SUMÁRIO

2	**SEÇÃO ANALÍTICA**	**11**
2.1	**ANÁLISES E PROCEDIMENTOS AUDITORIAIS**	**12**
2.2	**FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO**	**14**
2.2.1	Ausência de Documentos e Informações	15
2.2.1.1	Monitoramento da recomendação a1	16
2.2.1.2	Sugestão de Deliberação da Auditoria	20
2.3	**ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2021**	**21**
2.4	**ASPECTOS MACROECONÔMICOS**	**30**
2.4.1	Informações sobre a crise sanitária da COVID-19 na Bahia e no Brasil	30
2.4.2	Produto Interno Bruto (PIB)	30
2.4.3	Comércio	31
2.4.4	Inflação, Taxa de Câmbio e Juros	32
2.4.5	Empregos	35
2.4.6	Ranking de Competitividade dos Estados	36
2.4.7	Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE) 2022	37
2.5	**PLANEJAMENTO**	39
2.5.1	Deficiências não sanadas no PPA (2020-2023) que comprometem a demonstração dos resultados alcançados pelos Programas de Governo	40
2.5.1.1	Descumprimento recorrente de deliberação do TCE/BA, bem como de Recomendações do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercícios 2020 e 2021, para estabelecimento, nos Indicadores do PPA 2020-2023, de Índice Esperado para cada ano e para o final do Plano	42
2.5.1.2	Permanência de Indicadores sem Valor de Referência	44
2.5.1.3	Deficiência no estabelecimento das Metas dos Programas, componentes responsáveis pela mensuração da eficácia	46
2.5.1.3.1	Descumprimento recorrente de Recomendação do TCE/BA, bem como de Recomendação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercícios 2020 e 2021, 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	46
2.5.1.3.2	Inconformidade na definição do Valor de Alcance das Metas	49

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: IYNZUWNDUY

2.5.1.4	Sugestões de Deliberações da Auditoria	50
2.5.2	Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023	51
2.5.2.1	Fragilidades dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022	53
2.5.2.2	Inconsistência de informações relacionadas às Metas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022	63
2.5.2.3	Sugestões de Deliberações da Auditoria	64
2.5.3	Monitoramento de recomendações relativas às sistemáticas de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA	65
2.5.3.1	Sugestões de Deliberações da Auditoria	68
2.5.4	Compatibilidade entre as peças de planejamento	69
2.5.4.1	Sugestão de Deliberação da Auditoria	71
2.6	**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**	**72**
2.6.1	Modificações Orçamentárias	72
2.6.1.1	Monitoramento das recomendações c1 e c20	73
2.6.1.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	79
2.6.2	Receita Pública	79
2.6.2.1	Realização de apenas 37,84% das Receitas de Capital previstas	80
2.6.2.1.1	Sugestão de Deliberação da Auditoria	82
2.6.2.2	Receita Tributária	82
2.6.2.3	Transferências Correntes	83
2.6.2.3.1	Transferências da União – Emenda Constitucional Federal nº 123/2022	83
2.6.2.4	Receita Corrente Líquida (RCL)	84
2.6.2.5	Renúncia de Receita	85
2.6.2.5.1	Renúncia de Receita estimada na LDO e realizada no exercício de 2022	86
2.6.2.5.2	Renúncia de Receita realizada superior em 54,39% à prevista	87
2.6.2.5.3	Sugestão de Deliberação da Auditoria	88
2.6.2.5.4	Acompanhamento de empresas beneficiárias de incentivos fiscais	89
2.6.2.5.5	Monitoramento da recomendação c2	89
2.6.3	Despesa Pública	90
2.6.3.1	Pessoal e Encargos Sociais	90

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: IYNZUWNDUY

2.6.3.1.1	Gastos com o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)	90
2.6.3.1.2	Despesas Relacionadas com Seguridade Social	91
2.6.3.2	Pagamento de encargos moratórios (multa e juros)	92
2.6.3.2.1	Auditoria de Monitoramento das deliberações constantes da Resolução TCE/BA nº 59/2019	93
2.6.3.2.2	Monitoramento das recomendações c3 a c6	95
2.6.3.2.3	Sugestões de Deliberações da Auditoria	97
2.6.3.3	Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos	97
2.6.3.3.1	Monitoramento das recomendações c7 e c8	100
2.6.3.3.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	101
2.6.3.4	Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental	101
2.6.3.4.1	Inspeção na Secretaria de Comunicação Social (SECOM)	102
2.6.3.5	Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)	102
2.6.3.5.1	Monitoramento da recomendação c9	108
2.6.3.5.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	109
2.6.3.6	Restos a Pagar (RPs)	110
2.6.3.6.1	Subavaliação dos RPs causada pelo uso irregular de DEA	110
2.6.3.6.2	Monitoramento da recomendação c10	111
2.6.3.6.3	Sugestões de Deliberações da Auditoria	112
2.6.3.7	Devolução de Recursos Federais	112
2.6.3.7.1	Monitoramento das recomendações c11 e c12	117
2.6.3.7.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	118
2.6.3.8	Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais	118
2.6.3.8.1	Ausência de informações na Prestação de Contas sobre os repasses por convênios e instrumentos congêneres para prefeituras e ONGs	119
2.6.3.8.2	Monitoramento das recomendações c13, c14 e c15	120
2.6.3.8.3	Aumento significativo de convênios e instrumentos congêneres celebrados em 2022	121
2.6.3.8.4	Auditoria de acompanhamento dos convênios celebrados pela CONDER	122
2.6.3.8.5	Sugestões de Deliberações da Auditoria	124
2.6.3.9	Execução de despesas relativas às emendas parlamentares	124
2.6.3.9.1	Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais	125
2.6.3.9.2	Execução Desigual e Parcial das Emendas Parlamentares Indivi-	126

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: IYNZUWNDUY

	duais	
2.6.3.9.3	Monitoramento das recomendações c16 e c17	128
2.6.3.9.4	Sugestões de Deliberações da Auditoria	129
2.6.3.10	Pagamentos das contraprestações das PPPs	129
2.6.3.10.1	Pagamento e execução das despesas	130
2.6.3.10.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	132
2.6.3.11	Ordem cronológica de pagamentos	133
2.6.3.11.1	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	135
2.6.3.11.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	136
2.7	**GESTÃO PATRIMONIAL**	**137**
2.7.1	Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)	137
2.7.1.1	Monitoramento da recomendação c21	140
2.7.1.2	Sugestão de Deliberação da Auditoria	140
2.7.2	Dívida Ativa	140
2.7.2.1	Monitoramento da recomendação c23	141
2.7.2.2	Monitoramento da recomendação c27	142
2.7.2.3	Sugestões de Deliberações da Auditoria	143
2.7.3	Monitoramento da recomendação c28	144
2.7.4	Outros Valores a Receber (Circulante e Não Circulante)	145
2.7.4.1	Monitoramento da recomendação c24	145
2.7.4.2	Sugestão de Deliberação da Auditoria	146
2.7.5	Investimentos	146
2.7.5.1	Monitoramento da recomendação c25	147
2.7.5.2	Ausência de eliminação nas demonstrações consolidadas das provisões para perdas com investidas e dos saldos das contas de capital e reservas relacionados às estatais	148
2.7.5.3	Inconsistências nos cálculos de equivalência patrimonial em investidas	148
2.7.5.4	Sugestão de Deliberação da Auditoria	149
2.7.6	Imobilizado	150
2.7.6.1	Monitoramento das recomendações c29 e c30	150
2.7.6.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	152
2.7.7	Empréstimos e Financiamentos	152

