concessão nº 02/2014 (Sistema Ferry-Boat), como por exemplo, dos 165 autos de infração emitidos contra a concessionária de janeiro a setembro de 2023, constatou-se a morosidade da Agência no julgamento dos processos, de modo que não houve arrecadação de multas no ano)	a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
		Ausência de avaliação da política pública	
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	4. Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável	Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não elaboração do Balanço Energético Estadual)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 14.573, de 31/05/2023 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana)	
		Ausência de avaliação da política pública	
Infraestrutura (SEINFRA)		Ausência de normativo regulamentador (pendente da regulamentação prevista no art. 8º da política, o que compromete a operacionalização do normativo	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	5. Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar 5. Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar	legal e gera indefinição quanto ao funcionamento) dos seus instrumentos, impactando na sua implementação	Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar)	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabiliza a associação do desempenho do programa à evolução desta política; ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema) Ausência de avaliação da política pública	
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	6. Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde	Ausência de normativo regulamentador (pendente a regulamentação prevista no art. 13, parágrafo único, da política, o que compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Decreto Estadual nº 21.200, de 02/03/2022 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 – Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação dos seguintes instrumentos: Plano, Programa e	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		Fórum para a Economia do H2V) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de Programa e Indicador relacionado à política em análise, inviabilizando avaliar o desempenho desta política) Ausência de avaliação da política pública	para todos
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	7. Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo	Ausência de normativo regulamentador (compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de indicadores que permitam concluir sobre o grau de alcance da meta de extinção do cabeamento aéreo de energia elétrica em 5 anos (2023) para Salvador e em 10 anos (2028) para os outros municípios, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política; a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema) Ausência de avaliação da política pública	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 13.937/2018 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 13.937/2018 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
Cultura (SECULT) Secretário: Bruno Monteiro	Política Estadual de Cultura	Ausência de regulamentações previstas na Lei que dispõe sobre a política estadual de cultura, o	Arts. 37, §16, 215 e 216-A, da CF/1988 Lei Estadual nº 12.365, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)		que afeta a operacionalização do normativo legal, impactando na sua implementação	30/11/2011 Lei Estadual nº 13.193/2014 (Plano Estadual de Cultura) Decreto Estadual nº 15.137, de 16/05/2014 LDO/2023
		Ausência de atualização de dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC)	
		Não apresentação do resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais, decorrente da atuação dos Organismos de Gestão Cultural	
		Metas e Iniciativas prioritárias do PPA 2020-2023 não avaliadas ou com baixo alcance	
		Redução da Dotação Orçamentária	
		Ausência de avaliação da política pública (ausência de apuração de metas)	
Políticas para Mulheres (SPM) Secretária: Elisângela Santos Araújo Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretária: Neusa Cadore Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres	Inexiste no ordenamento jurídico estadual política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher	Art. 281 da CE/1989 Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003 Lei Federal nº 11.340/2006 Art. 8º, V da Lei Federal nº 13.756, de 12/12/2018 (Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP) Lei Estadual nº 12.212, de 04/05/2011 Leis Estaduais nº 13.204/2014 e nº 14.521, de 15/12/2022 Lei Estadual nº 14.278, de
		Inexistência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado	
		Deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (VCM)	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
	Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres	Inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher Fragilidade das ações de governança da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher Baixa alocação de recursos orçamentários para ações de enfrentamento à violência contra a mulher Baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher Ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher Baixa Capilaridade da Rede de Atendimento (equipamentos do Departamento de Polícia Técnica não especializados, em desacordo com a Lei Maria da Penha e insuficiência de unidades de saúde para atendimento à violência sexual; insuficiência de Varas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, Defensorias de Defesa da Mulher e Promotorias de Justiça e alta concentração desses equipamentos no município de	12/08/2020 Decreto Estadual nº 14.711, de 23/08/2013 Decreto Estadual nº 16.295/2015 Decreto Estadual nº 20.462/2021 Decreto Estadual nº 21.975, de 28/03/2023 (Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher - PEEVCM) 2023-2032) Lei do PPA 2020-2023 ODS 5 - Igualdade de Gênero : Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Meta 5.2 (Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos) Art. 281 da CE/1989 Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003 Lei Federal nº 11.340/2006 Art. 8º, V da Lei Federal nº 13.756, de 12/12/2018 (Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP) Lei Estadual nº 12.212, de 04/05/2011

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Políticas para Mulheres (SPM) Secretária: Elisângela Santos Araújo Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretária: Neusa Cadore Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres	Salvador; apenas 24 municípios do estado há guarnições da Ronda Maria da Penha Fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos (fragilidade na evidenciação e na plena implementação da Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003; ausência de informações sistematizadas de violência contra a mulher identificadas por força da Lei Estadual nº 14.278, de 12/08/2020 e dos respectivos canais disponibilizados para denúncia, disque 180 e disque 100) Deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência	Leis Estaduais nº 13.204/2014 e nº 14.521, de 15/12/2022 Lei Estadual nº 14.278, de 12/08/2020 Decreto Estadual nº 14.711, de 23/08/2013 Decreto Estadual nº 16.295/2015 Decreto Estadual nº 20.462/2021 Decreto Estadual nº 21.975, de 28/03/2023 (Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher - PEEVCM) 2023-2032) Lei do PPA 2020-2023 ODS 5 - Igualdade de Gênero : Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Meta 5.2 (Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos)

Fonte: Seção Analítica Contas de Governo Exercício 2023 (Ref.3285944-67/275)

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Carolina Matos
Conselheiro(a) - Assinado em 12/08/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço
<https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: EYMTMXOTA1

PROCESSO: TCE/003370/2024
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO: 2023
GESTOR: JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA
RELATOR: CONS. ANTONIO HONORATO

DECLARAÇÃO DE VOTO EM SEPARADO

O mal e o sofrimento

Se eu conversasse com Deus
Iria lhe perguntar:
Por que é que sofremos tanto
Quando se chega pra cá?
Que dívida é essa
Que a gente tem que morrer pra pagar?

Perguntaria também
Como é que ele é feito
Que não dorme, que não come
E assim vive satisfeito.
Por que é que ele não fez
A gente do mesmo jeito?

Por que existem uns felizes
E outros que sofrem tanto?
Nascemos do mesmo jeito,
Moramos no mesmo canto.
Quem foi temperar o choro
E acabou salgando o pranto?
(Leandro Gomes de Barros)

O presente processo refere-se à Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, o Exmo. Governador Jerônimo Rodrigues Souza, do exercício de 2023.

Antes de adentrar à sua análise e proferir o meu voto, inspirado no Poema "O mal e o sofrimento, do poeta paraibano Leandro Gomes de Barros, quero parabenizar o Relator, o Conselheiro Antonio Honorato, que, neste ano especialmente, em um tempo exíguo, por uma impossibilidade do Relator original, assumiu a relatoria destes autos e os trouxe, graças ao trabalho de sua equipe, para apreciação por esta Corte, possibilitando-nos, mais uma vez, exercer este múnus constitucional que eu reputo ser o mais importante desta Casa de Contas e de Controle.

Gostaria de parabenizá-lo também, Conselheiro Honorato, por ter mantido o modelo de Parecer Prévio, há muito consagrado neste Tribunal de Contas, bem como por ter, confirmando a posição democrática desta Casa de Auditoria, assegurado o direito de manifestação do Gestor, notificando-o no curso da instrução, ainda que a nossa Resolução que rege a matéria, a de nº 164/2015, assim não preveja, garantindo, dessa forma, os direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a fim de que possamos nos debruçar, de modo mais consistente e firme, sobre o mérito de Contas de tal magnitude.

Deixo, ainda, minha saudação especial para os nossos Auditores, sem os quais esse trabalho não seria possível. A elaboração minuciosa da Seção Analítica, com suas 487 laudas,

envolvendo, como de praxe, as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo, os demais demonstrativos previstos na legislação e, também, as manifestações das unidades gestoras e dos órgãos responsáveis, inclusive do Exmo. Governador do Estado, opinando, ao final, pela aprovação destas Contas com 25 ressalvas, 76 determinações, 70 recomendações, 13 alertas e cinco itens destacados como assuntos relevantes (ênfase).

Parabenizo, também, o Ministério Público de Contas (MPC), na pessoa de sua procuradora, a Exma. Sra. Camila Luz, que, a cada ano, traz um parecer mais enxuto, claro, objetivo e de fácil compreensão, abordando, nas suas 70 laudas, os pontos que, segundo o seu entendimento, precisam ser observados e priorizados, trazendo ao cidadão a transparência necessária para estar atento àquilo que lhe pertence e que precisa ser cuidado, sugerindo a aprovação destas Contas com as ressalvas e recomendações propostas pela Auditoria e com a expedição de dez determinações.

Uma congratulação que faço, e não posso deixar aqui de registrar, é à Secretaria da Fazenda (SEFAZ) em face das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do exercício de 2023, uma vez que atenderam a um velho pedido que sempre fazia em sede de Contas de Governo, tendo assim me manifestado no exercício anterior:

E como costume fazer nos meus votos em sede de Contas de Governo, a fim de alcançar a objetividade que acho fundamental, apresento, na tabela seguinte, a integração do resultado orçamentário ao patrimônio do Estado, comparativamente ao ano de 2021, **esperando vê-la um dia incorporada ao relato integrado do Estado da Bahia.**

Que alegria ter esse desejo atendido e concretizado conforme a tabela constante da página 119 das referidas Demonstrações, trazendo a análise simplificada dos dados contábeis do Estado da Bahia do exercício de 2023, comparativamente ao exercício de 2022. Como bem aqui nesta assentada registrou o eminente Relator, loas à SEFAZ.

Passando agora ao que é de maior relevância e materialidade, inicio o meu voto acompanhando tanto os Auditores quanto o *Parquet* de Contas quanto à aprovação destas Contas. Entendo que os achados listados não têm o condão de maculá-las e pautarei o meu entendimento, também, por ser o primeiro ano de governo do Exmo. Sr. Jerônimo Rodrigues Souza. Tal fato, inclusive, foi registrado nos memoriais produzidos pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), recebidos por mim, em 1º/08/2024, tendo em vista a minha condição de Conselheiro, pedindo a gentileza de serem juntados aos autos deste processo e dos quais reproduzo o seguinte trecho:

Salientamos tratar-se do primeiro ano de mandato do atual Governador do Estado, não podendo os achados imputados à sua gestão serem tratados como reincidentes, tendo em vista a sua assunção ao cargo no exercício sob análise.

(...)

Saliente-se que não há de se esperar que, em menos de um ano, problemas de soluções complexas fossem em sua integralidade resolvidos, mas houve significativo avanço em temas que eram recorrentes na análise do TCE, a exemplo do CVLI e transferências BAPREV-FUNPREV.

E por que faço essa observação? Porque muitas questões são históricas e, se não foram solucionadas durante todo o período de gestão dos demais responsáveis, é humanamente impossível sê-las em um breve período de tempo. Mas sei que elas estarão no radar do Exmo. Governador, em especial, a necessidade de o estado da Bahia implantar, como 24 estados da Federação já o fizeram, um Sistema Integrado de Controle Interno, nos moldes constitucionalmente previstos, com uma estrutura de pessoal própria, orçamento específico e vinculação direta ao governador. Na forma, aliás, há muito defendida por esta Casa de Contas.

Assim, inicio meu voto a partir das seis ressalvas propostas pelo Relator por discordar delas nestas Contas especificamente. São elas:

1) inexistência dos decretos exigidos pelos seguintes atos normativos: (i) art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023, (ii) art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015, (iii) art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011, (iv) art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014, (v) art. 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008, (vi) art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, (vii) art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018, e (viii) art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018 (item 2.5 da Seção Analítica).

Entendo que não compete a esta Casa de Controle, por mais que deva exercer o controle, mas apenas aquele que lhe é delegado, frise-se, exigir que o executivo edite decretos. Seria, no meu ponto de vista, invadir uma competência que não é nossa. Já me manifestei sobre isso no Processo de nº TCE/001757/2020, onde citei o brilhante pensar do Auditor desta Casa aposentado, O Ilmo. Sr. Raul Pinheiro, que deixou claro que entre as competências atribuídas pela Constituição Estadual ao Tribunal de Contas do Estado não está "a de participar do processo legislativo". Por isso, pedindo máxima vênua ao Relator, não posso acompanhar tal ressalva.

2) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizado no exercício de 2023, no total de R\$1,1 bilhão, tendo sido analisados pela Auditoria processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões e constatado que 100% da amostra não respeitou os requisitos legais, causando subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º, da LRF, e gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) (itens 2.6.1.6 e 2.6.1.7 da Seção Analítica).

Quanto a esse ponto, entendo que as Despesas de Exercícios Anteriores de fato aumentaram nominalmente no exercício de 2023. No entanto se trata de um ponto histórico que é constante de todas as contas de governo. No exercício em questão, entendo que foi o primeiro ano de gestão e que, em razão disso, não acompanho as ressalvas postas, convertendo-as em recomendações para que haja a redução dessa prática em conformidade com um Plano de Ação apresentado pelo Poder Executivo. Vale destacar também as considerações da PGE trazidas em seus memoriais. Vejamos:

O Estado da Bahia tem diminuído as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA. O Poder Executivo, conforme demonstração abaixo, reduziu o percentual de participação de DEA no empenho total de 4,36% em 2015 para 1,52% em 2023:

Em Reais

Análise da Despesa com DEA no período de 2015 a 2023 – Poder Executivo			
Exercício	Empenhado Total	Empenhado elemento 92	%
2015	35.679.645.679	1.555.853.525	4,36%
2016	38.608.464.307	1.642.618.530	4,25%
2017	41.137.235.350	1.605.663.752	3,90%
2018	42.194.877.431	1.077.354.956	2,55%
2019	43.988.182.738	1.243.195.629	2,83%
2020	44.407.895.779	1.226.031.634	2,76%
2021	51.627.403.061	1.328.322.562	2,57%
2022	65.601.585.320	1.040.857.089	1,59%
2023	71.265.482.820	1.081.801.650	1,52%

Fonte: Flplan Gerencial

Se compararmos o percentual de execução da despesa de DEA de 2023 com o de 2015 fica constatado que, neste período, o Poder Executivo reduziu o DEA em cerca de 65,19%, que equivale à redução do percentual de 4,36% de despesa empenhada de DEA em 2015 em relação à despesa empenhada total, para 1,52% em 2023. Se o Poder Executivo mantivesse mesmo nível de execução de DEA de 4,36% de 2015, em 2023, esta despesa ultrapassaria a casa dos R\$ 3,1 bilhões (...)

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado, e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG de nível B, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito, e para o exercício de 2022, na avaliação feita em 2023, obteve uma avaliação de CAPAG nível A.

De qualquer modo, cabe ao Poder Executivo impor um plano de ação efetivo para continuar a redução dessa prática nos próximos anos.