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: IYNZUWNDUY

2.7.8	Diferença entre os sistemas de contabilidade das empresas Estatais Dependentes e o Sistema FIPLAN	154
2.7.8.1	Sugestão de Deliberação da Auditoria	157
2.7.9	Contratos de PPP	157
2.7.9.1	Monitoramento das recomendações c50 e c51	157
2.7.9.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	160
2.7.10	Demais Obrigações a Curto Prazo – Convênios recebidos a comprovar	160
2.7.10.1	Monitoramento da recomendação c26	161
2.7.10.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	162
2.7.11	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	162
2.7.11.1	Inconsistências na apropriação de obrigações de natureza trabalhista	162
2.7.11.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	163
2.7.12	Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências)	164
2.7.12.1	Sugestões de Deliberações da Auditoria	167
2.7.13	Provisões Matemáticas – Passivo atuarial	167
2.7.13.1	Indicador de Situação Previdenciária (ISP)	170
2.7.13.2	Resultados do RPPS/BA	171
2.7.14	Patrimônio Líquido (PL)	174
2.7.14.1	Monitoramento das recomendações c34, c35 e c36	174
2.7.14.2	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)	175
2.7.14.3	Falta de uniformidade no registro de eventos nas contas de Patrimônio Social e Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação dificultando a comparabilidade das DCCEs	176
2.7.14.4	Falta de evidenciação adequada de ajustes de exercícios anteriores nas DCCEs de 2022	177
2.7.14.5	Sugestões de Deliberações da Auditoria	179
2.8	**AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**	**180**
2.8.1	Auditoria Financeira	180
2.8.1.1	Auditoria Financeira nas Disponibilidades do Estado	180
2.8.1.1.1	Contas bancárias não escrituradas no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Sistema FIPLAN), contrariando o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso I do art. 50 da LRF	182

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: IYNZUWNDUY

2.8.1.1.2	Disponibilidades em contas bancárias não escrituradas de, no mínimo, R$118,3 milhões, na data de 31/12/2022, sem a adequada evidenciação nas DCCEs de 2022 e em Notas Explicativas	184
2.8.1.1.3	Registros de transações no montante de R$40.837,6 milhões, relacionadas a ordens bancárias de pagamento, que indicam como contas de destino dos recursos, contas bancárias sem escrituração, de titularidade do próprio Estado	186
2.8.1.1.4	Execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa, tendo como conta bancária de destino uma conta não escriturada do próprio Estado, sendo que o efetivo pagamento ao credor ocorre em momento posterior ao que foi realizada a baixa da despesa	187
2.8.1.1.5	Registro de ordens de pagamento como “regularização”, tendo contas de destino não escrituradas, cuja movimentação financeira não ocorreu por essas contas	190
2.8.1.1.6	Conta bancária relacionada ao pagamento da folha de servidores, não escriturada e sem registro de movimentação no Sistema FIPLAN	195
2.8.1.1.7	Sugestões de Deliberações da Auditoria	197
2.8.1.2	Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia	198
2.8.1.2.1	Ausência de registros individualizados por beneficiário da despesa orçamentária e financeira com precatórios, contrariando o art. 10 da LRF	198
2.8.1.2.2	Ausência de atualização dos valores dos processos de precatórios	200
2.8.1.2.3	Sugestões de Deliberações da Auditoria	202
2.8.2	Análises das Demonstrações Financeiras do Estado	203
2.8.2.1	Considerações sobre a análise das Demonstrações Financeiras	203
2.8.2.2	Monitoramento das recomendações c22, c32 e c33	204
2.8.2.3	Sugestões de Deliberações da Auditoria	207
2.9	**GESTÃO FISCAL**	**209**
2.9.1	Apuração dos limites de Saúde e Educação	209
2.9.1.1	Limite de gasto com Saúde	209
2.9.1.2	Limite de gasto com Educação	210
2.9.1.2.1	Sugestões de Deliberações da Auditoria	213
2.9.2	Pessoal e Encargos Sociais	213
2.9.2.1	Apuração do Limite da Despesa com Pessoal	213
2.9.2.2	Sugestão de Deliberação da Auditoria	219
2.9.3	Previdência Oficial do Estado	219

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: IYNZUWNDUY

2.9.3.1	Limite de Gastos com Inativos e Pensionistas	219
2.9.3.2	Criação ou Majoração de Benefícios Previdenciários	219
2.9.3.3	Gestão Previdenciária	221
2.9.3.3.1	Fragmentação das Atividades do RPPS/BA que deveriam estar sob a Responsabilidade do Órgão Gestor Único	221
2.9.4	Endividamento Público	222
2.9.5	Parcerias Público-Privadas (PPPs)	223
2.9.6	Resultado Primário	224
2.9.7	Resultado Nominal	226
2.9.8	Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF)	227
2.10	**SAÚDE**	**229**
2.10.1	Análise do Programa 313	229
2.10.1.1	Análise da execução dos Compromissos e da evolução das Metas do Programa 313	229
2.10.1.2	Desempenho das Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade	231
2.10.1.3	Desempenho das Metas do Programa 313	232
2.10.1.4	Índices acumulados das Metas do Compromisso 3 muito aquém do estabelecido para os quatro anos do PPA	234
2.10.1.5	Subestimativa do valor anual de alcance de Metas do Compromisso 3	237
2.10.1.6	Análise dos Indicadores	238
2.10.1.7	Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa	239
2.10.1.8	Compromisso desassociado dos Indicadores de Programa	240
2.10.1.9	Desempenho dos Indicadores	241
2.10.1.10	Considerações finais sobre o Programa 313	247
2.10.1.11	Sugestões de Deliberações da Auditoria	248
2.10.1.12	Monitoramento das recomendações c37 a c42	249
2.10.1.13	Acompanhamento das sindicâncias relacionadas à aquisição dos respiradores	252
2.10.1.13.1	Sugestão de Deliberação da Auditoria	254
2.11	**EDUCAÇÃO**	**255**
2.11.1	Análise do Programa 306 – Educação	255
2.11.1.1	Análise da Execução dos Compromissos e da Evolução das Metas	255