3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (item 2.6.1.6 da Seção Analítica).

Quanto a esse item, acolho as argumentações do Estado da Bahia quando diz em seus memoriais que

Sobre o item que aborda uma análise das secretarias SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, nas quais alega-se que a realização de despesa de DEA é superior ao saldo de dotação do exercício imediatamente anterior, cabe destacar que, aplicando esta mesma análise sobre os dados do Estado, fica demonstrado que o problema detectado pelo TCE é pontual, pois, havia saldo orçamentário suficiente, no orçamento global do Estado do exercício anterior, para a execução do DEA no exercício seguinte.

(...)

Portanto, por haver disponibilidade de caixa suficiente, a existência de tal achado não pode ser considerada como dívida, descabendo a expedição da ressalva citada e, sobretudo, do alerta proposto de nº. 9, pois não se pode considerar configurado empréstimo irregular em relação a quem tinha caixa suficiente para fazer frente às obrigações de maneira global.

Logo, na análise do orçamento do Estado como um todo, não se observa a configuração de qualquer assunção de obrigação em valor superior ao orçamento estadual de modo global, tendo em vista que havia saldo para pagamento de DEA de toda a Administração Estadual.

Assim, tal ponto específico não pode recair sobre a responsabilidade do Governador nas contas de governo, tendo em vista que na visão macro do orçamento havia saldo orçamentário para atender aos gastos realizados pelo Estado da Bahia no ano de 2022/2023.

4) ausência de informações sobre os repasses realizados por convênios e instrumentos congêneres nas DCCs de 2023, fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (itens 2.2.1 e 2.6.1.9 da Seção Analítica).

Trata-se de mais um achado recorrente, tendo sido objeto de ressalva no exercício passado. Ademais, tem-se a informação de que a SAEB publicou em junho de 2024 uma "consulta pública, com o intuito de buscar empresas interessadas em licenciamento de software capazes de atender às demandas das parcerias (MROSC, contrato de gestão e convênios)", o que demonstra que a SAEB vem envidando esforços para solucionar o problema.

Sobre o tema a PGE aduziu que:

A Saeb vem envidando esforços para aprimorar o termo de referência da contratação e compatibilizá-la às demandas do Estado. Com a contratação da empresa especializada em licenciamento de software capaz de atender às demandas das parcerias, a Saeb busca disponibilizar, no segundo semestre de 2024, Ata de Registro de Preço de sistema informatizado para gestão dos instrumentos, podendo atender aproximadamente 35 órgãos e entidades da administração pública.

5) contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão, em desacordo com o art. 18, § 1º, da LRF (item 2.6.3.2 da Seção Analítica).

Informou o Estado da Bahia que "a Secretaria da Saúde, em atendimento ao Ofício Circular nº 03/2022, encaminhado pela SEFAZ/SAF/DICOP, o qual orientava sobre a adequação no elemento de despesas 33.90.34 – para as prestações de serviços de saúde, em razão de registros desse Tribunal de Contas do Estado da Bahia, procedeu com a devida alteração do elemento de despesa 39 para o 34", tendo sido inaugurado "o processo SEI nº 019.3142.2023.017451-39, no ano de 2023, por meio do qual foram processadas as devidas alterações que se concretizaram em 2024, por meio de Apostilamentos em todos os contratos que se enquadram nessa categoria, buscando, tão somente, o aperfeiçoamento contábil, conforme documento anexo".

Assim, acho desnecessárias tais ressalvas, levando em conta que a classificação dos gastos com prestação de serviços de saúde é uma questão nacional e que carece, portanto, de uma decisão por parte da Federação.

6) transferência de recursos, em 2023, no montante de R\$761,1 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem que, para tanto, existisse respaldo judicial ou legal que amparasse esse tipo de procedimento (item 2.6.3.2.1 da Seção Analítica).

Quanto a esse ponto, vale ressaltar o posicionamento do *Parquet* de Contas nos pareceres da lavra do Dr. Danilo Ferreira Andrade, constantes dos Processos nº TCE/008889/2023, referente à Prestação de Contas do Dirigente Máximo da SAEB, e nº TCE/008891/2023, referente à Prestação de Contas da Superintendência da Previdência (SUPREV). Assim entendeu o Ministério Público de Contas (MPC) naqueles autos:

Ainda sobre o tema, há de se rememorar que o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA) havia concedido tutela de urgência no âmbito de agravo de instrumento interposto pela Associação dos Magistrados da Bahia – AMAB (Processo nº 0024397-55.2016.8.05.0000), a fim de suspender os efeitos da norma contida no art. 15 e a expressão “respectivamente” constante do art. 18, ambos da Lei Estadual nº 10.955/2007, viabilizando, assim, a utilização de recursos do BAPREV para pagamento de benefícios de inativos e pensionistas vinculados ao FUNPREV.

Sucedo que, em 05/05/2020, a Segunda Câmara Cível do TJ/BA negou provimento ao mencionado agravo de instrumento, o que implicou, como consequência prática, na revogação da tutela provisória que havia permitido que as receitas do BAPREV fossem direcionadas ao pagamento de benefícios de inativos e pensionistas vinculados ao FUNPREV.

Ou seja, no exercício financeiro ora examinado (2022) não havia qualquer decisão judicial ou dispositivo legal apto a legitimar a transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, de modo que a prática deve ensejar a imposição de ressalva ao juízo aprovativo a ser emitido por essa egrégia Corte de Contas, por representar transgressão ao disposto no art. 15 da Lei Estadual nº 10.955/2007.

No que diz respeito ao exercício da função corretiva, consubstanciada na expedição de determinação para que seja observado o padrão de conduta definido na legislação, é importante salientar que, no relatório de diligência emitido pela 6ª CCE (Ref.3266816), foi destacada a recente edição da Lei Estadual nº 14.651/2024, que, em seu art. 3º, assim dispõe:

Art. 3º. O Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realizará aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e alcance do seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos contados da data de início de vigência desta Lei, na forma a ser estabelecida em Lei.

Ainda de acordo a 6ª CCE, “o efeito financeiro mais imediato com a aprovação do referido normativo foi a **cessação em 2024 das transferências de recursos entre os fundos previdenciários**” (Ref.3266816-10), razão pela qual este Parquet de Contas deixa de sugerir a adoção de providências corretivas em relação ao achado ora examinado.

De todo modo, cabe a esse Tribunal de Contas acompanhar, em auditorias futuras, a efetiva implementação das medidas previstas na referida lei, que têm por objetivo proporcionar a recomposição financeira e o reequilíbrio atuarial do BAPREV.

Quanto ao achado acerca da contabilização de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, a PGE aduziu que “foi inaugurado o processo SEI nº 019.3142.2023.017451-39, no ano de 2023, por meio do qual foram processadas as devidas alterações que se concretizaram em 2024, por meio de Apostilamentos em todos os contratos que se enquadram nessa categoria, buscando, tão somente, o aperfeiçoamento contábil, conforme documento anexo”.

Entendo, portanto, que não há, nesse momento, que se apor ressalvas quanto a esse achado.

É importante destacar, ainda, que, acerca do achado concernente à ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, a PGE, de forma bastante esclarecedora, apresenta os seguintes comentários:

A respeito do tema, cumpre rememorar que o Supremo Tribunal Federal, na tese fixada para o tema 483, de repercussão geral, quando da análise de demandas processuais que lhes foram submetidas à apreciação, relacionadas à Lei Federal Nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), embora tivesse asseverado por legítima, à época, a publicação dos nomes dos servidores públicos e do valor da remuneração dos mesmos, não delimitou qualquer formato vinculante, ou seja, forma, através da qual se daria a divulgação adequada à finalidade da Lei de Acesso à Informação.

Em que pese a discussão jurídica em torno da LAI, restou publicada posteriormente, a Lei Federal Nº 13.709, de 14/08/2018 (LGPD), cujo conteúdo estabeleceu a necessidade de convergência do dever de transparência imposto à Administração Pública, com parâmetros de proteção de dados pessoais dos servidores públicos e pensionistas, dado o dever de observância pela Administração Pública, ao princípio da proporcionalidade no tratamento de dados pessoais.

(...)

Em 23/03/2024, foi publicado o Decreto Nº 22.675, dispondo sobre a divulgação de informações relativas à remuneração e proventos de agentes públicos civis e militares estaduais ativos, inativos e pensionistas.

Para implementação da referida divulgação, estão sendo realizados ajustes na interface e no layout de carga de dados que alimentarão o sistema de forma a contemplar as definições previstas no citado decreto.

Portanto, assim que seja atendido esse novo formato de consulta com finalização dos ajustes, testes e homologação, o sistema será disponibilizado na Internet, ainda no segundo semestre de 2024, com a divulgação dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual, observando as normas legais vigente, inclusive no que diz respeito à LAI e a LGPD.

Com relação às 137 recomendações propostas, entendo que menos é mais. Sempre digo e repito que devemos pontuar o que de fato é relevante e material para que o que é menos relevante não se sobressaia. Além do que é preciso segregar as recomendações atinentes a Contas de Governo daquelas que são relativas às Contas de Gestão, que são apreciadas por esta Casa de forma constitucional e legal. Inclusive recomendo a leitura, nas contas relativas ao exercício de 2009, também sob a Relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Honorato, do

capítulo constante do item 3.6, que tratou exclusivamente do tema "Contas de Governo e Contas de Gestão" de forma extremamente didática.

Para os fins de corroborar o que afirmo aqui, o próprio site deste Tribunal, na matéria "TCE/BA emite determinações e recomendações visando melhorias na Política Estadual de Recursos Hídricos", datada de 1º/08/2024, traz recomendações e determinações referentes a uma conta de gestão e que são consideradas, como muitas outras, aqui nas Contas de Governo.

O que me preocupa nesta Casa é que se continue a insistir em trazer para as Contas de Governo recomendações ou determinações que sejam referentes a Contas de Gestão. Sem que haja uma análise criteriosa, sem que haja uma diferenciação entre isso, entendo que ou perderão sentido as Contas de Gestão ou perderão sentido as Contas de Governo, o que seria uma temeridade para esta Casa de Controle.

Por isso, acompanho as seguintes recomendações constantes do Quadro 01 que se segue:

- **Quadro 01 – Recomendações a serem acompanhadas**

TEMA	NÚMEROS
QUANTO AO ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DE PARECERES PRÉVIOS:	1
QUANTO AO PLANEJAMENTO, GESTÃO DE AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA:	1, 2, 3, 14, 15, 18, 21, 22, 24, 26, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 47, 48, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 62, 64 e 85
QUANTO AO CONTROLE INTERNO:	1 e 2
QUANTO À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL:	4, 6, 7 (no prazo de 180 dias em vez de 60), 14 e 40
QUANTO A QUESTÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:	1
TOTAL DE RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PELO RELATOR A SEREM SEGUIDAS POR ESTE JULGADOR:	37

Apesar, no entanto, de seguir as recomendações discriminadas, proponho, dadas certas semelhanças, que algumas delas, relativas à gestão de ações de políticas públicas, sejam incorporadas umas às outras, transformando-as em uma única recomendação. Faço isso em relação às seguintes, com a consecutiva redação sugerida:

- **Recomendações 14 e 15:**

Redação proposta: Realizar um diagnóstico a fim de identificar tanto as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos indicadores relativos ao **Ensino Médio**, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019), quanto as causas da não ampliação das matrículas da **EJA**, subsidiando a adoção de medidas para solucionar a situação observada (**Item 2.5.2**);

- **Recomendações 31, 33, 35, 36 e 37:**

Redação proposta: Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade**, a **Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, a **Política Estadual sobre Mudança do Clima**, a **Política Estadual de Educação Ambiental** e a **Política Estadual de Recursos Hídricos**, conforme os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, c/c o art. 105, II, da CE/1989 e com o art. 2º do Regimento da SEMA, aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Itens 2.5.6.1, 2.5.6.2, 2.5.6.3, 2.5.6.4 e 2.5.6.5);

- **Recomendações 54, 55, 56, 58, 60 e 62:**

Redação proposta: Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros**, a **Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros**, a **Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável**, a **Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar**, a **Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde** e visando avaliar a **Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo**, conforme os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, c/c o art. 105, II, da CE/1989 e com o art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (Itens 2.5.9.2, 2.5.9.3, 2.5.9.4, 2.5.9.5, 2.5.9.6 e 2.5.9.7);

Desse modo, reduzo as 37 recomendações que sigo a 27 e acrescento mais uma recomendação referente ao Controle Interno, no sentido de que seja implantado um Sistema Integrado de Controle Interno, nos moldes constitucionalmente previstos, com uma estrutura de pessoal própria, orçamento específico e vinculação direta ao governador.

Inclusive, acerca da possibilidade de expedição de determinação ao Exmo. Governador do Estado e, no caso destas contas, acerca das propostas de determinação para apresentação de projetos de lei, deixo registrado neste voto o pensar da PGE, descrito em seus memoriais, e que caminha com o entendimento deste Julgador:

A função relevante do Tribunal de Contas é de natureza consultiva, emitindo parecer que subsidiará o efetivo julgamento das contas pela Assembleia Legislativa, **não cabendo, portanto, a expedição de determinações no âmbito da emissão de parecer prévio.**

Assim, impõe-se o reconhecimento de que à Corte de Contas não cumpre a imposição de determinações, especialmente no âmbito das contas de governo, na qual a relevante função do TCE é de emissão de parecer prévio.

Observa-se que há diversas propostas de determinações desse Egrégio Tribunal, que invadem competência do Executivo de apresentar de forma privativa e discricionária projeto de leis, bem como da Assembleia Legislativa para apreciá-los, bem como do Executivo em editar decretos, buscando se inserir em área estranha ao Controle Externo, ao determinar a edição ou revisão de leis.

Como se pode constatar, a exemplo das propostas de determinação constantes nos itens 2 a 9, 11 a 13, 15 a 51 e 75, há a proposição de determinações que, em última análise, obrigariam o Chefe do Poder Executivo a editar leis ou decretos.

Ao Governador compete privativamente a iniciativa para projetos orçamentários do Estado, para projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa, bem como para editar decretos e regulamentos.

Quanto aos 20 parágrafos de ênfase, deixarei de acompanhar a maior parte do que foi proposto. Seguirei os que considero mais relevantes, que são os que estão relacionados com a Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (3) e com o passivo previdenciário (2), acrescentando, na redação deste último, o seguinte trecho em negrito:

2) Passivo Previdenciário. Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Saliente-se que, nos últimos exercícios (2020 a 2023), os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo, em 2023, R\$6,1 bilhões. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado, **considerando, ainda, que, além do deficit anual, o saldo do passivo previdenciário é da monta o valor de R\$181.621.336.006,99.**

No entanto, como não foi proposto, acrescento mais um parágrafo de ênfase, como venho sugerindo nos exercícios anteriores:

Fonte Nova. Divergência entre as Obrigações, em 31/12/2023, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte Nova, destacadas no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia em confronto com os dados fornecidos pela Fonte Nova Participações (FNP), no Balanço Patrimonial auditado pela BDO RCS Auditores Independentes SS. Consta do Relatório de Administração dos Balanços Patrimoniais do Exercício de 2023 da Fonte Nova Negócios e Participações S.A. que “A operação do Empenho Direto culminou com a redução do valor da Contraprestação Pública devida pelo Poder Concedente à Concessionária, que passou de R\$180,9 milhões para R\$102,3 milhões anuais”, enquanto que no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia no detalhamento das despesas com PPPs, realizadas em 2023, consta o valor do Contrato nº 02/2010 da Arena Fonte Nova a quantia de R\$130.017.718.

Importa destacar, ainda, que, quando da análise das contas do exercício anterior, em meu voto, trouxe a preocupação acerca da “incerteza em relação a uma eventual necessidade de adequação das cláusulas econômico-financeiras do contrato de PPP, em face da não apreciação por este Tribunal de Contas dos Embargos de Declaração interpostos em virtude do Processo nº TCE/000490/2010, relacionado à PPP da Arena Fonte Nova”.

Considerando que ainda há recursos a serem julgados por esta Corte, as notas explicativas da administração às demonstrações contábeis do exercício de 2023 da Arena contemplam a referida informação sobre o Processo nº TCE/000490/2010, não tendo ainda esta Casa estabelecido o julgamento definitivo, tendo sido aduzido nas referidas notas que “Considerando o atual estágio do processo, tendo em vista que a decisão não é definitiva, a diretoria da Companhia, suportada pela avaliação de seus consultores jurídicos, entende que não é possível, neste momento, estimar eventual impacto na contraprestação pública e tampouco os potenciais desdobramentos deste processo. Desta forma, em função das incertezas existentes, em 31 de dezembro de 2023, não foi constituída provisão para passivos

ou registrado impairment de ativos, para refletir os potenciais desdobramentos deste processo”.

Com relação aos alertas, deixo de acompanhá-los por entender que não configuram situações relevantes à luz do art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe:

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Há de se destacar, por exemplo, quanto aos de nº 2 e nº 7, que se tratam de implementação de políticas públicas, cuja matéria deverá ser regulada de acordo com a possibilidade do Estado, como destaca a PGE e, por hora, acolho:

Em que pese as ponderações da Auditoria, não se revelam cabíveis os alertas propostos de nº. 2 a 7 relativo à implementação de políticas públicas.

A implementação de políticas públicas e a normatização, bem como regulamentação de determinadas matérias, é realizada de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas da Administração, conforme já destacado em item precedente.

A identificação de certas lacunas em tal seara, em que pese ser merecedora de aperfeiçoamento pela Administração, não tem gravidade suficiente para constar como ressalva e muito menos para ensejar a expedição de alerta.

Alguns outros itens sobre os quais eu acharia importante fazer uma reflexão são a questão das "contas-ponte" e a questão dos gastos com o Bolsa-Presença. No entanto já foram amplamente debatidos por esta Casa e já deixei clara a minha posição nos votos que proferi nos dois exercícios anteriores a este. Repiso, no entanto, um trecho do que escrevi no meu voto das Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, dada a grandiosidade do Programa:

Quando vejo um Gestor ter a visão de que alimentar o estudante é um estímulo para que ele compareça à escola só posso louvar essa iniciativa. Porque educação é alimento, mas o contrário também se aplica. E para que a educação seja efetivamente o alimento da alma, ela precisa também ser o alimento da carne. Se queremos mudar a situação educacional de nosso estado, precisamos cuidar do indivíduo em sua totalidade.

Ainda sobre o programa Bolsa-presença, a PGE aduziu em seus memoriais que o principal objetivo é garantir o acesso à educação e a permanência do aluno na escola, com uma

abordagem que envolve motivação e participação familiar, sendo, portanto, considerado uma despesa educacional. Observe-se o dito pela douta Procuradoria:

Nítido, pois, que o objetivo central firma-se na garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola. Há toda uma modelagem voltada à motivação do aluno, com envolvimento da família. O escopo, repita-se é educacional, e não primariamente proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos, capaz de reclamar uma proteção social básica ou especial, nos termos da Lei Federal 8.742, de 1993. Não havendo diretamente o objetivo da assistência social, incabível a aplicação de recursos financeiros alocados para a assistência social. Ao reverso, constituindo o objetivo central o desenvolvimento educacional, deve-se utilizar os recursos próprios, nos termos do art. 212 da CF/88 e do art.70 da Lei 9394, de 1994.

Merece ser pontuado que a previsão de que será beneficiado o aluno cuja família esteja inscrita no CadÚnico não traduz o objetivo central do programa (permanência na escola), mas apenas a seleção do público mais necessitado, o que, por si só, como visto, não tipifica os objetivos típicos da assistência social para fins de caracterização do programa como da área educacional ou assistencial.

Com tais considerações, opina-se favoravelmente à alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais, s.m.j.

Assim, como costumo fazer em meus votos em sede de Contas de Governo, anexo o quadro que se segue, facilitando assim o entendimento do quantitativo das proposições da Auditoria, do MPC, da Relatoria e deste Julgador:

• **Quadro 02 – Resumo das proposições em sede de Contas de Governo**

NÚMERO DE PROPOSIÇÕES:	AUDITORIA	MPC	RELATOR	CONS. INALDO ARAÚJO
RESSALVAS	25	10	06	-
DETERMINAÇÕES	76	86	-	-
TOTAL DE RECOMENDAÇÕES	70	70	137	28
ALERTAS	13	-	07	-
ÊNFASES	05	-	20	03

Desse modo, em resumo, voto pela aprovação das Contas com 28 recomendações e três ênfases, aderindo à necessidade de apresentação pelo Poder Executivo do Plano de Ação proposto, nos termos da Resolução Normativa nº 84/2020 desta Casa, tomando como base o apresentado pela Fundação Luís Eduardo Magalhães no Processo nº TCE/005763/2020 (Protocolo nº TCE/004551/2023), e no prazo sugerido pelo eminente Relator.

Assim, desejando uma Bahia mais justa, onde o cidadão seja respeitado e tenha as suas necessidades atendidas, se comecei o meu voto enaltecendo o poder do Criador nos dizeres da poesia paraibana, finalizo afirmando que, apesar das pessoas, Ele é o dono de tudo, como dito na poesia pernambucana, na forma da canção "Filho do Dono", de Petrúcio Amorim, interpretada por Flávio José, na esperança de que o cantado na música deixe de ser a dura realidade desta rica, mas paradoxalmente pobre Bahia:

Televisão de fantasia e violência
Aumenta o crime
Cresce a fome do poder

Boi com sede bebe lama
Barriga seca não dá sono
Eu não sou dono do mundo
Mas tenho culpa
Porque sou filho do dono

É o voto.

Cons. Inaldo Araújo

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Inaldo da Paixão Santos Araújo
Conselheiro(a) - Assinado em 13/08/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: UWMJE5NZUZ

PROCESSO: TCE/003370/2024**RELATOR:** CONS. Antônio Honorato**Natureza:** Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo**Exercício:** 2023**Gestor:** Jeronimo Rodrigues Souza

DECLARAÇÃO DE VOTO

Versa o presente de processo sobre a apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, o Excelentíssimo Senhor Governador Jeronimo Rodrigues Souza, referente ao exercício de 2023, à augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, tendo sido encaminhado a esta Corte para emissão do parecer prévio, com fulcro no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar nº 27/2006, a partir do resultado dos exames nas Demonstrações Contábeis Consolidadas, relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, documentos previstos em leis e controles pertinentes, assim como na mensagem enviada pelo Governador e nas respostas apresentadas pela Administração Pública aos questionamentos realizados pela equipe técnica deste Tribunal de Contas.

I – DA INSTRUÇÃO DO FEITO

Findo os trabalhos auditoriais, inclusive com a realização do enfrentamento da resposta promovida pelo Exmo. Sr. Governador do Estado da Bahia, Jerônimo Rodrigues Souza, subscrita pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), verifico que a Auditoria opinou pela expedição de parecer prévio pela **aprovação das contas**¹, tendo em vista que, no seu sentir, os elementos contidos na prestação de contas representam a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2023, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, com **imposição de 25 (vinte e cinco) ressalvas ao juízo aprovativo pleno**, em decorrência dos efeitos das distorções e limitações consignados no aludido opinativo.

Consta, ainda, no aludido Parecer, a sugestão de expedição de 76 (setenta e seis) determinações, 70 (setenta) recomendações e 13 (treze) alertas previstos na LRF, bem como fez incluir parágrafo de ênfase no seu relatório.

Instada a se manifestar, a Procuradoria do Estado da Bahia (PGE), em seu arrazoado² pugnou pela expedição de parecer prévio pela aprovação das contas com recomendações, aduzindo que *"(...) a exiguidade do tempo para análise e a extensão do trabalho realizado pela equipe de auditoria, a presente manifestação está concentrada nos apontamentos que serviram como "base para o opinativo da área técnica" para a aprovação com ressalvas e em algumas das "determinações" sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de análise sobre algumas das recomendações propostas"*³.

Outrossim, a PGE pugna pela impossibilidade da Corte de Contas em expedir determinações ao Governador do Estado pois, no seu sentir, o chefe do Poder Executivo não é jurisdicionado do TCE-BA. Com efeito, considera antijurídica a realização de incursões coercitivas por meio de imposições de obrigações de edição ou alteração de decretos ou elaboração de projetos de lei, por exemplo, tendo em vista que o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado possui limite constitucional na separação dos Poderes e suas respectivas regras de distribuição de competência.

O Ministério Público de Contas do Estado da Bahia do Estado (MPC) opinou pela expedição de parecer prévio favorável à aprovação das contas com 10 (dez) ressalvas, com a sugestão de expedição de 10 (dez) determinações e de 70 (setenta) recomendações⁴.

II – DA PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO DO RELATOR

O Exmo. Relator submeteu sugestão de parecer prévio favoravelmente à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2023, com 06 (seis) ressalvas, liberando de responsabilidade o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, Jeronimo Rodrigues Souza, com expedição de 137 (cento e trinta e sete) recomendações e 6 (seis) alertas ao Chefe do Poder Executivo, com obrigação de elaboração e encaminhamento a esta Corte de um Plano de Ação, em 120 dias, com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis, bem como vez inserir a indicação de ênfase para 20 (vinte) apontamentos auditoriais.

2 Ref.3297389.
3 Ref.3297389-2.
4 Ref.3303363

III – DA POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DE DETERMINAÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM SEDE DE PARECER PRÉVIO

Os Auditores inseriram na Secção Analítica sugestões de expedição de 76 (setenta e seis) determinações ao Chefe do Poder Executivo, em razão da relevância dos apontamentos correlatos, bem como dos dispositivos constitucionais e legais infringidos, com fulcro no art. 91, XIV da Constituição Estadual/1989.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sede Repercussão Geral, Tema 0157, no julgamento do RE 729744, consagrou o entendimento de que o Parecer Prévio tem natureza meramente opinativa, cabendo, exclusivamente, o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo correlato.

Disto decorre que, em sede de apreciação de Parecer Prévio, a inserção de determinações ao Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 91, XIV, da Constituição Estadual/1989, extrapola, ao meu sentir, os limites constitucionais previstos para a manifestação dos tribunais de contas neste particular, vez que estaríamos a conferir ao provimento uma natureza híbrida, parte opinativa e outra parte cogente, mesmo que condicionada a aprovação do Parecer Prévio pela ALBA.

IV – DAS RESSALVAS ACOLHIDAS PELO RELATOR

Considerando a extensão do valioso e abrangente trabalho desenvolvido pelos auditores, que muito orgulha a nossa Corte de Contas, trazendo uma abordagem de elevado nível técnico, subsidiando o Pleno deste Tribunal com todos os meios para se desincumbir do mister máximo desta Casa, concentrar-me-ei nas considerações sobre as seis ressalvas propostas pelo Relator face à celeridade e concisão que pretendo imprimir a minha participação nesta apreciação, como a finalidade de permitir a todos os Conselheiros o tempo necessário para exposição das suas razões de decidir, contribuindo assim para uma Sessão profícua.

Dito isto, passo a analisar, de forma sintética, as 06 (seis) ressalvas acolhidas pelo Exmo. Relator e expor os motivos pelos quais, com as escusas de praxe, não irei acompanhá-las, respeitando, sempre, aqueles que pensam diversamente, dentro dialética que impõe a natureza dos julgamentos.

IV.1 –Da Inexistência de Decretos Exigidos em Diplomas Legais

Em relação a este apontamento, entendo que não há como consignar ressalvas nas contas prestadas pela não expedição de decretos pelo Poder Executivo, mesmo que previsto em leis, tendo em vista que são atos administrativos de competência exclusiva, de natureza geral e abstrata,

submetidos a necessidade de elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica. Com efeito, para mim, uma ressalva decorrente do não exercício desta competência só se justifica se houver uma consequência material que tenha impacto negativo na execução das medidas governamentais, a qual deve ser identificada e mensurada. Portanto, não acolho a sugestão de imposição de ressalva pelo não cumprimento de competência exclusiva de natureza legislativa.

IV.2 – Do Expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) realizadas no exercício de 2023 e Da Assunção de Obrigações Diretas Superiores aos Créditos Orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF.

Quanto ao primeiro apontamento, verifico que há uma divergência de entendimento, tendo em vista que a Administração assevera que o processamento das despesas como DEA está em conformidade com a legislação, vez que não há dúvida de que se referem ao exercício encerrado, fato, inclusive, não refutado pela Auditoria. Entretanto, a Auditoria aponta, como motivo para o pagamento como DEA e não como Resto a pagar, a ausência do empenho oportuno, dentro do exercício a que se referem, em observância ao art. 60 da Lei Federal n 4.320/1964.

Avaliando o comportamento dos valores pagos em DEA, verifico a procedência do argumento trazido pelo Estado, no sentido que houve uma redução dos valores pagos, em valores percentuais, entre 2015 e 2023, tendo apresentado, em 2023, o menor percentual da série, 1,52% do total empenhado no exercício. Este fato, associado a existência de R\$5,16 bilhões em disponibilidade líquida de caixa no final do exercício 2022 já deduzidos o DEA de 2023, demonstra a existência de recursos suficientes para cobrir os gastos em comento.

Neste sentido, segundo a avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional realizada em 2023, o Estado obteve a classificação CAPAG nível A, referente ao exercício de 2022.