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: IYNZUWNDUY

2.11.1.1.1	Execução orçamentária e financeira das Ações Prioritárias e não Prioritárias	256
2.11.1.1.2	Execução física e financeira das Ações Orçamentárias Prioritárias	257
2.11.1.1.3	Metas do Programa Educação	261
2.11.1.2	Análise dos Indicadores do Programa Educação	263
2.11.1.2.1	Avaliação do desempenho do Programa Educação realizada pelo Estado	267
2.11.1.2.2	Plano Plurianual e Plano Estadual de Educação	267
2.11.1.3	Monitoramento das recomendações c43, c44 e c45	268
2.11.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	269
2.11.3	Plano Estadual de Educação (PEE-BA)	270
2.11.3.1	Acompanhamento das ações de monitoramento pelas instâncias delegadas pelo PEE-BA	271
2.11.3.2	Ausência de divulgação dos resultados das ações de monitoramento nos sites institucionais	273
2.11.3.3	Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para criação de lei do Sistema Estadual de Ensino	274
2.11.3.4	Atualização parcial dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA	274
2.11.3.5	Análise comparativa dos resultados do PNE e PEE-BA (Anexos XXV e XXVI)	279
2.11.3.6	Inobservância à Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)	287
2.11.3.7	Inconsistências identificadas nas informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN	295
2.11.3.8	Sugestões de Deliberações da Auditoria	
2.12	**SEGURANÇA PÚBLICA**	**297**
2.12.1	Análise do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social	297
2.12.1.1	Gastos declinantes com a Segurança Pública no período 2016-2022	297
2.12.1.2	Comportamento dos delitos criminais, produtividade e ações policiais	301
2.12.1.3	Análise dos Indicadores de desempenho vinculados à SSP	304
2.12.1.3.1	Falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública	305
2.12.2	Monitoramento das recomendações c46 e c47	309
2.12.3	Sugestões de Deliberações da Auditoria	311
2.13	**OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**	**312**

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: IYNZUWNDUY

2.13.1	Sugestões de Deliberações da Auditoria	315
2.13.2	Auditoria do Programa “312 – Recursos Hídricos” em relação ao atendimento de água no semiárido baiano	216
2.13.3	Auditoria na Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)	318
2.13.4	Programa de Inserção de Apenados e Egressos no Mercado de Trabalho (PRO-TRABALHO)	320
2.14	**INFRAESTRUTURA**	**322**
2.14.1	Obras públicas	323
2.14.1.1	Auditoria de obras paralisadas	323
2.14.1.2	Auditoria em contratos da área de Educação	324
2.14.1.3	Auditoria em contratos da área de Saúde	325
2.14.1.4	Auditoria em contratos da área de Transportes (Rodovias)	326
2.14.2	Concessões Públicas e PPPs	327
2.14.2.1	Auditoria da PPP do Aeroporto de Porto Seguro	327
2.14.2.2	Acompanhamento da PPP do VLT/Monotrilho do Subúrbio de Salvador	329
2.15	**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**	**333**
2.15.1	Governança e gestão dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito do Estado	333
2.15.2	Monitoramento da recomendação c19	334
2.15.2.1	Sugestão de Deliberação da Auditoria	335
2.15.3	Ausência da divulgação nominal dos vencimentos e proventos em âmbito estadual	336
2.15.3.1	Sugestão de Deliberação da Auditoria	336
2.16	**SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**	**337**
2.16.1	Monitoramento das recomendações d1 e d2	338
2.16.1.1	Programa de Gestão de Riscos (PGR)	338
2.16.1.2	Diagnóstico sobre o funcionamento e a estrutura do Sistema Estadual de Controle Interno	339
2.16.1.3	Comissão Estadual de Controle Interno	342
2.16.2	Sugestões de Deliberações da Auditoria	344
2.17	**OUTROS ASSUNTOS RELEVANTES**	**345**
2.17.1	Monitoramento da Auditoria no Sistema FIPLAN	345
2.17.1.1	Adequação do Sistema FIPLAN ao disposto no Decreto Federal nº 10.540/2020	348

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: IYNZUWNDUY

2.17.1.2	Sugestão de Deliberação da Auditoria	350
2.17.2	Processos em diligência externa nas Secretarias e Órgãos do Poder Executivo, com atraso na sua devolução ao TCE/BA	350
2.17.2.1	Monitoramento da recomendação c52	351
2.17.2.2	Sugestão de Deliberação da Auditoria	352
2.18	**CONSIDERAÇÕES DOS AUDITORES SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS**	**353**
2.18.1	Opinativo da Área Técnica: Desaprovação	353
2.18.2	Base para o Opinativo da Área Técnica	353
2.18.3	Sugestões de Determinações	357
2.18.4	Sugestões de Recomendações	362
2.18.5	Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase)	371
2.18.6	Responsabilidades e Metodologia do Exame	373
2.18.7	Encaminhamento	374

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: IYNZUWNDUY

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 2022.

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 foram consolidadas pela 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.1 ANÁLISES E PROCEDIMENTOS AUDITORIAIS[1]

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 096, de 25/10/2022, 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 NBASP 100[2], 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.

As principais fontes de critérios utilizadas foram as Constituições Federal e Estadual, Resolução TCE/BA nº 173, de 17/12/2015[3], dispositivos legais, doutrina e

[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)".

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: IYNZUWNDUY

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, na sequência:

- 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 2021;
- análise quanto aos aspectos macroeconômicos do Estado da Bahia no exercício de 2022;
- 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 (PPA) e suas repercussões sobre as demais leis orçamentárias);
- 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;
- revisão do conteúdo das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs) de 2022, 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;
- análise da Gestão Fiscal do Estado quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais, no que diz respeito aos limites com a manutenção 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;
- análise da Gestão de Políticas Públicas nas áreas de Saúde, Educação, Segurança Pública, além dos aspectos inerentes ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de infraestrutura e obras públicas;
- análise quanto aos aspectos de transparência das ações governamentais no exercício de 2022;
- avaliação do Sistema de Controle Interno quanto à verificação do cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90 da Constituição Estadual (CE), de 05/10/1989; e
- análises de outros temas relevantes não tratados em capítulos específicos.

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

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO[4]

As contas foram prestadas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA) em 15/02/2023, por meio do Ofício GE nº 33/2023, 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 III – 2022;
b) Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (com Relatórios da LRF), exercício 2022;
c) Relatório Imobiliário do Estado, exercício 2022, 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 2022.

Em atendimento ao art. 8° da Resolução TCE/BA nº 164/2015, o Auditor Geral do Estado protocolou neste Tribunal, em 28/02/2023[5], um conjunto de documentos, os quais encontram-se juntados ao Processo Preparatório[6], estando este apenso aos autos das contas governamentais[7], composto por: Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2021; 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 2022.

Registre-se que o Auditor Geral do Estado apresentou, em 12/05/2023, o relatório complementar sobre a avaliação do desempenho dos programas[8], conforme previsto no inciso II, art. 8º da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

[4] Elaborado pela 7ª CCE.
[5] TCE/001622/2023.
[6] TCE/006764/2021.
[7] TCE/003439/2023.
[8] TCE/004440/2023, juntado ao 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

A ALBA enviou ao TCE/BA as peças constantes na prestação de contas, em 17/04/2023[9], em conformidade com o prazo estabelecido no caput do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991.

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 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/003439/2023.

Em cumprimento ao art. 6º da Resolução TCE/BA nº 164/2015, os documentos mencionados no quadro anterior foram solicitados[10] ao Governo do Estado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator Gildásio Penedo Filho.

Em resposta à notificação do Conselheiro Relator, a SEFAZ encaminhou[11] declaração da AGE com o seguinte teor:

> Atestamos 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 2022, 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] TCE/003439/2023.
[10] Ofício GAB-CORREGEDORIA nº 007/2023, de 20/04/2023 (TCE/003588/2023).
[11] TCE/004054/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Com relação à ausência de informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasses e convênios captação, a SEFAZ se manifestou da seguinte forma:

> 2.a) Informações sobre os repasses por convênios: Os saldos desses instrumentos, agrupados por Unidade Orçamentária, estão apresentados na Nota Explicativa 4 - Demais Créditos e Valores, das Notas ao Balanço Patrimonial, pág. 45 das DCCEs 2022. Os valores repassados estão registrados, no sistema Fiplan, nas rubricas contábeis correspondentes, cujos dados são disponibilizados a cada mês, por meio de transferência de arquivos, para o Controle Externo.
>
> 2.b) Informações sobre os recursos recebidos mediantes convênios: Os saldos desses instrumentos estão apresentados na Nota Explicativa 19 - Demais Obrigações, das Notas ao Balanço Patrimonial, pág. 106 das DCCEs 2022. A conta Convênios Recebidos a Comprovar foi zerada e os saldos passaram a ser controlados em contas de controle (classe 7 e 8) conforme explicitado no item 2.6.1 das notas Explicativas. Os valores recebidos estão registrados, no sistema Fiplan, nas rubricas contábeis correspondentes, cujos dados são disponibilizados a cada mês, por meio de transferência de arquivos, para o Controle Externo.

Conforme análise realizada no item 2.6.3.8.1, a Nota Explicativa 4 só trata do saldo dos convênios pendentes de prestação de contas, 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.

Situação semelhante ocorre com a Nota Explicativa 19, a qual apenas informa o saldo da conta Convênios Recebidos a Comprovar. Também não constam informações sobre a movimentação dos convênios recebidos no exercício, nem o resumo por situação (em execução, concluídos e paralisados).

Quanto à alegação de que as informações estariam registradas no Sistema FIPLAN e disponibilizadas para o Controle Externo, a Auditoria destaca que os registros contábeis no sistema de execução orçamentária e financeira do Estado não desobriga o Poder Executivo de incluir as referidas informações na respectiva Prestação de Contas.

No que se refere à ausência de apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes (Anexo II), a Auditoria analisou a resposta da SEPLAN no âmbito do monitoramento da recomendação a1, conforme item seguinte.

2.2.1.1 Monitoramento da recomendação a1

Ao apreciar a prestação de contas do exercício de 2021, o Plenário do TCE/BA recomendou o seguinte:

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: IYNZUWNDUY

> a1. Incorporar na Prestação de Contas do Poder Executivo, exercício de 2022, os documentos e informações referidos no art. 7º, Anexo I, inciso III, itens “a”, “b”, “c” e Anexo II, item “a” da Resolução TCE/BA n° 164/2015 (item 3.2 da Seção Conclusiva).

Mediante Ofício n°. 0397/2023 – C.E., de 17/04/2023, foi protocolada neste TCE/BA, pela ALBA, a Prestação de Contas do Chefe do Executivo, exercício 2022, contendo, dentre outras peças, o Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano III – 2022 (Volumes I e II).

Todavia, não obstante o art. 9º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.172/2019 (alterada pelas Leis Estaduais 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 2022, encaminhada pela ALBA, embora tenha sido disponibilizado, em 04/04/2023, no site da SEPLAN.

Da análise do Relatório de Execução do PPA 2020-2023, bem como do Relatório de Avaliação de Desempenho, quanto ao disposto no Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, verificou-se a ausência de apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes, conforme previsto na referida resolução.

Em resposta à Solicitação da Auditoria, a SEPLAN, por meio do Ofício nº 97/2023 - SEPLAN/GAB, de 19/04/2023, informou:

> A governança do PPA é operacionalizada pelos processos de acompanhar a ação governamental, monitorar e avaliar desempenhos de programas do PPA em relação aos quais são produzidas e disponibilizadas informações e produtos no Fiplan e no site institucional, como segue:
>
> - Informações da execução física das Ações Orçamentárias;
> - Registros de Relatos de Iniciativas e Metas de Compromissos, apuradas para os Programas do PPA, em três datas de corte;
> - Registros e Andamento das Atividades Críticas;
> - Relatório de Avaliação de Desenho de Programas do PPA disponível no site da Seplan;
> - Relatório de Avaliação de Desempenho de Programas do PPA disponível no site da Seplan;
> - Relatórios de Execução do PPA 2020-2023 disponível no site da Seplan;
> - Revisão do PPA vigente, com foco no aprimoramento de Metas e Indicadores.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Não obstante os ajustes observados nos "processos de acompanhar a ação governamental, monitorar e avaliar desempenhos de programas do PPA", estes processos, embora representem aspectos fundamentais para uma boa governança, por si só não a abrangem em plenitude.

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 Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU[12] (2020, p. 58), assim discorre:

> 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.** […]
>
> 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)

Ampliando-se o enfoque para Centros de Governo[13], Monitoramento e Avaliação aparecem como funções de um dos quatro mecanismos (Supervisão) para que as funções de governança sejam exercidas de forma satisfatória, como demonstrado na figura que segue:

[12] Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm. Acesso em: 07 mar. 2023.

[13] […] considera órgãos do Centro de Governo os que proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), incluindo, portanto, os que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirva a ele exclusivamente. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf. Acesso em: 17 abr. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

FIGURA 1 – Governança do Centro de Governo

Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

No que se refere às demais informações previstas no Anexo II da supracitada resolução, foram consideradas apresentadas, porém com observações, as seguintes:

QUADRO 2 – Observações da Auditoria sobre as informações previstas no Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015

Informação Prevista no Anexo II da Resolução nº 164/2015 do TCE/BA	Observações da Auditoria
Avaliação do desempenho dos Programas do Plano Plurianual (PPA), quanto ao cumprimento das metas previstas, justificando, quando necessário, o não atingimento das metas e seu impacto relativo ao alcance dos resultados esperados;	Até onde os exames puderam observar verificam-se registros de impactos, embora não de uma forma geral, quando da análise individual de desempenho dos Programas, em relação ao alcance dos resultados esperados para Metas de Compromissos, sinalizando oportunidade de melhoria na informação quanto aos impactos.
Indicação de fatores, supervenientes ao processo de planejamento, como: contingenciamento ou remanejamento de verbas orçamentárias, eventos climáticos, repasses de recursos federais em desconformidade com o planejado, etc., que porventura tenham influenciado no desempenho dos programas, mensurando e informando sobre o impacto em cada Programa de Governo;	Até onde os exames puderam observar não se verificam informações em relação ao impacto em decorrência de fatores supervenientes.