Quanto ao apontamento de assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários, consubstancia-se em fato que, não obstante irregular, não possui o condão de impor ressalvas às contas prestadas, tendo em vista que havia disponibilidade financeira para o cumprimento das obrigações consideradas em seu todo, devendo ser apuradas dentro das prestações de contas das unidades jurisdicionadas ao TCE/BA, em todos os Poderes e não apenas no Executivo.

Pelo exposto, mantenho meu entendimento, expressado desde as contas de 2015, primeira que participei, inclusive na condição de Relator do feito, no sentido de não vislumbrar razões para ressaltar a gestão estadual pela inexistência de indícios de uma ação deliberada para transferir despesas de um exercício para outro, por insuficiência financeira. Pelo exposto, não acolho a

sugestões da Auditoria de imposição de ressalvas e de expedições dos alertas do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF feito pela Auditoria.

IV.3 – Da Ressalva da Gestão dos Convênios e Instrumentos Congêneres

No que se refere a este tema, é fundamental ressaltar o compromisso contínuo do Estado, por meio da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb), para encontrar soluções eficientes para a gestão de convênios e instrumentos congêneres, como é o caso do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Portanto, as impropriedades pertinentes a este item vêm sendo tratadas por mim como oportunidades de melhorias da gestão estadual, associadas aos impactos positivos das iniciativas adotadas pelo Estado em respostas aos apontamentos da auditoria. Nestes termos, concluo que não há materialidade para elevação destes apontamentos ao nível de ressalvas à gestão do Poder Executivo, sem prejuízo da mensuração dos impactos das ocorrências e fragilidades levantadas pela Auditoria nas prestações de contas das unidades responsáveis pela gestão dos convênios e instrumentos congêneres.

IV.4 – Da Contabilização Indevida de Despesas com a Terceirização de Médicos e Outros Profissionais de Saúde que atuam na Rede Própria do Estado, Sob Gestão Direta, Valor de R\$1,1 Bilhão, em desacordo com o Art. 18, § 1º, Da LRF.

Em relação a este tema, percebo que houve o acatamento do Estado, tendo promovido, em 2023, por meio do processo SEI nº 019.3142.2023.017451-39, as alterações necessárias, implementadas em 2024, por meio de apostilamentos em contratos relevantes, visando o aprimoramento contábil, ressaltando que o valor remanescente de R\$ 23.664.544,48 no elemento 39, refere-se a despesas não relacionadas a contratos de pessoal ou terceirização, como serviços de hemodinâmica, nefrologia, radioterapia e manutenção de autoclaves. Considerando o cumprimento dos limites de saúde e da LRF, concluo que o apontamento, apesar de relevante, não se consubstancia em ressalva às contas prestadas, uma vez que não impactou no cumprimento dos limites legais.

IV.5 – Da Transferência de Recursos, em 2023, no Montante de R\$761,1 Milhões, do BAPREV, para Custear Despesas Com Inativos e Pensionistas Arelados ao FUNPREV

Quanto a este particular, no exame das contas relativas ao exercício de 2022, consignei que, no meu entender, assistia razão ao Estado da Bahia quando aduziu que a matéria se encontra submetida ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Cível Originária nº 3023/2017, relator atual Ministro NUNES

MARQUES, na qual foi deferida tutela de urgência pelo relator original Ministro CELSO DE MELLO:

" (...) defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar, até final julgamento da presente demanda, "que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude o Parecer Técnico nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017 (doc. 10), bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estaduais, pela União Federal" (grifei), renovando-se, ainda, o Certificado de Regularidade Previdenciária cujo vencimento, no caso, dar-se-á em 21/08/2017."

Portanto, concluo que a imposição de ressalva com relação ao apontamento auditorial é defeso pois a matéria encontra-se judicializada o que, ao meu sentir, afasta a possibilidade de acolhimento dos argumentos auditoriais.

V – Dos Alertas

Não adiro a proposta de expedição dos alertas propostos pelo Relator, visto que não acompanhei as respectivas imposições de ressalvas, assim como pela inclusão da vedação ao câmputo como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os gastos com os programas Mais Futuro/Partiu Estágio e Bolsa Presença, no montante de R\$113,2 milhões.

Neste particular, mantenho meu entendimento já apresentado na apreciação das Contas de Governo de 2021, no sentido que essas despesas têm como objetivo central, a garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola, como observamos, por exemplo, no Programa Bolsa Presença, conforme o art. 2º da Lei Estadual nº 14.310/2021, que prevê a realização de atividades pedagógicas orientadas dentro de uma das linhas do Programa Bolsa Presença, voltadas a contextualizar o aluno na preparação de seu futuro no mundo do trabalho, com o desenvolvimento do projeto de vida, conforme as orientações da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, a oferta de cursos de formação continuada aos alunos e às suas famílias, dentre outras ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno, de continuidade nos estudos e de apoio à sua família.

Portanto, não vislumbro, nos casos examinados, a existências de gastos desvinculados de ações educacionais, o que atrairia, se fosse o caso, a vedação do câmputo destas despesas na apuração do limite em comento.

VI - CONCLUSÃO

Considerando que o Estado da Bahia obedeceu a todos os limites constitucionais e infraconstitucionais de gastos públicos, demonstrando controle fiscal, considerando, ainda, que o Governador conduziu suas ações dentro das possibilidades políticas e discricionárias, VOTO pelo **oferecimento de opinativo favorável à aprovação**, pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das **contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2023**, liberando de responsabilidade o então Governador do Estado da Bahia, Jeronimo Rodrigues Souza, **com a expedição das recomendações propostas pelo Relator. Adiro, ainda, às Ênfases: Revisão dos instrumentos de planejamento e Passivo Previdenciário** e à obrigação do Poder Executivo encaminhar a esta Corte de Contas, em 120 dias, **Plano de Ação**, com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis, **deixando de incluir a expedição dos Alertas** elencados pelo Relator em sua proposta de Parecer Prévio ora submetida à apreciação.

É O VOTO.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
Conselheiro(a) - Assinado em 13/08/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: U4NJI5OTKW

ATA DA 41ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, REALIZADA EM 06 DE AGOSTO DE 2024.

Abertura dos trabalhos: 14h30min. Presidente Exmo. Sr. Conselheiro **MARCUS PRESÍDIO**, Exmos. Srs. Conselheiros **ANTONIO HONORATO, INALDO ARAÚJO, GILDÁSIO PENEDO FILHO, CAROLINA MATOS e JOÃO BONFIM.**- Procuradora-geral do Ministério Público Especial junto a este Tribunal: Dra. **CAMILA LUZ DE OLIVEIRA.** - Representante da Procuradoria Geral do Estado: Dra. **BÁRBARA CAMARDELLI.**- Secretário de Processos: Dr. **LUCIANO CHAVES DE FARIAS.** A ata da quadragésima Sessão Ordinária, realizada em 01 de agosto de 2024, foi aprovada.- Ao iniciar a sessão, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio informou que haverá pauta única nesta sessão com o Processo de Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2023, cujo Relatório e Parecer Prévio sobre Contas do Chefe do Poder Executivo são especialmente relevantes, pois trazem uma visão sistêmica e bastante representativa acerca da execução das políticas públicas, das ações governamentais e da execução do orçamento público; e o resultado que será apresentado foi produzido pelos auditores, equipe de assessoramento do relator, dos outros Gabinetes de conselheiros e do Ministério Público de Contas, tratando de um valioso instrumento de transparência da gestão pública que favorece o controle social e fortalece a cidadania no Estado Democrático de Direito. No ensejo, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio registrou a presença da Exma. Sra. Procuradora-Geral do Estado, Dra. Bárbara Camardelli, representando o Estado da Bahia e o Exmo. Sr. Governador do Estado, Dr. Jerônimo Rodrigues Souza; do Ilmo. Sr. Auditor-geral do Estado, Dr. Luís Augusto Rocha, representando a Secretaria da Fazenda; da Ilma. Sra. Procuradora-geral Adjunta para assuntos jurídicos, Dra. Patrícia Saback; do Exmo. Sr. Coronel Robson Pacheco, representando o Exmo. Comandante-Geral da Polícia Militar, Coronel Paulo Coutinho; do Exmo. Sr. Secretário da SEPLAN, Dr. Cláudio Peixoto, e de todos os representantes dos Secretários de Estado presentes; do Ilmo. Sr. Contador-geral do Estado, Dr. Ilan Oliveira, e também do Ilmo. Sr. Contador, Dr. Manuel Roque.- **PRESTAÇÃO DE CONTAS -**

JULGAMENTO - RELATOR: CONS. ANTONIO HONORATO - PROCESSO: TCE/003370/2024 - NATUREZA: PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR - RELATÓRIO E PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO: 2023 - GESTOR: JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA

- O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio, ao apregoar o processo, parabenizou a comissão liderada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, e, também, o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, anteriormente designado, que infelizmente não pôde dar continuidade aos trabalhos, estendendo as congratulações a todos os envolvidos nessa laboriosa missão, uma vez que é sempre um desafio apreciar elementos que dizem respeito à gestão de um Estado que tem a complexidade e a dimensão da Bahia, sempre havendo um exame cuidadoso dos dados e das informações trazidas aos autos, com discernimento e equilíbrio no enfrentamento das matérias que foram postas. Na oportunidade, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio informou que, após o pronunciamento do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, se manifestarão, na fase de discussão, a Exma. Sra. Procuradora-geral do Estado da Bahia, Dra. Bárbara Camardelli, e, em seguida, os Exmos. Srs. Conselheiros na ordem de inscrição, passando a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, para apresentação do Relatório e Proposta de Parecer Prévio. No ensejo, o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, ao cumprimentar todos os presentes, fez registrar que só foi possível a apreciação dessa matéria no dia de hoje, em razão do excelente quadro de colaboradores que esta Casa possui, uma vez que sem o esforço deles e da Comissão de Assessoramento, não seria possível a concretização desse trabalho, assim como do gabinete do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, que prestou valioso auxílio. Em seguida, o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, considerando que se submeteu a uma cirurgia ocular e ainda se encontra em recuperação, possuindo dificuldade para fazer a leitura de textos longos, solicitou ao Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio para que o Ilmo. Sr. Secretário de Processos, Dr. Luciano Chaves de Farias, procedesse à leitura do resumo do seu relatório e proposta de voto, com o que concordou a Presidência. O Ilmo. Sr.

Secretário de Processos, Dr. Luciano Chaves de Farias, procedeu à leitura do resumo do relatório e da proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, a seguir transcrito: **“CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA 2023** - Objetivando a apresentação da Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício de 2023, foi feita pelo meu gabinete a análise dos resultados auditoriais e do opinativo sobre a regularidade da gestão, que se encontram na Seção Analítica dos autos. A Seção Analítica, elaborada pelos diligentes auditores desta Casa que integram as sete Coordenadorias de Controle Externo, apresenta o exame da formalização do processo, das questões de planejamento governamental, do resultado do desempenho do Governo em aspectos relacionados à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, da execução orçamentária, financeira e fiscal, das demonstrações contábeis e demais demonstrativos previstos na legislação pertinente, do controle interno e transparência pública, além do acompanhamento de deliberações do parecer prévio referente ao exercício anterior. No que tange à instrução processual, destaco que o Estado da Bahia, por intermédio da douta Procuradoria Geral do Estado, apresentou esclarecimentos decorrentes da notificação realizada ao Exmo. Senhor Governador do Estado, que foram analisados nesta relatoria, bem como sopesados os entendimentos da Auditoria e do Ministério Público de Contas, ambos com opinativo favorável à emissão de parecer prévio pela aprovação das Contas com ressalvas, determinações e recomendações. Enalteci em meu relatório e aqui também enalteço a qualidade técnica do trabalho apresentado pelos auditores, que possibilitou, no âmbito desta relatoria, analisar os pontos considerados relevantes, a fim de reunir os elementos para viabilizar a formação do opinativo que integrará a proposta de parecer prévio. Considerou-se o conjunto dos exames pertinentes ao exercício em tela e a apreciação deste TCE em relação a apontamentos recorrentes. Nos exames das presentes Contas, os auditores avançaram para uma análise mais abrangente de desempenho, envolvendo políticas públicas, tendo sido constatadas deficiências em sua formulação, implementação e avaliação, denotando a necessidade de adoção de medidas para a regulamentação e

aprimoramento de sua execução e avaliação. Apontamentos deram conta de ausência de formulação/regulamentação de políticas públicas, bem como de estágios de tramitação em algumas delas, e, no âmbito da avaliação, de ausência ou insuficiência de instrumentos instituídos, com constatações de deficiência ou insuficiência de indicadores, que podem comprometer a execução e a adequada avaliação, bem como podem impactar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável atrelados às políticas correspondentes. Entretanto, a meu ver, não se pode mensurar o impacto das inconformidades ou até mesmo da ausência da regulamentação nos resultados, o que demanda a avaliação de cada política, envolvendo os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Porquanto relevante a bem conduzida análise auditorial acerca desses aspectos, entendo oportuno e necessário dar continuidade a essa importante análise, de forma individualizada em auditorias programadas, de modo a fortalecer o nexo causal do quanto constatado com os resultados efetivamente viabilizados. Com efeito, a possibilidade de as deficiências comprometerem, e em qual medida, os resultados, e sua respectiva avaliação, enseja o aprofundamento /acompanhamento de cada política pública, para o que foi dado passo inovador nas análises auditoriais em sede de Contas de Governo. Registro, por oportuno, a incorporação do indicador de 'Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI' no PPA 2024-2027, como sugerido pela Auditoria por configurar indicador que melhor mensura a sensação de proteção e segurança das pessoas, com a promulgação da Lei Estadual nº 14.647/2023, referente ao novo PPA. Ressalto também que, entre os avanços realizados pelo Governo do Estado no exercício em tela, à fl. 119 do caderno relativo às Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, consta a tabela 'Análise Simplificada dos Dados Contábeis do Estado da Bahia', a qual, como asseverado na referida página, *'[...] teve por base a tabela apresentada no voto em separado do Ilmo. Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo, do Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia ao longo dos últimos exercícios'*, exemplo significativo da contribuição desta Casa para o aprimoramento da gestão pública estadual. No exame das presentes Contas cabe destacar o que segue. **1.** Em um cenário

estadual em 2023 de crescimento de 1,1% no Produto Interno Bruto (R\$420,3 bilhões em valores correntes), os auditores registraram que as Demonstrações Contábeis de 2023 informaram que a receita realizada totalizou R\$71,5 bilhões e a despesa executada, R\$74,0 bilhões (excluindo-se operações intra e deduções), ocasionando um **resultado deficitário** da execução orçamentária no valor de R\$2,5 bilhões, com a justificativa de que tal déficit foi coberto por superávits financeiros de exercícios anteriores, mediante a abertura de créditos adicionais. **2.** Em 2023, no âmbito da principal fonte de recursos do Estado – **receitas tributárias**, foi constatado aumento, em termos nominais, de 3,73% na arrecadação líquida do ICMS (R\$29,3 bilhões), e, corrigindo-se o montante arrecadado em 2022, uma queda de 0,85%, decorrente, principalmente, das mudanças nas cargas tributárias do óleo diesel e da gasolina, dada a relevante participação desse segmento no ICMS total. **3. A Receita Corrente Líquida** publicada, exercício de 2023, foi de R\$57,2 bilhões, superior em 3,40%, em termos nominais, à de 2022, entretanto inferior em 1,16%, quando corrigido o valor daquele exercício com base no IPCA. Os auditores constataram que, de acordo com os registros contábeis, não foram observadas diferenças significativas entre os valores publicados pela SEFAZ e os apurados pelo TCE/BA. **4.** Relativamente à **renúncia de receita**, no que tange às 15 empresas selecionadas com maior volume de renúncia em 2023 (25,05% do total realizado), os auditores concluíram que, de modo geral, as empresas cumpriram as obrigações pactuadas, embora, especificamente em relação ao indicador criação/manutenção de empregos, a meta somente foi alcançada por menos da metade das empresas analisadas. Observaram melhora no exercício do papel fiscalizador por parte da Secretaria responsável, na qualidade das informações prestadas e na apresentação da documentação suporte dessas informações. **5.** O Poder Executivo empenhou R\$1,4 bilhão no exercício para pagamento dos contratados sob o **Regime Especial de Direito Administrativo - REDA**, que corresponderam a 4,71% do gasto total com pessoal e encargos sociais desse Poder, encontrando-se vigentes 43.100 contratos nas unidades da Administração Direta e Indireta, com acréscimo de 3.785 contratos em relação a 2022, representando aumento de 9,63%,

proveniente, sobretudo, da adição de contratos referentes a servidores lotados na SESAB. **6.** Ponto merecedor de destaque e recorrente, porquanto vem sendo abordado nos Relatórios sobre as Contas Governamentais e Pareceres Prévios de anos passados, com indicação de ressalvas e recomendações, são as **Despesas de Exercícios Anteriores - DEA**. O Poder Executivo empenhou neste elemento de despesa o montante de R\$1,1 bilhão, crescimento de 3,9% em relação a 2022. Em comparação ao exercício anterior, as secretarias que historicamente apresentam maior volume dessas despesas empenhadas tiveram aumento nesse elemento em 2023, com exceção da Secretaria de Turismo. Importante também ressaltar que, após exames dos processos selecionados dessas despesas em cinco secretarias estaduais, os auditores constataram que 100% dos processos analisados se referiam a despesas conhecidas no exercício de competência; por conseguinte, a totalidade dessas despesas não atendia aos requisitos legais. Foi verificado que, até março de 2024, o total de empenhos já era de R\$1,6 bilhão, representando aumento de 50,3% em relação a 2023. Ponto este ensejador de ressalva na Proposta de Parecer Prévio, recorrente. **7.** Como consequência, o montante de despesas executadas como DEA que deveria ter sido inscrito em **Restos a Pagar** foi de, pelo menos, R\$214,0 milhões (100% da amostra), e, se considerado o total de despesas empenhadas por esse elemento, o valor poderia chegar a R\$1,1 bilhão. Ponto também constante da Proposta de Parecer Prévio como ressalva. **8.** Com vinculação ao apontamento anterior, foi constatada a **assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários** na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF, ao verificar que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023. Apontamento recorrente em Pareceres Prévios de exercícios anteriores. **9.** Com relação à destinação das **emendas parlamentares** individuais, a Auditoria confirmou que houve cumprimento da LDO/2023, porquanto destinados 51,78% para a Saúde (limite mínimo de 50%), 25,97% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 22,25% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%). Entretanto, verificou que foram

empenhados 81,79% (R\$122,7 milhões) e pagos 64,49% (R\$96,8 milhões) do total do orçamento atualizado (R\$150,1 milhões), com baixa execução financeira, além de execução não isonômica, em descumprimento ao mandamento constitucional, tendo em vista variações entre 47,42% e 100% das despesas empenhadas, e entre 14,57% e 96,49% das despesas pagas. Também não foi identificada a publicação dos impedimentos para a sua devida execução, conforme art. 160, § 11, da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023. Apontamento recorrente em Pareceres Prévios de exercícios anteriores. **10. Quanto à ordem cronológica de pagamentos**, a Auditoria constatou a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada à ausência de publicação da ordem cronológica de seus pagamentos, o que pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira, registrando que, mesmo após quase 19 anos de vigência da Lei Estadual nº 9.433/2005 e quatro recomendações deste TCE, ainda não houve regulamentação do referido comando legal, apontamento recorrente em Pareceres Prévios de exercícios anteriores. **11. Quanto aos limites constitucionais e legais (LRF)**, tem-se que o Estado da Bahia cumpriu os seguintes: - **Saúde** – despesas de R\$7,2 bilhões, atingindo 15,36% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais e legais, atendendo ao limite mínimo de aplicação de 12,00%. - **Educação** – despesas de R\$12,0 bilhões, equivalentes a 25,64% do total da Receita Líquida de Impostos e das transferências constitucionais e legais, atendendo ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%. Entretanto, considerando que a inclusão de R\$113,2 milhões, pela Administração, de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, foram revisados os cálculos, passando o índice para 25,39%, ainda assim cumprindo o art. 212 da Constituição Federal de 1988. O limite mínimo de aplicação em despesas com pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício também foi cumprido. - **Pessoal e Encargos Sociais** – participação das despesas com pessoal de todos os poderes e órgãos (consolidado) em relação à receita corrente líquida correspondeu a 48,44%, conforme valor publicado, e 51,74%, conforme

apurado pela Auditoria, portanto abaixo do respectivo limite de alerta previsto no art. 59 da LRF. E a participação da despesa com pessoal para o Poder Executivo, publicado por esse Poder, de 39,98%, enquanto a apurada pela Auditoria de 43,27%, também abaixo do limite de alerta. Aqui merecem esclarecimento duas divergências: diferenças decorrentes do montante de R\$1,1 bilhão na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização” e do valor de R\$761,1 milhões no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”. A primeira se refere à contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, em desacordo com o art. 18, § 1º, da LRF, tendo sido regularizada somente em 2024. A segunda diz respeito à dedução indevida do cômputo da despesa de pessoal da transferência de recursos, em 2023, de R\$761,1 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem que, para tanto, existisse respaldo judicial ou legal que amparasse esse tipo de procedimento, também regularizada em 2024. Ocorrências, entretanto, que permaneceram em 2023. - **Previdência Oficial do Estado** - a relação de 1,56 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite legal (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998. - **Endividamento Público** - apesar de a Auditoria ter constatado que as deduções da dívida consolidada se encontravam subavaliadas em R\$76,8 milhões, devido a divergências entre os saldos nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos do Sistema FIPLAN, foi verificado que o Estado cumpriu os limites para a dívida consolidada líquida, liberações de operações de crédito, montante global das operações de crédito realizadas, dispêndios e concessão de garantias de valores. - **Parcerias Público-Privadas** - com oito contratos de PPP vigentes, o Estado da Bahia realizou despesas com pagamento de contraprestações equivalendo a 2,41% da Receita Corrente Líquida, cumprindo o limite fixado em 5,00% em relação a essa Receita, e evidenciando, com base nas estimativas para as receitas e despesas para os próximos dez anos, que não seria

ultrapassado o referido limite. **12.** Com relação aos **precatórios**, a Auditoria identificou a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) nas despesas executadas, bem como a subavaliação da dívida em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização do valor dos processos, também recorrentes. Importante assinalar que o saldo do passivo registrado como precatórios, quando comparado ao exercício anterior, cresceu 69,45%, tendo sido pagos em 2023 R\$884,0 milhões e incorporados R\$4,3 bilhões, denotando que em 2023 a razão entre pagamentos e incorporação de novos precatórios foi de quase 1 para 5 vezes, respectivamente. Assim, considerando todos os pontos registrados pela Auditoria, bem como a resposta apresentada pelo Estado em relação a esses pontos e o opinativo do Ministério Público de Contas, foi possível formar o entendimento de que os elementos reunidos não são suficientes para comprometer o mérito das Contas, considerando ainda que significativa parte deles provém de exercícios anteriores e atentando para o contexto do primeiro ano de um ciclo de gestão, o que enseja uma proposta de Parecer Prévio com opinativo favorável à **aprovação**, pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, com as **ressalvas, recomendações, ênfases e alertas** consignados, que ora submeto à apreciação deste Tribunal Pleno. Em relação à expedição de determinações sugeridas pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, mantenho o posicionamento quanto a não caber a sua aposição, cujo julgamento se dará pela Assembleia Legislativa do Estado, convertendo-as, na referida proposta, com exceção daquelas que já foram objeto de ressalvas, em recomendações, acolhendo também as recomendações sugeridas pelos auditores”. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio, ao agradecer à leitura proferida pelo Ilmo. Sr. Dr. Luciano Chaves de Farias, passou a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato que reiterou os agradecimentos ao Ilmo. Secretário de Processos e a todos os envolvidos, registrando que a sua Proposta de Parecer, após apreciação deste Plenário, passa a ser uma deliberação deste Tribunal que será encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente

Marcus Presídio abriu a discussão da matéria, passando a palavra à Exma. Sra. Procuradora-geral do Estado, Dra. Bárbara Camardelli, para fazer sustentação oral nesta sessão, na forma do art. 82 do Regimento Interno desta Corte de Contas, oportunidade em que S. Exa., inicialmente, saudou todos os presentes, nas pessoas do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio e do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, destacando os seguintes pontos do Relatório: a questão do PPA, relativa aos indicadores e metas de governo, tendo a Administração Pública Estadual dentro do campo da discricionariedade e da competência, elegido uma metodologia diferenciada para o PPA de 2024 a 2027; a necessidade da edição dos Decretos Normativos e Leis; a questão relativa ao expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizado no exercício de 2023; a questão da assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP; a recomendação relativa à questão das despesas relacionadas à educação; a transferência de recursos do BAPREV; os repasses realizados por convênios e instrumentos congêneres nas DCCEs; as despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado. Ao encerrar, a Exma. Sra. Dra. Bárbara Camardelli pleiteou o afastamento das ressalvas, diante do desempenho do Estado em 2023 e do que está fazendo neste exercício, e a retirada dos alertas, porque são direcionados a atos legislativos de iniciativa privativa do Executivo. O Exmo. Sr. Conselheiro Marcus Presídio agradeceu a manifestação da Exma. Sra. Procuradora, retornando a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, que manteve a sua proposta de parecer. Dando prosseguimento à discussão, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio informou que se encontram previamente inscritos o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo, o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim e a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos. Pediu a palavra a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos para, ao cumprimentar todos os presentes, levantar uma questão de ordem, exclusivamente como forma de contribuição à melhoria dos trabalhos, no que diz respeito à apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo, no sentido de solicitar que, nas próximas sessões de apreciação de Contas de Governo, se tenha uma melhor

organização, em especial no que diz respeito ao quesito transparência quanto à inscrição dos conselheiros que queiram usar a oportunidade da fala, uma vez que, antes de iniciar a sessão, já haviam três conselheiros inscritos para fazerem uso da palavra na fase de discussão, sugerindo que nas próximas sessões de apreciação de Contas de Governo, as inscrições sejam oportunizadas a partir da abertura da sessão pelo presidente. Pediu a palavra o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim para retirar a sua inscrição prévia de uso da palavra. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio fez consignar que: se trata de uma sessão peculiar que enseja algumas flexibilizações; acolheu os pedidos de inscrição prévia por não considerar a possibilidade de causarem insatisfações; e a Resolução nº 164/2015 relativa às Contas de Governo é omissa quanto ao momento de inscrição dos conselheiros. No ensejo, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio ressaltou que a transparência é tida como um fator primordial na sua gestão e na de todos que o antecederam, colocando-se à disposição para submeter essa questão à deliberação dos Exmos. Srs. Conselheiros. Pediu a palavra a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos para destacar que a referida questão merece a atenção de todos, porque diz respeito ao tratamento isonômico entre todos os conselheiros, não querendo causar nenhum tipo de ofensa a condução dos trabalhos da presidência, e que a sua sugestão de mudanças é a partir do próximo julgamento. Pediu a palavra o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo para, ao tecer comentários sobre a matéria, retirar a sua inscrição prévia do uso da palavra. Em seguida, a matéria foi amplamente debatida, conforme consta das notas taquigráficas da presente sessão, oportunidade em que o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio comprometeu-se a estudar a matéria para estabelecer critérios futuros para a concessão da palavra aos conselheiros. Dando prosseguimentos à discussão, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio fez registrar a seguinte ordem de inscrição: a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos, o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo, o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim e o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Gildásio Penedo Filho, passando a palavra à Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos. No ensejo, a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos deu início ao seu voto

parabenizando o atual Relator das Contas de Governo, o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, extensivamente a sua competente equipe de trabalho, que apesar de ter sido designado apenas em 18/06/2024, em função de licença médica do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, soube conduzir a relatoria com excelência, apresentando um trabalho com o exato equilíbrio entre concisão, objetividade, minúcia e qualidade técnica; e o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio, que inaugurou uma nova etapa na produção desse importante trabalho, convidando para esta sessão, de forma colaborativa, as autoridades representantes da Administração Pública estadual, responsáveis pela elaboração e implementação das diversas políticas destinadas à sociedade baiana, uma iniciativa de reconhecimento de que o Parecer Prévio, além de representar uma peça técnico-jurídica de natureza opinativa, é um importante instrumento destinado a induzir a efetividade da gestão pública, em especial, quanto à concretização dos direitos fundamentais. Em seguida, a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos fez a leitura do seu voto em separado, ora juntado aos autos, concluindo nos seguintes termos: “pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2023, tendo como responsável o Excelentíssimo Senhor Governador Jerônimo Rodrigues Souza, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea ‘a’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com ressalvas quanto às falhas identificadas pela Auditoria, as quais constam na Proposta de Parecer Prévio do Cons. Relator, acrescidas: das seguintes ressalvas sugeridas pelos Auditores: 1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA no 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (itens 2.2.1 e 2.11.2 (1) da Seção Analítica); 2) deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação

dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: (i) ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; (ii) descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; (iii) eno item baixa regionalização de metas (itens 2.4 e 2.11.2 (2) da Seção Analítica); 3) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 (itens 2.5.2 e 2.11 (4) da Seção Analítica); 4) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023 (itens 2.6.1.8 e 2.11.2 (8) da Seção Analítica); 5) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 3º, art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 (itens 2.6.2.3 e 2.11.2 (10) da Seção Analítica); 6) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$129,4 milhões, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (itens 2.6.3.1 e 2.11.2 (11) da Seção Analítica); 7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (itens 2.7.1.1 e 2.11.2 (13) da Seção Analítica); 8) subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos (itens 2.7.1.1 e 2.11.2 (14)