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: IYNZUWNDUY

Informação Prevista no Anexo II da Resolução nº 164/2015 do TCE/BA	Observações da Auditoria
Demonstrativo da evolução anual dos indicadores de cada Programa de Governo, tal qual publicados no PPA, considerando o índice de referência no ano base e o índice esperado para cada ano;	Não há índice esperado para os Indicadores do PPA.
Justificativas para o não atingimento dos resultados, considerando os indicadores publicados no PPA, o índice de referência no ano base e o índice esperado para cada ano;	
Avaliação quanto a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, conforme a execução orçamentária e financeira e as correspondentes execuções físicas e sua aderência às entregas/iniciativas do PPA e elas vinculadas;	Não se verifica avaliação qualitativa quanto à aderência da execução orçamentária-financeira e física das Ações Orçamentárias às Iniciativas do PPA, apenas compatibilidade da execução e dos resultados de alcance de Metas.
Avaliação dos resultados dos Programas de Governo, quanto à sua efetividade, com base nos indicadores publicados no PPA e aqueles utilizados pela Administração.	Os indicadores do PPA não são apenas para mensuração da efetividade, visto que apresentam as seguintes classificações: insumo, processo, produto e resultado.

Fontes: Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015 e análise auditorial.

As pontuadas observações também compõem os aspectos abordados nas análises de atendimento da recomendação b1 do Plano de Ação, apresentadas ao longo do capítulo Planejamento.

Com relação aos demais apontamentos relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III, itens “a”, “b”, “c”, após a análise da resposta encaminhada pela SEFAZ, restaram pendentes os itens “b” e “c”, referentes às informações dos convênios de repasse e convênios de captação, conforme análise realizada no item 2.2.1 desta Seção Analítica.

Pelo exposto, a Auditoria conclui que a recomendação a1 foi parcialmente atendida.

2.2.1.2 Sugestão de Deliberação 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 a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, referidas no 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, conforme especificado no Quadro 1 da 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: IYNZUWNDUY

2.3 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2021[14]

No Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2021, o TCE/BA opinou, por maioria de votos, favoravelmente à aprovação com a expedição de 62 recomendações ao Chefe do Poder Executivo. Foram destacadas, ainda, 7 ênfases para chamar atenção dos usuários, nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TA nº 706, de 17/06/2018, bem como um alerta, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF.

Também determinou-se ao Gestor, no prazo de 120 dias, a partir da emissão do referido Parecer, a apresentação de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

O Subsecretário da Fazenda, mediante expediente protocolado em 23/11/2022[15], apresentou o Plano de Ação solicitado, cumprindo o prazo estipulado pelo TCE/BA.

Posteriormente, nos termos da Resolução TCE/BA nº 164/2015, foi enviado, em 28/02/2023[16], pelo titular da AGE, uma 2ª versão atualizada do Plano de Ação.

Em 27/04/2023[17], foi apresentada uma 3ª versão do Plano de Ação, cujo documento foi juntado aos autos. Entretanto, não foi possível contemplar tais informações na presente Seção Analítica, tendo em vista a ausência de tempo hábil para a sua análise.

Da análise do compromisso pactuado pela Administração no Plano de Ação, foram realizados procedimentos de validação pela Auditoria para avaliar o estágio de implementação das ações. A conclusão atesta que, das 62 recomendações, apenas 6 (11,3%) foram atendidas, 27 (43,6%) foram parcialmente atendidas ou se encontram em atendimento, 25 (40,3%) não foram atendidas e 3 (4,8%) ainda serão monitoradas.

QUADRO 3 – Recomendações do Parecer Prévio

Recomendação do Parecer Prévio 2021	Situação	Item da Seção Analítica
a) Quanto à Formalização do Processo		
1) Incorporar na Prestação de Contas do Poder Executivo, exercício de 2022, os documentos e informações referidos no art. 7º, Anexo I, inciso III, itens “a”, “b”, “c” e Anexo II, item “a” da Resolução TCE/BA nº 164/2015 (item 3.2 da Seção Conclusiva).	Parcialmente atendida	2.2.1.1

[14] Elaborado pela 7ª CCE.
[15] TCE/012104/2022.
[16] TCE/001622/2023.
[17] TCE/003850/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

b) Quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em 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 as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento à deliberação da Resolução nº 066/2020, deste Tribunal, e 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 2.5.2.1 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.5.2.1
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);	Não atendida	2.5.1.1
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);	Não atendida	2.5.1.1
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);	Não atendida	2.5.1.2
5) 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);	Não atendida	2.5.1
6) ajustar, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 e no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, os descritivos das informações relativas a valores planejados e	Parcialmente atendida	2.5.2.2

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

apurados das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados (item 2.5.2.2 da Seção Analítica);		
7) revisar as prioridades definidas na LDO, mediante uma 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 (item 2.5.3 da Seção Analítica);	Não atendida	2.5.4
c) Quanto à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial e à Análise das Demonstrações Contábeis		
1) cumprir com o quanto disposto no art. 105, inciso XI, e no art.160, §6º, inciso III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à Assembleia Legislativa (item 2.6.1 da Seção Analítica);	A ser monitorada	2.6.1.1
2) assegurar a continuidade dos esforços, pela SEFAZ, para evitar alterações significativas que possam afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos e não apenas analisando o montante total renunciado (item 2.6.2.8 da Seção Analítica);	A ser monitorada	2.6.2.5.5
3) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2021, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 3.7 da Seção Conclusiva);	Parcialmente atendida	2.6.3.2.2
4) 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). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Não atendida	2.6.3.2.2
5) aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Parcialmente atendida	2.6.3.2.2
6) criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);	Atendida	2.6.3.2.2
7) reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III, e no art. 165, § 7º, da Constituição Federal, no art. 159, § 7º, da Constituição Estadual/1989 e nos arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 (item 2.6.3.3 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.6.3.3.1
8) 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 2.6.3.3 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Não atendida	2.6.3.3.1
9) assegurar que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os	Não atendida	2.6.3.5.1

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual/1989, no art. 37, inciso IV, da LRF e nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);		
10) 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 fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição, e nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 50 da LRF (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);	Não atendida	2.6.3.6.2
11) emitir orientação, 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), 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 (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);	Não atendida	2.6.3.7.1
12) 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 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.6.3.7.1
13) encaminhar ao Tribunal, no prazo de 60 dias, um relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2021, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não atendida	2.6.3.8.2
14) 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);	Não atendida	2.6.3.8.2
15) 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 atendida	2.6.3.8.2
16) garantir que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores (item 2.6.3.9 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Atendida	2.6.3.9.3
17) 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 leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais (item 2.6.3.9 da Seção Analítica);	Não atendida	2.6.3.9.3