da Seção Analítica); 9) existência de pelo menos 3.822 contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de R\$129,4 milhões, não evidenciados nas DCCs de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP) (itens 2.7.1.2 e 2.11.2 (15) da Seção Analítica); 10) ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões (itens 2.7.3.3 e 2.11.2 (16) da Seção Analítica); 11) superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão (itens 2.7.3.4 e 2.11.2 (17) da Seção Analítica); 12) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (itens 2.7.3.5 e 2.11.2 (18) da Seção Analítica); 13) ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (itens 2.7.3.9 e 2.11.2 (19) da Seção Analítica); 14) inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar

o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (itens 2.7.3.10 e 2.11.2 (20) da Seção Analítica); 15) inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (itens 2.7.3.11 e 2.11.2 (21) da Seção Analítica); 16) inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (itens 2.7.3.13 e 2.11.2 (22) da Seção Analítica); 17) divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (itens 2.7.3.14 e 2.11.2 (23) da Seção Analítica); 18) ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado - Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (itens 2.7.3.15 e 2.11.2 (24) da Seção Analítica); e 19) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (itens 2.9.2 e 2.11.2 (25) da Seção Analítica); e da seguinte ressalva proposta por esta Conselheira: 1) concessão de renúncia de receitas em valores superiores aos aprovados pelo Poder Legislativo, o que viola os princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB) (item 5.1 do presente Voto); Em

observância a função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, acompanho todos os encaminhamentos de determinações constantes na Seção Analítica nos itens 1 a 76 da seção 2.11.3, convertendo as seguintes recomendações em determinações: 1) aprimorar o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental, na forma exigida pelos arts. 5º e 48 da LRF (Ref.3308091-3, item 3 da proposta de Parecer Prévio); 2) elaborar o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015 (Ref.3308431-5, itens 20 da proposta de Parecer Prévio); 3) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, e art. 105, II, da CE/1989 (Ref.3308431-5, itens 21 da proposta de Parecer Prévio); 4) dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social, em atenção à norma do art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-6, item 24 da proposta de Parecer Prévio); 5) incluir no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do Estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos, em atendimento à norma do art. 13, § 1º, IV, da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-6, item 25 da proposta de Parecer Prévio); 6) incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública, em atendimento do art. 13, § 1º, V, da Lei Estadual nº 14.637/2023 e do art. 22 da NOB/SUAS (Ref.3308431-6, item 28 da proposta de Parecer Prévio); 7) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (Ref.3308431-6, item 30 da proposta de Parecer Prévio); 8) apresentar providências para a implementação de práticas de gestão de

riscos, em face do art. 169 da Lei nº 14.133/2021 e art. 48 da Lei nº 14.129/2021 (Ref.3308431-12, item 1, subitem a, da proposta de Parecer Prévio); Ainda, acrescento as seguintes determinações: propostas pelo Ministério público de Contas: 1) no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos art. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964 (itens 2.2.3.b e b.3 do Parecer Ministerial); 2) adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes, em cumprimento ao que dispõe o art. 167, II, da Constituição Federal (itens 2.2.3.b e b.4 do Parecer Ministerial); 3) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (itens 2.2.3.b e b.5 do Parecer Ministerial); 4) em continuidade às ações informadas para busca da solução informatizada do Estado, implemente, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita, aos órgãos e entidades da administração estadual, o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (itens 2.2.3.d e b.7 do Parecer Ministerial); propostas por esta Conselheira: 1) adotar as medidas necessárias para que as renúncias de receitas atendam ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT da CRFB e aos princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º da CF/88), uma vez que de nove Programas

que concederam benefícios fiscais em 2023, sete tiveram execução superior ao autorizado pela Assembleia Legislativa, com destaque para PROIND (385,10%), FAZBAHIA (331,51%) e Querosene de Aviação (322,49%). (item 5.1 do Voto); 2) avalie a legitimidade dos resultados decorrentes dos gastos tributários realizados com as empresas beneficiadas com renúncias de receitas, conforme preconiza os arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal (item 5.1 do Voto); e 3) registre a execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários, conforme disposto no art. 10 da LRF (item 6.1 do Voto); Além disso, acompanho as recomendações propostas pelo Relator, exceto àquelas descritas na seção 2.11.3 (itens de 1 a 76), acolhidas como determinação. Ademais, reforçando a função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, acompanho os parágrafos de ÊNFASE constantes dos itens 1 a 5 da Ref.3308431-17/18 propostos pelo Ilustre Conselheiro Relator, bem como Plano de Ação. Quanto aos alertas, acolho todos os propostos pelo Relator e acrescento: os alertas sugeridos pelos Auditores: 1) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023 (itens 2.5.6.3 e 2.11.6 (2) da Seção Analítica); 2) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra (itens 2.5.8.1 e 2.11.6 (3) da Seção Analítica); 3) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 31/12/2033 (itens 2.5.8.5 e 2.11.6 (4) da Seção Analítica); 4) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a

meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024 (itens 2.5.8.6 e 2.11.6 (5) da Seção Analítica); 5) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos (itens 2.5.8.7 e 2.11.6 (6) da Seção Analítica); e 6) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028 (itens 2.5.9.7 e 2.11.6 (7) da Seção Analítica). propostos por esta Conselheira: 1) Alertar ao Poder Legislativo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, da execução de renúncias de receitas em patamar superior ao autorizado pelo Parlamento (item 5.1 do Voto)". O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio passou a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo que, antes de adentrar à sua análise e proferir o seu voto, parabenizou o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, que, neste ano especialmente, em um tempo exíguo, por uma impossibilidade do Relator original, assumiu a relatoria destes autos e os trouxe, graças ao trabalho de sua equipe, para apreciação por esta Corte, possibilitando-nos, mais uma vez, exercer este múnus constitucional; e por ter mantido o modelo de Parecer Prévio, há muito consagrado neste Tribunal de Contas, bem como por ter, confirmando a posição democrática desta Casa de Auditoria, assegurando o direito de manifestação do Gestor, notificando-o no curso da instrução, ainda que a Resolução nº 164/2015, que rege a matéria, não preveja, garantindo, dessa forma, os direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a fim de que se possa debruçar, de modo mais consistente e firme, sobre o mérito de Contas de tal magnitude. No ensejo, o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo fez uma saudação especial para: os Auditores desta Casa, sem os quais esse trabalho não seria

possível, com a elaboração minuciosa da Seção Analítica, envolvendo, como de praxe, as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo, os demais demonstrativos previstos na legislação e, também, as manifestações das unidades gestoras e dos órgãos responsáveis, inclusive do Exmo. Sr. Governador do Estado; o Ministério Público de Contas (MPC), na pessoa de sua procuradora, a Exma. Sra. Dra. Camila Luz de Oliveira, que, a cada ano, traz um parecer mais enxuto, claro, objetivo e de fácil compreensão, abordando os pontos que, segundo o seu entendimento, precisam ser observados e priorizados, trazendo ao cidadão a transparência necessária para estar atento àquilo que lhe pertence e que precisa ser cuidado; e a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) em face das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do exercício de 2023, uma vez que atenderam a um pedido seu em sede de Contas de Governo. Na oportunidade, o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo deu início à leitura do seu voto, ora juntado aos autos, concluindo no sentido de acompanhar a proposta do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, pela aprovação das Contas com 38 recomendações, sendo 37 do Relator, que reduziu para 27, dadas certas semelhanças, que algumas delas possuem, relativas à gestão de ações de políticas públicas, incorporando-as umas às outras, e transformando-as em únicas recomendações; e uma própria “referente ao Controle Interno, no sentido de que seja implantado um Sistema Integrado de Controle Interno, nos moldes constitucionalmente previstos, com uma estrutura de pessoal própria, orçamento específico e vinculação direta ao governador”; e três ênfases, sendo duas do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, que considerou mais relevantes, que são as que estão relacionadas com a Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (3) e com o passivo previdenciário (2), acrescentando, na redação desta última, o seguinte texto: “considerando, ainda, que, além do déficit anual, o saldo do passivo previdenciário é da monta o valor de R\$181.621.336.006,99”; e propondo o acréscimo da seguinte ênfase: “Fonte Nova. Divergência entre as Obrigações, em 31/12/2023, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte Nova, destacadas no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia em confronto com os dados fornecidos pela Fonte Nova Participações (FNP), no Balanço

Patrimonial auditado pela BDO RCS Auditores Independentes SS. Consta do Relatório de Administração dos Balanços Patrimoniais do Exercício de 2023 da Fonte Nova Negócios e Participações S.A. que ‘A operação do Empenho Direto culminou com a redução do valor da Contraprestação Pública devida pelo Poder Concedente à Concessionária, que passou de R\$180,9 milhões para R\$102,3 milhões anuais’, enquanto que no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia no detalhamento das despesas com PPPs, realizadas em 2023, consta o valor do Contrato nº 02/2010 da Arena Fonte Nova a quantia de R\$130.017.718”; e aderindo à necessidade de apresentação pelo Poder Executivo do Plano de Ação proposto e no prazo sugerido pelo eminente Relator. O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio, durante o pronunciamento do Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo, com base no art. 48 do Regimento Interno deste Tribunal, submeteu à deliberação do Plenário a prorrogação da presente sessão por mais duas horas, com o que concordou o Tribunal Pleno. Em seguida, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio passou a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim que deu início à leitura do seu voto, ora juntado aos autos, concluindo nos seguintes termos: “Considerando que o Estado da Bahia obedeceu a todos os limites constitucionais e infraconstitucionais de gastos públicos, demonstrando controle fiscal, considerando, ainda, que o Governador conduziu suas ações dentro das possibilidades políticas e discricionárias, voto pelo oferecimento de opinativo favorável à aprovação, pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2023, liberando de responsabilidade o então Governador do Estado da Bahia, Jeronimo Rodrigues Souza, com a expedição das recomendações propostas pelo Relator. Adiro, ainda, às Ênfases: Revisão dos instrumentos de planejamento e Passivo Previdenciário e à obrigação do Poder Executivo encaminhar a esta Corte de Contas, em 120 dias, Plano de Ação, com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis, deixando de incluir a expedição dos Alertas elencados pelo Relator em sua proposta de Parecer Prévio ora submetida à apreciação”. Dando prosseguimento aos trabalhos, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus

Presídio passou a palavra ao Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Gildásio Penedo Filho que, inicialmente, cumprimentou todos, em especial, o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, a Comissão de Assessoramento e, também, os servidores do gabinete do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, relator anteriormente designado, destacando a prestigiosa elaboração do parecer auditorial, que traz uma inovação com relação à avaliação das políticas públicas de governo. Em seguida, o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Gildásio Penedo Filho discorreu sobre os pontos do Relatório e Proposta de Parecer Prévio do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, que considerou relevantes, conforme consta das notas taquigráficas da presente sessão, concluindo no sentido de acompanhar o voto do Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, pela aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2023, com as ressalvas contidas nos itens “2”, “3” e “4” da proposta de Parecer do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, acrescentando a ressalva constante do parecer da auditoria, relativa ao PPA, a seguir: “deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024- 2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: (i) ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; (ii) descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; (iii) e no item baixa regionalização de metas (itens 2.4 e 2.11.2 (2) da Seção Analítica)”; com as recomendações, ênfases, alertas e apresentação de plano de ação no prazo de 120 dias constantes do voto do Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato. Encerrada a discussão, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio proclamou a decisão do Plenário no sentido de emitir o Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, que opina, por unanimidade dos Exmos. Srs. Conselheiros, favoravelmente à aprovação, pela augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro

de 2023, liberando de responsabilidade o Governador do Estado da Bahia, Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, com três ressalvas, por maioria de votos; cento e trinta e sete recomendações, sendo sete por unanimidade e cento e trinta por maioria de votos; cinco ênfases, sendo uma por unanimidade e quatro por maioria de votos; seis alertas por maioria de votos; a apresentação de Plano de Ação no prazo de cento e vinte dias por unanimidade. Restaram vencidos: o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, com relação à expedição de três ressalvas, quinze ênfases e um alerta contidos na sua proposta de voto; a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos com relação à expedição de vinte e três ressalvas, sendo três contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, e vinte contidas na sua proposta de voto; à expedição de oitenta e nove determinações contidas na sua proposta de voto; à expedição de noventa e sete recomendações contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; e à expedição de sete alertas contidos na sua proposta de voto; o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo com relação à expedição de três ressalvas contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; à expedição de cem recomendações contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator e de uma contida na sua proposta de voto; à expedição de três ênfases contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator e de uma contida na sua proposta de voto; e à expedição de seis alertas contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim com relação à expedição de três ressalvas, três ênfases e seis alertas contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; e o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Gildásio Penedo Filho com relação à expedição de uma ressalva contida na sua proposta de voto; e de quinze ênfases e um alerta contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator. Ao final, o Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio declarou aprovado o Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, correspondentes ao exercício de 2023, e conferido com a seguinte redação: **“PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA - À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA - Opinião com Ressalvas e**

Recomendações - Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, instituição centenária de controle, reunido em sua composição Plena, nesta data, objetivando atender ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, e no art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 27/2006, apreciou as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, o Excelentíssimo Senhor Governador Jerônimo Rodrigues Souza, compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas), os relatórios anuais sobre o desempenho dos programas de governo, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e a mensagem enviada pelo Governador a essa augusta Assembleia Legislativa da Bahia, com amparo nos seguintes documentos: a) **Relatório Técnico** denominado **Seção Analítica**, no qual estão informados os resultados dos exames auditoriais realizados, referentes ao exercício financeiro de 2023; b) respostas apresentadas pela Administração Pública do Estado da Bahia no pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa; c) parecer emitido pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas (MPC); e d) **Relatório do Conselheiro Relator**, denominado **Seção Conclusiva**, no qual consta a análise dos resultados auditoriais apresentados na Seção Analítica, com a exposição dos fatos e fundamentos que suportaram a sua proposta de Parecer Prévio. Assim, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** conclui que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em seu conjunto, exceto quanto às ressalvas consignadas, representam adequadamente, em seus aspectos relevantes e materiais, a gestão orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e operacional do Poder Executivo, no exercício de 2023, de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em outros informes legais pertinentes. Isso posto, objetivando o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência operacional e o

aperfeiçoamento da Gestão Pública do Estado, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** opina, por unanimidade dos Exmos. Srs. Conselheiros, **favoravelmente à aprovação**, pela augusta Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023, liberando de responsabilidade o Governador do Estado da Bahia, Sr. Jerônimo Rodrigues Souza, com **três ressalvas**, por maioria de votos; **cento e trinta e sete recomendações**, sendo sete por unanimidade e cento e trinta por maioria de votos; **cinco ênfases**, sendo uma por unanimidade e quatro por maioria de votos; **seis alertas** por maioria de votos; a **apresentação de Plano de Ação** no prazo de cento e vinte dias por unanimidade. **Base para Opinião com Ressalvas** - O exame auditorial realizado por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** foi conduzido de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, editadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), na forma descrita na Resolução nº 173, de 17/12/2015, e com as normas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). A responsabilidade deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, em conformidade com tais normas, está descrita na seção deste Parecer Prévio intitulada “Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder Executivo e pela Emissão de Parecer Prévio”. Os trabalhos realizados, com independência e com observância aos demais princípios, previstos no Código de Ética dos Membros e Servidores deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, permitiram registrar as seguintes ressalvas às presentes Contas, recomendações, ênfases e emissões de alertas ao Poder Executivo do Estado da Bahia: • **Ressalvas:** 1) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizado no exercício de 2023, no total de R\$1,1 bilhão, tendo sido analisados pela Auditoria processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões e constatado que 100% da amostra não respeitou os requisitos legais, causando subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º, da LRF, e gerando distorções relevantes nas

Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes), em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) (**itens 2.6.1.6 e 2.6.1.7 da Seção Analítica**); 2) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (**item 2.6.1.6 da Seção Analítica**); 3) ausência de informações sobre os repasses realizados por convênios e instrumentos congêneres nas DCCes de 2023, fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (**itens 2.2.1 e 2.6.1.9 da Seção Analítica**); Como mencionado no terceiro parágrafo deste Parecer Prévio, com o objetivo de aprimorar os controles internos, aumentar a transparência e a eficiência operacional e aperfeiçoar a Gestão Pública do Estado da Bahia, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** propõe:

- **Recomendações:**
- **Quanto ao acompanhamento das deliberações constantes de Pareceres Prévios:**
- 1)** adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento e cumprimento das recomendações do TCE/BA em sede de Parecer Prévio (**Item 2.10 da Seção Analítica**).
- **Quanto ao planejamento, gestão de ações de políticas públicas e transparência:**
- PPA, LDO e LOA - 1)** adotar as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de **políticas públicas** que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do **PPA** e, conseqüentemente, comprometem a aferição e prestação de contas dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989, e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da

LRF (**item 2.4.1**); **2**) ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos **Programas do PPA**, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas (**item 2.4.1.2**); **3**) aprimorar o processo de definição das **prioridades na LDO** e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida **compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA**, bem como a transparência da ação governamental (**item 2.4.2**); **4**) revisar o **PPA 2024-2027**, por meio de projeto de lei específico: a) suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023); b) definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos; c) estabelecendo Metas de forma regionalizada (em aderência à CE/1989, art.159, I, § 1º); d) revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais (art. 12, §§ 1º e 2º, e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º, e art. 160 da CE/1989 (**item 2.4.3**); e) projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA (**item 2.4.3**); f) atribuindo Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso (**item 2.4.3**); g) explicitando, ainda que em Anexo específico, todos os atributos dos Indicadores de Programa, incluindo Fontes da Informação, Classificação e Fórmulas de cálculo (**item 2.4.3**); h) explicitando as associações dos Indicadores de Programa Temático com os Compromissos estabelecidos (**item 2.4.3**); i) definindo Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais (**item 2.4.3**); **5**) abster-se de revisar a estrutura dos **Programas Especiais**, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023

(PPA 2024-2027), por meio de Ato do Poder Executivo (**item 2.4.3**); **6**) revisar no **Modelo Lógico dos Compromissos**: (i) “Ofertar Educação Profissional integrada à juventude e aos trabalhadores, em diversos níveis e modalidades de ensino, junto às dimensões do trabalho”/Programa Educatecno; (ii) “Fortalecer a resolutividade da Atenção Primária (APS) como coordenadora do cuidado e ordenadora da rede”/Programa Cuidar Mais; e (iii) “Fortalecer a polícia comunitária visando à prevenção social à violência e aprimorar a qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão, notadamente aos grupos vulnerabilizados”/Programa Bahia Mais Segura, os descritores dos Indicadores de Compromisso e das Iniciativas para que expressem de forma clara, respectivamente, o resultado a ser alcançado e as ações de governo a serem realizadas (**item 2.4.4**); **Políticas Públicas - 7**) aprimorar a construção do **Programa Saúde**, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio (**item 2.5.1**); **8**) estabelecer **indicadores** suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (**item 2.5.1**); **9**) associar a todos os **Compromissos os Indicadores e Metas**, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa (**item 2.5.1**); **10**) promover a reorganização das **regiões de saúde** objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (**item 2.5.1**); **11**) implantar **unidades hospitalares** de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil (**item 2.5.1**); **12**) envidar esforços para promover a atualização anual dos **indicadores de monitoramento do PEE-BA**, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação (**item 2.5.2**); **13**) corrigir as inconsistências identificadas no

acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de **profissionais do magistério** que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (**item 2.5.2**); **14**) realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao **Ensino Médio**, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019) (**item 2.5.2**); **15**) elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da **EJA** e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada (**item 2.5.2**); **16**) melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao **PEE-BA**, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011 (**item 2.5.2**); **17**) enviar à ALBA projeto de lei específica do **Sistema Estadual de Ensino**, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**); **18**) realizar o pagamento do **Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)** em observância ao disposto no art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do **PEE-BA**, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal (**item 2.5.2.1**); **19**) promover ações de monitoramento e avaliação da execução do **PEE-BA**, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e Conselho Estadual de Educação), conforme previsto no art. 4º, I, § 1º, da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**); **20**) elaborar o Regimento do **Conselho de Operações do Sistema Prisional**, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015 (**item 2.5.3.1**); **21**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, e art. 105, II, da CE/1989 (**item 2.5.3.1**); **22**) ampliar gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil,

visando à ampliação do **contingente de policiais**, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão (**item 2.5.3.1); 23**) adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à **assistência social** aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995 (**item 2.5.4.1); 24**) dar celeridade ao processo de **regulamentação** da Política Estadual de Assistência Social (**item 2.5.4.1); 25**) incluir no planejamento plurianual as ações previstas no **PEAS** para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do Estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos (**item 2.5.4.1); 26**) assegurar a articulação dos órgãos competentes no âmbito da Administração Pública para a elaboração de **Plano de Carreira, Cargos e Salários** e realização de **concurso público** para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação (**item 2.5.4.1); 27**) criar o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do **Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS**, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial (**item 2.5.4.1); 28**) incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no **Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS**, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública (**item 2.5.4.1); 29**) estabelecer **indicadores** de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social (**item 2.5.4.1); 30**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a **Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (item**

2.5.5); 31) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.1**); **32)** adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a **Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6**); **33)** adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.2**); **34)** adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a **Política Estadual sobre Mudança do Clima**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**); **35)** adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual sobre Mudança do Clima**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**); **36)** adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Educação Ambiental**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.4**); **37)** adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Recursos Hídricos**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.5**); **38)** adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a **Política**

Estadual de Segurança de Barragens, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016 (**item 2.5.6.6**); **39**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando regulamentar a **Política Estadual de Turismo**, Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme previsão do art. 79 da referida Lei (**item 2.5.7**); **40**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da **SUFOTUR**, visando regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de Regimento Interno, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**); **41**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando avaliar a **Política Estadual de Turismo**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**); **42**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano**, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8**); **43**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial**, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.1**); **44**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Habitação de Interesse Social**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.3**); **45**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Mobilidade Urbana**, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.4**); **46**) adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para regulamentar a **Política Estadual de Saneamento Básico** (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**); **47**) adotar as disposições cabíveis, em

conjunto com a Secretária da SIHS, de modo que a **AGERSA** tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967, e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.8.5**); **48**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Saneamento Básico** (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**); **49**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a **Política Estadual de Resíduos Sólidos**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**); **50**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Resíduos Sólidos**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**); **51**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a **Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas**, conforme art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.7**); **52**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para formular a **Política Estadual de Logística de Transportes**, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.1**); **53**) adotar as disposições cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, de modo que a **AGERBA** tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.9.1**); **54**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do

Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.2**); **55**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.3**); **56**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.4**); **57**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a **Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**); **58**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**); **59**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a **Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**); **60**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a **Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**); **61**) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a **Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4 da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**); **62**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando avaliar a **Política Estadual de Derivação da Rede**

Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989, e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**); **63**) regulamentar a **Política Estadual de Cultura** em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º, da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**); **64**) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a **Política Estadual de Cultura**, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A, da CF/1988 (**item 2.5.10.1**); **65**) envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a **territorialização da cultura**, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X), e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**); **66**) adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no **Sistema de Informações e Indicadores Culturais - SIIC (item 2.5.10.1)**; **67**) elaborar **política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher**, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) e demais dispositivos normativos sobre a matéria (**item 2.5.11.1**); **68**) elaborar os **Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres** em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**); **69**) realizar regularmente as Conferências Estaduais de **Políticas para as Mulheres**, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**); **70**) aperfeiçoar nos próximos PPAs os **modelos teóricos dos Programas**, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher (**item 2.5.11.1**); **71**) criar centros de educação e de

reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V) **(item 2.5.11); 72)** compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da **Rede de Enfrentamento** (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais **(item 2.5.11); 73)** estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas **(item 2.5.11); 74)** diligenciar a plena execução das **Ações Orçamentárias** e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos **(item 2.5.11); 75)** identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da **Rede de Enfrentamento**, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência **(item 2.5.11); 76)** criar sistema integrado de informações necessárias à **Rede de Enfrentamento** à violência contra a mulher no Estado da Bahia, com diretrizes claras e procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede **(item 2.5.11); 77)** criar e manter **Delegacias de Defesa da Mulher** em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, em cumprimento ao art. 281, da CE/1989 **(item 2.5.11); 78)** realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de **implantação de equipamentos especializados** no Estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática **(item 2.5.11); 79)** elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de **rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência (item 2.5.11); 80)** sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e

qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na **Rede de Atendimento**, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, e do Protocolo do Feminicídio da Bahia (**item 2.5.11**); **81**) sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na **Rede de Atendimento**, decorrentes da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo Estado para identificação de mulheres em situação de violência (**item 2.5.11**); **82**) elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela **Rede de Atendimento** à violência contra a mulher (**item 2.5.11**); **83**) elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da **Rede de Enfrentamento** à violência contra a mulher (**item 2.5.11**); **Transparência Pública - 84**) publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da **Lei de Acesso à Informação**, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV, da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo (**item 2.9.1.1**); e **85**) divulgar, por meio de site institucional, a **relação nominal dos servidores civis e militares do Poder Executivo Estadual e seus respectivos vencimentos**, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos no art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, art. 6º, I, e art. 8º, caput e § 1º, III, e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF (**item 2.9.2.1**). - **Quanto ao controle interno: 1**) apresentar providências para o fortalecimento dos controles internos e promoção da integridade pública, no

que se refere à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos: a) implementação de práticas de **gestão de riscos**; b) regulamentação da **Lei Anticorrupção (LAC)**; c) **Código de Ética** do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo; d) sistematização do tratamento das **informações relativas à declaração de bens e valores** para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública; e e) regulamentação da **Lei de Acesso à Informação (LAI) (item 2.8.2)**; **2) promover a cobrança das secretarias/órgãos responsáveis, para que remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os processos em diligência externa em atraso**, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal (**item 2.8.3.1**). - **Quanto à gestão orçamentária, financeira e fiscal:** **1) elaborar nota explicativa complementar às DCCes**, conforme previsto na NBC TSP “Estrutura Conceitual”, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, referidas no art. 7º, Anexo I, item III (informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e apresentar nas próximas prestações de contas os resultados das ações de governança do PPA (Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**item 2.2.1**); **2) cumprir com o quanto disposto no art. 105, XI, e no art. 160, § 6º, III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento**, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à ALBA (**item 2.6.1.1**); **3) continuar os esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos e não apenas analisando o montante total renunciado (item 2.6.1.2)**; **4) demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (item 2.6.1.4)**; **5) realizar os registros contábeis relacionados às despesas públicas:** a) de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; b) em conformidade com o MCASP 9ª edição

(item 4.4.2); c) observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e d) de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13 (item 2.6.1.6); **6)** inscrever em **Restos a Pagar** todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF (item 2.6.1.7); **7)** encaminhar a este TCE, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos **convênios e instrumentos congêneres**, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (item 2.6.1.9); **8)** atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à **prestação de contas dos convênios**, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.1.9); **9)** implantar plataforma de **gestão e controle de convênios**, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.1.9); **10)** instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de **encargos moratórios** em 2023, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.2.1); **11)** ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os **encargos moratórios** na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.2.1); **12)** realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, IX, e 10 do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e com a PGE/BA (art. 2º, VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos **pagamentos com indícios de irregularidade** na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (item 2.6.2.2); **13)** emitir, em articulação conjunta com

a SEFAZ (art. 2º, V e VI, do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e a PGE/BA (art. 2º, I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de **convênio e outros ajustes semelhantes**, visando evitar danos futuros ao erário estadual (**item 2.6.2.2**); **14**) disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a **ordem cronológica de seus pagamentos**, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem, nos termos do art. 141, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021 (**item 2.6.2.3**); **15**) promover a devida regulamentação da **ordem cronológica de pagamentos**, tendo em vista o quanto disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 c/c o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 (**item 2.6.2.3**); **16**) cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** (**item 2.6.3.1**); **17**) apresentar os fundamentos legais exigidos para os próximos encaminhamentos de projetos de lei tendentes a modificar as metas da **LDO**, de modo que se justifique previamente a alteração proposta (**item 2.6.3.6**); **18**) evidenciar nas DCCes os valores corrigidos do saldo da conta de **precatórios**, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual (**item 2.7.1.1**); **19**) rever os procedimentos contábeis relativos aos repasses do **FUNDESE** para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3 (**item 2.7.1.2**); **20**) regularizar as pendências antigas de **conciliação bancária** e providenciar a conciliação regular da conta bancária relativa à CBO 03395, de acordo com o previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV, do Decreto Estadual nº 18.716/2018 (**item 2.7.1.2**); **21**) identificar todas as **contas bancárias não**

escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023, e emitir nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c (**item 2.7.1.2**); **22)** interromper a utilização de **contas bancárias não escrituradas**, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF (**item 2.7.1.2**); **23)** apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de **contas bancárias não escrituradas** (**item 2.7.1.2**); **24)** revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de **contas bancárias não escrituradas** (**item 2.7.1.2**); **25)** adequar o **Sistema FIPLAN** no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (**item 2.7.1.2**); **26)** aprimorar os procedimentos de elaboração da **Proposta de LDO e LOA**, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (**item 2.7.2.3**); **27)** aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das **disponibilidades** do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (**item 2.7.2.3**); **28)** aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das **demonstrações contábeis** (**item 2.7.2.3**); **29)** elaborar nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e na NBC TSP 11, itens 29 e 127, contendo uma estimativa adequada dos **Ajustes ao Valor Recuperável da Dívida Ativa** e reclassificação do montante que se estima receber no exercício seguinte às demonstrações para o curto prazo (**item 2.7.3.2**); **30)** envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na **Dívida Ativa Tributária** (**item 2.7.3.2**); **31)** assegurar que os cálculos do valor recuperável da **Dívida Ativa Tributária** sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (**item 2.7.3.2**); **32)** apurar e regularizar as distorções

relacionadas aos lançamentos na subconta de Outros Créditos a Receber – **Empréstimos a Servidores - PROHABIT**, efetuados na UO 13601 (**item 2.7.3.3**); **33**) reclassificar no BP para o Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos **Empréstimos a Servidores (item 2.7.3.3)**; **34**) aprimorar os procedimentos de cálculo de **equivalência patrimonial** das investidas (**item 2.7.3.4**); **35**) implementar o registro das **reavaliações** considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09) (**item 2.7.3.5**); **36**) revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos **bens imóveis** em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *Accountability*, conforme item 94 da NBC TSP 07 (**item 2.7.3.5**); **37**) continuar as ações de levantamento dos demais **bens de uso comum** do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sob sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (**item 2.7.3.5**); **38**) continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos **contratos de concessão e PPP**, assim como a evidenciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos (**item 2.7.3.5**); **39**) adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das **Empresas Estatais Dependentes** para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2027, definido para a implantação da metodologia (**item 2.7.3.7**); **40**) dar seguimento às ações relacionadas à melhoria da transparência relacionada aos dados e informações sobre os **contratos de PPP**, mormente em relação à sua disponibilização de comentários e informações na internet (**item 2.7.3.8**); **41**) normatizar os procedimentos de mensuração dos **ativos e passivos tributários** constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCes, em consonância com o IPC/STN nº 02 (**item 2.7.3.9**); **42**) revisar a metodologia de cálculo para

mensuração das férias devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25) (**item 2.7.3.10**); **43**) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para **mensuração das contingências passivas**, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89, da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3 (**item 2.7.3.11**); **44**) observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das **provisões e dos passivos contingentes**, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCes (**item 2.7.3.11**); **45**) dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de **Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados** (**item 2.7.3.13**); **46**) aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos **Estoque de Material de Consumo**, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP (**item 2.7.3.14**); **47**) proceder à dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das **Contas de Natureza Patrimonial** na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X, do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição (**item 2.7.3.15**). - **Quanto a questões constitucionais e legais:** **1**) executar as **emendas parlamentares individuais** de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no art. 160, § 11, da CE/1989, e na LDO do exercício respectivo (**item 2.6.1.8**); **2**) elaborar um **Manual de Execução das Emendas**, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de detalhar: as obrigações legais e procedimentais que devem ser atendidas para o adequado processamento das emendas, as modalidades de transferência de recursos, as atribuições dos beneficiários, o passo a passo nos órgãos e entidades

responsáveis pela execução, o cronograma e prazos nos termos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA (**item 2.6.1.8**). • **Ênfases: Assuntos Relevantes relativos à gestão do Chefe do Poder Executivo** - Considerando o quanto abordado na Seção Analítica, elaborada pelos Auditores, e na Seção Conclusiva, elaborada pelo Conselheiro-Relator, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** resolve, por unanimidade (se for o caso), dar ênfase aos seguintes apontamentos: **1) Revisão dos instrumentos de planejamento.** Quando da elaboração do PPA 2024-2027, o Poder Executivo não implementou as recomendações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos recorrentemente mencionados nas Seções Analíticas e Pareceres Prévios dos Relatórios das Contas do Chefe do Poder Executivo, de 2015 a 2022, com vistas a assegurar a melhor elaboração do PPA e demais peças orçamentárias (LDO e LOA), na aplicação dos recursos públicos e no desenvolvimento de mecanismos adequados de monitoramento, avaliação e evidenciação do desempenho das ações governamentais. **2) Passivo Previdenciário.** Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Saliente-se que, nos últimos exercícios (2020 a 2023), os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo, em 2023, **R\$6,1 bilhões**. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado. **3) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.** O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à PPP, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar com fundamento nos arts. 1º, II, 4º, I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria

promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, sendo que o Processo foi julgado em 11/05/2023, no qual houve a decisão pela perda do objeto. Entretanto, o contrato assinado em 12/11/2020, no montante de **R\$7,6 bilhões** (data-base janeiro de 2019), não contemplou alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados. **4) Manutenção de contas bancárias sem escrituração.** Os exames de auditoria realizados por este TCE, no exercício de 2023, nas Disponibilidades do Estado (**item 2.7.1.2** da Seção Analítica), tiveram escopo específico em determinadas Secretarias, não sendo abrangentes o suficiente para identificar a totalidade das transações e saldos em contas bancárias sem escrituração, tendo sido constatada a existência de pelo menos 3.822 contas bancárias, com saldo, em 31/12/2023, de R\$129,4 milhões, não evidenciados nas DCCEs de 2023, na conta de Disponibilidades. Nesse sentido, deve ser enfatizado quanto aos possíveis efeitos e implicações relacionadas: **(i)** às transações efetuadas em exercícios anteriores, através das contas bancárias sem escrituração; **(ii)** à possibilidade de existência de outras contas e transações não abrangidas por este exame auditorial; e **(iii)** aos potenciais riscos de continuar o procedimento de manter contas bancárias sem que os saldos e transações sejam escriturados no FIPLAN, sistema financeiro e contábil oficial do Estado (**item 2.7.1.2.3.1**). **5) Subavaliação da dívida com precatórios.** A Emenda Constitucional Federal nº 99/2017 estabeleceu, em síntese, que os Estados devem quitar seu estoque de precatórios em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao TJ/BA. Cabe enfatizar que o Plano de Pagamentos elaborado pelo Estado objetivando o cumprimento de tal determinação, cujo prazo de conclusão está previsto para 2029, poderá ser impactado tendo em vista que foi apurada a subavaliação do estoque em 2023 da dívida com precatórios (**item 2.7.1.1**). • **Expedição de Alertas referentes ao art. 59, parágrafo 1º, da LRF:** Considerando os fatos relatados nas Seções Analítica e Conclusiva, este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** emite, por maioria de votos (se for o caso), **ALERTAS** ao Poder Executivo sobre os

seguintes aspectos: **1)** fragilidades dos procedimentos de **planejamento**, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a elaboração do PPA e a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74 da CF/1988 (**item 2.4.1**); **2)** distorções causadas pelo uso indevido do registro de **Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)** representam irregularidades na gestão orçamentária (**item 2.6.1.6**); **3)** **assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários** na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.1.6**); **4)** subavaliação dos **Restos a Pagar**, no valor de **R\$214,0 milhões**, representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.1.7**); **5)** inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, no montante de R\$113,2 milhões, contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.3.1**); **6)** ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos **processos de precatórios** caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.7.1.1**); e • **Outros Assuntos** - As Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022, cujas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, apresentadas para fins de comparação, foram examinadas por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**, conforme Parecer Prévio aprovado por maioria, na Sessão Plenária realizada em 1º de agosto de 2023, favorável à aprovação das citadas Contas, com a apresentação de ressalvas, recomendações, ênfases e emissão de alertas. **Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia** - O Governador do Estado da Bahia é responsável pela elaboração e pela apresentação das demonstrações e demais informações que compõem as presentes Contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, da proteção do patrimônio público e da elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante. **Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado da Bahia pela Auditoria das Contas do Chefe do Poder**

Executivo e pela Emissão de Parecer Prévio. A competência constitucional e legal deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é a de expressar sua opinião mediante a emissão de Parecer Prévio sobre a adequação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, devidamente fundamentada nas respectivas auditorias, conduzidas de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas por este Tribunal, em vista do que dispõe a Resolução nº 173/2015, as quais são compatíveis com aquelas recomendadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Entretanto, por sua própria natureza e extensão, os trabalhos auditoriais que fundamentam essa opinião não constituem uma revisão sistemática e completa da gestão dos órgãos, das entidades e dos fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas, observadas as normas constitucionais, legais, e as práticas contábeis vigentes, serão objeto de julgamentos próprios e específicos por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**. O objetivo do trabalho deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é obter segurança razoável de que as Contas do Chefe do Poder Executivo, tomadas em conjunto, estão livres de distorções relevantes e emitir um parecer prévio. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que os trabalhos auditoriais, realizados de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre detectam eventuais distorções relevantes existentes. As distorções, independentemente de sua natureza, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, podem influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões dos atores interessados, tomadas com base nas referidas Contas do Chefe do Poder Executivo. Na realização dos trabalhos de auditoria, nos quais se exercem julgamento e ceticismo profissionais, foram avaliados os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas, independentemente de ter sido causada por fraude ou erro. Os trabalhos foram planejados, executados, bem como foram obtidas as evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar a opinião expressa neste Parecer

Prévio, com a aplicação dos seguintes procedimentos: a) verificação quanto ao cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 164/2015; b) revisão analítica de informações, registros e saldos relevantes das demonstrações contábeis, dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos relatórios componentes da prestação de Contas de Governo; c) avaliação de achados relevantes, identificados em auditorias, quanto ao seu impacto nas Contas de Governo; d) confronto de dados e informações contábeis e financeiras do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) com aquelas apresentadas nas prestações de contas de entes jurisdicionados deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia e com dados disponíveis na internet, em sítios de órgãos públicos federais e estaduais; e) solicitação de esclarecimentos e justificativas a dirigentes de órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo; e f) realização de entrevistas e reuniões com servidores das secretarias e órgãos. Este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** obteve entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria, para planejar procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar uma opinião sobre a eficiência dos controles internos do Poder Executivo do Estado da Bahia. Em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, suspendendo a eficácia do caput dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o presente exame está circunscrito à emissão de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo. Vale registrar que o STF, em 24/06/2020, concluindo o julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 56, caput, e do art. 57, caput, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Responsabilidade da Assembleia Legislativa da Bahia - De acordo com o art. 71, inciso IX, da Constituição Estadual, é da competência privativa dessa Assembleia Legislativa julgar as contas prestadas pelo Governador, até sessenta dias do recebimento do parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL**

DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Para tanto, nos termos do art. 160, § 1º, inciso I, da Carta Maior Estadual, cabe a uma comissão permanente dessa Assembleia Legislativa examinar e emitir parecer sobre as Contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado. O parecer prévio emitido por este **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA** é um subsídio para o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, à qual compete a fiscalização das atividades da Administração Pública centralizada e descentralizada, cabendo-lhe, ainda, opinar sobre a “tomada de contas” do Governador, na forma estabelecida no art. 51, § 2º, I, do Regimento Interno dessa Assembleia Legislativa da Bahia, quando do julgamento destas Contas por essa Casa do Povo. **Considerações Finais** - Em relação à opinião materializada neste Parecer Prévio, restaram vencidos: o Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, com relação à expedição de três ressalvas, quinze ênfases e um alerta contidos na sua proposta de voto; a Exma. Sra. Conselheira Carolina Matos com relação à expedição de vinte e três ressalvas, sendo três contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, e vinte contidas na sua proposta de voto; à expedição de oitenta e nove determinações contidas na sua proposta de voto; à expedição de noventa e sete recomendações contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; e à expedição de sete alertas contidos na sua proposta de voto; o Exmo. Sr. Conselheiro Inaldo Araújo com relação à expedição de três ressalvas contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, uma vez que não propôs ressalvas a estas Contas; à expedição de cem recomendações contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, por entender que seriam cabíveis em Contas de Gestão e não de Governo, e de uma contida na sua proposta de voto "no sentido de que seja implantado um Sistema Integrado de Controle Interno, nos moldes constitucionalmente previstos, com uma estrutura de pessoal própria, orçamento específico e vinculação direta ao governador"; à expedição de três ênfases contidas na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, de uma contida na sua proposta de voto ("Fonte Nova. Divergência entre as Obrigações, em 31/12/2023, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte

Nova, destacadas no Balanço Patrimonial do Estado da Bahia em confronto com os dados fornecidos pela Fonte Nova Participações (FNP), no Balanço Patrimonial auditado pela BDO RCS Auditores Independentes SS (...)" e ao adendo que fez referente à ênfase do Passivo Previdenciário ("considerando, ainda, que, além do deficit anual, o saldo do passivo previdenciário é da monta o valor de R\$181.621.336.006,99"); e à expedição de seis alertas contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim com relação à expedição de três ressalvas, três ênfases e seis alertas contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator; e o Exmo. Sr. Conselheiro Corregedor Gildásio Penedo Filho com relação à expedição de uma ressalva contida na sua proposta de voto; e de quinze ênfases e um alerta contidos na proposta de voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator. **Tribunal de Contas do Estado da Bahia.** Conselheiro **MARCUS VINÍCIUS DE BARROS PRESÍDIO** - Presidente. Conselheiro **ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO** - Vice-Presidente, Relator das Contas. Conselheiro **GILDÁSIO PENEDO FILHO** - Corregedor. Conselheiro **INALDO DA PAIXÃO SANTOS ARAÚJO.** Conselheira **CAROLINA MATOS.** Conselheiro **JOÃO EVILÁSIO VASCONCELOS BONFIM**". O Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Marcus Presídio, ao encerrar a presente sessão, fez registrar que este Tribunal não se eximirá do dever de aprofundar todas as matérias novas trazidas nessa oportunidade, com o objetivo de melhor compreendê-las e ponderar os impactos nas Contas do Governador dos exercícios vindouros, parabenizando o trabalho do Exmo. Sr. Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato, Relator, que prontamente assumiu a missão quando da impossibilidade do Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino de relatar as Contas, e agradecendo, mais uma vez, a toda a equipe de assessoramento pelo belíssimo trabalho desenvolvido.- Encerramento: 19h 01min. E, para constar, eu, Luciano Chaves de Farias Secretário-geral, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Presidente, pelo Exmo. Sr. Representante do Ministério Público junto a este Tribunal e por mim.-

CONS. MARCUS PRESÍDIO - PRESIDENTE.

Dra. CAMILA LUZ DE OLIVEIRA.- PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Dr. LUCIANO CHAVES DE FARIAS – SECRETÁRIO-GERAL.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS 041/2024.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcus Vinícius de Barros Presídio
Presidente da Sessão - Assinado em 12/08/2024

Camila Luz de Oliveira
Representante do MP - Assinado em 13/08/2024

Luciano Chaves de Farias
Secretário(a) - Assinado em 12/08/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: AYMZU3MTYW