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: IYNZUWNDUY

18) aprimorar o sistema de controle interno da gestão dos pagamentos das contraprestações e despesas derivadas dos contratos de PPP, principalmente quanto à integridade e à completude das informações constantes das DCCEs (item 2.6.3.10 da Seção Analítica);	Em atendimento	2.6.3.10.1
19) conferir ampla e detalhada transparência dos gastos relativos aos contratos de PPP, nos sites corporativos do Estado, atualizando tempestivamente as informações necessárias (item 2.6.3.10 da Seção Analítica);	Não atendida	2.15.2
20) adotar mecanismos de planejamento orçamentário anual adequado para bancar as despesas relativas às contraprestações e despesas derivadas das PPPs (item 2.6.3.10 da Seção Analítica);	A ser monitorada	2.6.1.1
21) envidar esforços no sentido de normatizar e assegurar a adequada implementação das diretrizes estabelecidas no PIPCP (item 2.7.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Parcialmente atendida	2.7.1.1
22) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.7.1 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.8.2.2
23) 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 da Seção Analítica);	Em atendimento	2.7.2.1
24) encaminhar a este Tribunal, no prazo de 60 dias, um relatório detalhado sobre os procedimentos de cobrança da inadimplência, relacionados com os Empréstimos a Servidores – PROHABIT, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e nos arts. 176, § 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.7.5 da Seção Analítica);	Não atendida	2.7.4.1
25) apresentar, nas DCCEs, comentários sobre os fatores que influenciaram no aumento ou na redução do patrimônio das investidas, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais (item 2.7.6 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.7.5.1
26) aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação (item 2.7.10 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.7.10.1
27) 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 2.8.1.4 da Seção Analítica);	Não atendida	2.7.2.2
28) adotar ações visando o aperfeiçoamento da integração automática dos controles gerenciais e contábeis da Dívida Ativa Tributária, com o objetivo de minimizar a necessidade de ajustes manuais (item 2.8.1.4 da Seção Analítica);	Atendida	2.7.3
29) garantir a realização do inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, 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) (item 2.8.1.6 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.7.6.1

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

30) promover o 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 2.8.1.6 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Em atendimento	2.7.6.1
31) continuar envidando esforços para sanear as divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN (item 2.8.1.9 da Seção Analítica);	Em atendimento	2.7.8
32) 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 2.8.2.3 da Seção Analítica);	Não atendida	2.8.2.2
33) 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 2.8.2.3 da Seção Analítica);	Não atendida	2.8.2.2
34) apurar as causas dos eventos econômicos nas contas de ajustes de exercícios anteriores e, quando irregulares, identificar os responsáveis em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994 e com o art. 58 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);	Não atendida	2.7.14.1
35) dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de capital e lucros (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.7.14.1
36) editar uma norma no sentido de disciplinar o registro contábil dos eventos na conta de ajustes de exercícios anteriores, tanto os relacionados com mudança de critério contábil como os inerentes a retificação de erro, objetivando reconhecer, de forma tempestiva, todos os fatos econômicos que afetaram o patrimônio do Estado, em atenção ao princípio contábil da competência e melhorando a comparabilidade das demonstrações (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);	Não atendida	2.7.14.1
37) aprimorar o planejamento do Programa 313 – 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 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Parcialmente atendida	2.10.1.12
38) estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Parcialmente atendida	2.10.1.12

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: IYNZUWNDUY

39) 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 da Seção Analítica); (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Parcialmente atendida	2.10.1.12
40) definir produtos para as ações de execução contínua estabelecidas na LOA, de modo a permitir a análise individualizada de seus desempenhos (item 2.10.1 da Seção Analítica);	Atendida	2.10.1.12
41) otimizar a execução das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Atendida	2.10.1.12
42) 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 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Não atendida	2.10.1.12
43) otimizar o desempenho das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros suficientes para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO (item 2.11.1 da Seção Analítica);	Atendida	2.11.1.3
44) melhorar a qualidade das informações prestadas pelo Governo do Estado da Bahia, por meio dos relatórios do Sistema FIPLAN, assim como do Relatório de Gestão da SEC, propiciando, dessa forma, o cruzamento dos dados informados com uma melhor representação fidedigna dos fenômenos econômicos e orçamentários que se pretende apresentar, possibilitando uma melhor tomada de decisão por parte dos Gestores envolvidos (item 2.11.1 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.11.1.3
45) proceder à revisão dos Indicadores existentes com a implementação de instrumentos de periodicidade anuais, mediante estudos efetuados pela Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional, cuja finalidade é acompanhar e avaliar os projetos educacionais em desenvolvimento na SEC, coordenar os trabalhos da avaliação externa, bem como orientar a produção de informações educacionais necessárias à gestão educacional, propiciando, dessa forma, uma melhoria no monitoramento/acompanhamento das ações educacionais, em conformidade com o PPA em vigência, e também, na medida do possível, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS-4) Brasil-Agenda 2030 (item 2.11.1 da Seção Analítica);	Atendida	2.11.1.3
46) promover a inserção do 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 que atemorizam a sociedade baiana (item 2.12.1 da Seção Analítica);	Não atendida	2.12.2

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

47) 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 nas respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, em que o índice CVLI de 2021 revela-se alarmante (item 2.12.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Parcialmente atendida	2.12.2
48) apresentar, na prestação de contas do exercício de 2022 e subsequentes, evidências da elaboração de um diagnóstico da situação do estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da elaboração de um planejamento estadual de longo prazo que contemple diretrizes e metas relacionadas à implementação dos ODS, bem como da explicitação, nos PPAs subsequentes, dos objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030 (item 2.13.1 da Seção Analítica);	Parcialmente atendida	2.13
49) apresentar as ações para cumprimento das recomendações constantes no Relatório de Auditoria, a seguir especificadas, em aderência à Resolução nº 123/2019 deste Tribunal, ou estrutura de governança formalizada para implementação da Agenda 2030 no estado (item 2.13.1 da Seção Analítica): • Criar Comissão Estadual para coordenar as atividades relativas à implementação da Agenda 2030; • Estabelecer os mecanismos de articulação para a implementação dos ODS; • Definir formalmente os órgãos/instâncias estaduais responsáveis pela execução das ações voltadas à implementação dos ODS; • Definir formalmente os órgãos/instâncias responsável(is) pela coordenação, pelo monitoramento e pela avaliação das ações voltadas à implementação dos ODS; • Estabelecer os mecanismos necessários para viabilizar o monitoramento e a avaliação de cada um dos 17 ODS pertinentes ao estado e de suas 169 metas; • Criar observatórios públicos para disponibilizar dados e diagnósticos sobre a situação dos municípios e/ou do estado, relativos ao alcance das metas dos ODS e das boas práticas implantadas; e • Criar mecanismos estaduais para divulgar e premiar as boas práticas que contribuam para o alcance das metas dos ODS por parte dos gestores públicos e privados.	Não atendida	2.13
50) aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP (item 2.15.4 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);	Parcialmente atendida	2.7.9.1
51) prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos	Parcialmente atendida	2.7.9.1

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (item 2.15.4 da Seção Analítica);		
52) promover a articulação junto às Secretarias/Órgãos do Poder Executivo, com o intuito de garantir que os processos em diligência externa, em atraso, sejam remetidos ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias (item 2.17.3 da Seção Analítica).	Não atendida	2.17.2.1
d) Quanto ao Controle Interno		
1) promover a edição de um decreto que disponha sobre a obrigatoriedade da prática da gestão de riscos no âmbito da Administração Direta e Indireta (item 2.16 da Seção Analítica);	Em atendimento	2.16.1
2) encaminhar tempestivamente as providências necessárias para dar andamento aos objetivos das Portarias Conjuntas SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01 e 02/2021 (item 2.16 da Seção Analítica).	Em atendimento	2.16.1

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Parecer Prévio do exercício de 2021, Plano de Ação e exames auditoriais.

No gráfico a seguir pode-se visualizar o quantitativo das recomendações proferidas pelo TCE/BA, por nível de atendimento, relativas ao exercício anterior:

GRÁFICO 1 – Situação de atendimento das recomendações constantes do Parecer Prévio do exercício anterior

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

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: IYNZUWNDUY

2.4 ASPECTOS MACROECONÔMICOS[18]

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 2022 – serão apresentados nesse tópico, sempre que possível 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 14.985.284 habitantes em 2021.

2.4.1 Informações sobre a crise sanitária da COVID-19 na Bahia e no Brasil

O ano de 2022 representou a retomada de um cenário mais próximo da normalidade que era vivida antes da pandemia da COVID-19. Em que pese a continuação da pandemia e de algumas restrições provocadas por ela ao redor do mundo, principalmente em algumas localidades da China, a livre circulação das pessoas e a retomada da atividade econômica confirmou a superação da fase mais aguda da pandemia.

Ao fim de 2022, 89% da população brasileira estava completamente vacinada, tendo 58% recebido a dose de reforço. Ao longo do ano, com base em dados sobre vacinação e óbitos disponibilizados no site *Our World In Data*[19], 74.486 pessoas foram a óbito por conta da COVID-19, dentre elas 850 crianças e adolescentes[20].

2.4.2 Produto Interno Bruto (PIB)

O PIB[21] brasileiro, em 2022, cresceu 2,9%, quando comparado a 2021, totalizando R$9,9 trilhões. O PIB per capita atingiu R$46,2 mil, um avanço real de 2,2% quando comparado ao ano anterior. De acordo com o IBGE, o crescimento do PIB deveu-se, sobretudo, ao setor de serviço, que avançou 4,2%, seguido da indústria que cresceu 1,6%. O setor agropecuário recuou 1,7% em 2022, tendo o segundo ano consecutivo de perdas (em 2021, havia decrescido 0,2%).

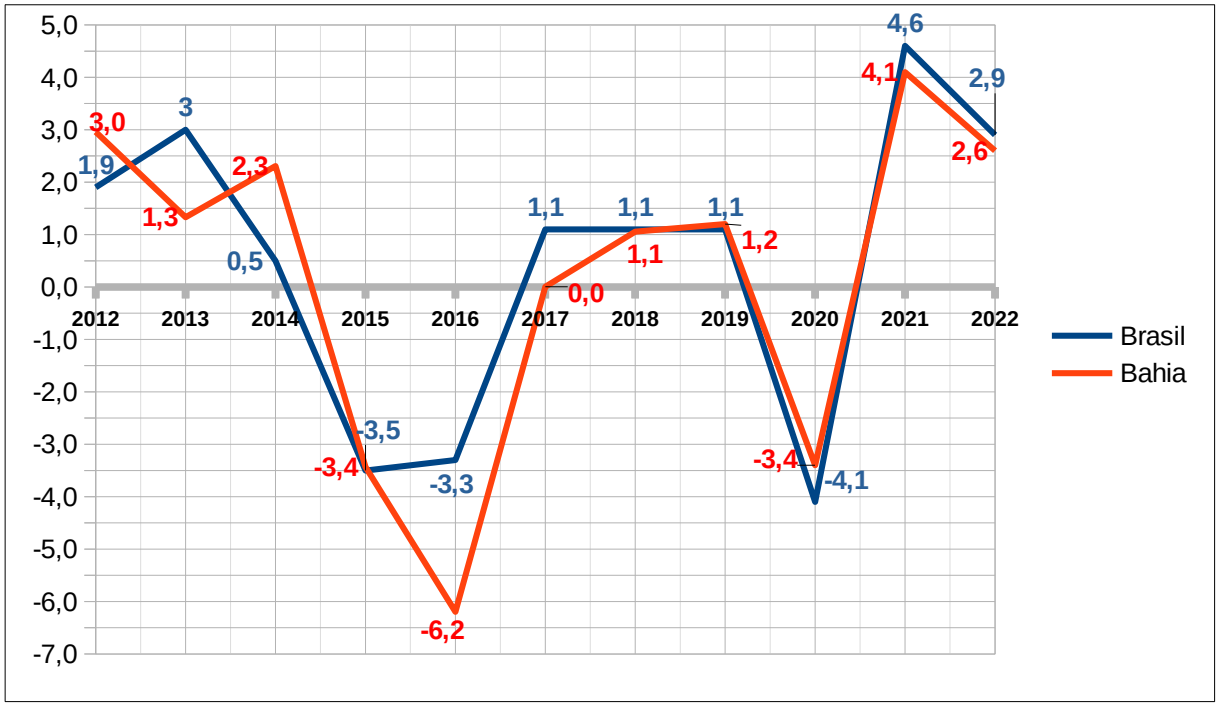
A economia baiana avançou 2,6% em 2022, totalizando R$401,0 bilhões em valores correntes. Foram R$356,8 bilhões referentes ao Valor Adicionado e R$44,2 bilhões

[18] Elaborado pela 7ª CCE.
[19] Disponível em: https://ourworldindata.org/coronavirus/country/brazil. Acesso em: 17 maio 2023.
[20] Fonte: Ministério da Saúde. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/notas-tecnicas/2022/nota-tecnica-no23-2022-cggripe-deidt-svs-ms/@@download/file. Acesso em: 11 maio 2023.
[21] 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.

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: IYNZUWNDUY

em impostos. Diferente do ocorrido no Brasil, o setor agropecuário baiano cresceu 2,6% em 2022, com destaque para a expansão na produção de grãos, feijão, café, milho e soja. A indústria também teve crescimento no ano, de 2,0%, tendo crescimento em todos os setores, com exceção do extrativismo mineral (queda de 10,9%). Já o setor de serviços cresceu 2,9%, com destaque para atividade de transportes (5,4%).

GRÁFICO 2 – Taxa de crescimento anual dos PIB brasileiro e baiano – 2012 a 2022 (%)



Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações disponíveis nos sites do IBGE – PIB Brasil e da SEI – Bahia.

Nos últimos 11 anos, o crescimento médio da taxa anual do PIB brasileiro é da ordem de 0,5% ao ano, enquanto para o PIB da Bahia é de 0,2% ao ano. O maior crescimento anual do PIB no período representado no gráfico anterior, tanto para o Brasil como para a Bahia, foi no ano de 2021, que foi marcado pela recuperação da queda acentuada do PIB ocorrida no ano anterior, devido à fase mais intensa da pandemia da COVID-19.

2.4.3 Comércio

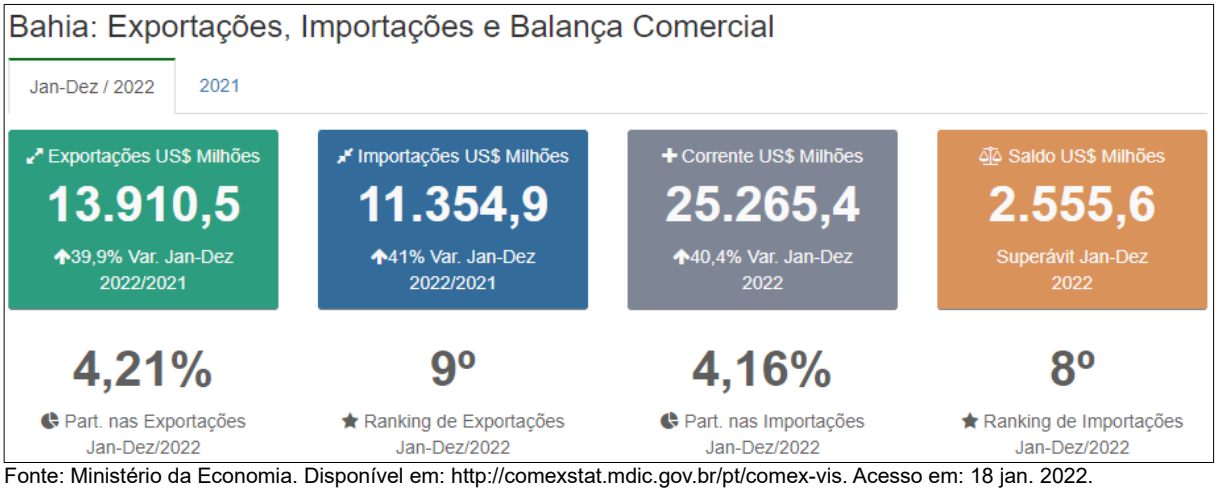
O Estado da Bahia apresentou balança comercial[22] superavitária em US$2.555,6 milhões no ano de 2022. Esse resultado é consequência de um crescimento de 39,9% nas exportações e de um aumento das importações de 41,0%. As

[22] De acordo com o BCB, a Balança Comercial (bens) contabiliza as transações de itens que são resultados 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.

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: IYNZUWNDUY

exportações baianas tiveram uma participação de 4,2% no total das exportações brasileiras (maior em relação a 2021, quando representaram 3,6%), sendo o 9º maior exportador do país (mesma posição ocupada em 2021). Já nas importações, o Estado é o 8º maior importador (mesma posição de 2021), sendo responsável por 4,16% do total de importações brasileiras (era 3,7% em 2021). Os principais importadores de produtos baianos continuam sendo a China (24,0%) e os Estados Unidos da América (7,8%). Quanto aos produtos exportados, destaque para os óleos combustíveis de petróleo (27,0% de participação no total exportado), a soja (20,0%) e a celulose (8,7%). Já na importação, destaque para óleos combustíveis de petróleo (28,0%), óleos brutos de petróleo (13,0%), gás natural (12,0%) e adubos ou fertilizantes químicos (9,5%).

FIGURA 2 – Balança comercial 2022 – Bahia



Fonte: Ministério da Economia. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em: 18 jan. 2022.

2.4.4 Inflação, Taxa de Câmbio e Juros

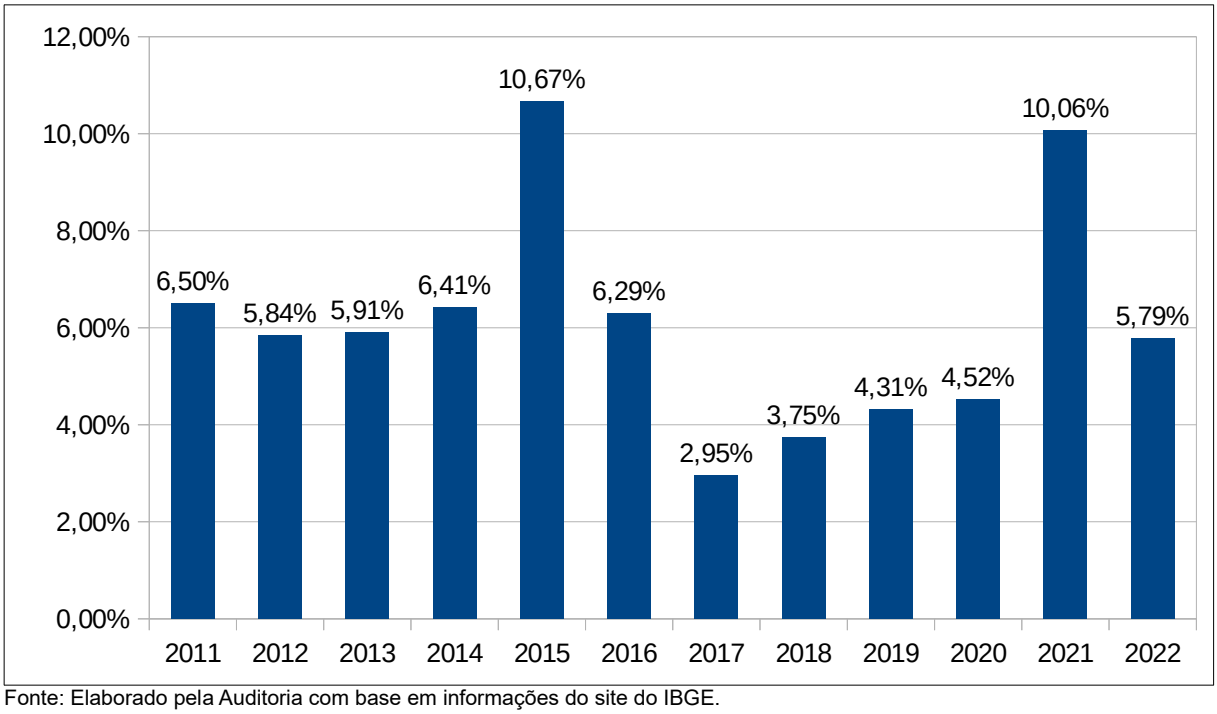
O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) encerrou o ano de 2022 com alta de 5,79%, acima do teto da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Segundo o IBGE[23], o indicador foi influenciado, principalmente, pelo grupo de Alimentação e bebidas (11,64%) e Saúde e cuidados pessoais (11,43%), que tiveram o maior impacto pelas suas representatividades. A maior variação percentual foi do grupo Vestuário (18,02%). O grupo Habitação ficou perto da estabilidade (0,07%), enquanto o de Transportes teve a maior queda (-1,29%) e o impacto negativo mais intenso.

[23] Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2022_dez.pdf. Acesso em: 11 jan. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

GRÁFICO 3 – Variação do IPCA – 2011 a 2022



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

Devido ao IPCA ter ficado fora do intervalo de tolerância da meta definida para o ano-calendário de 2022, o então presidente do Banco Central do Brasil (BCB) divulgou uma carta com as razões do descumprimento, endereçada ao Ministro da Economia do Brasil.

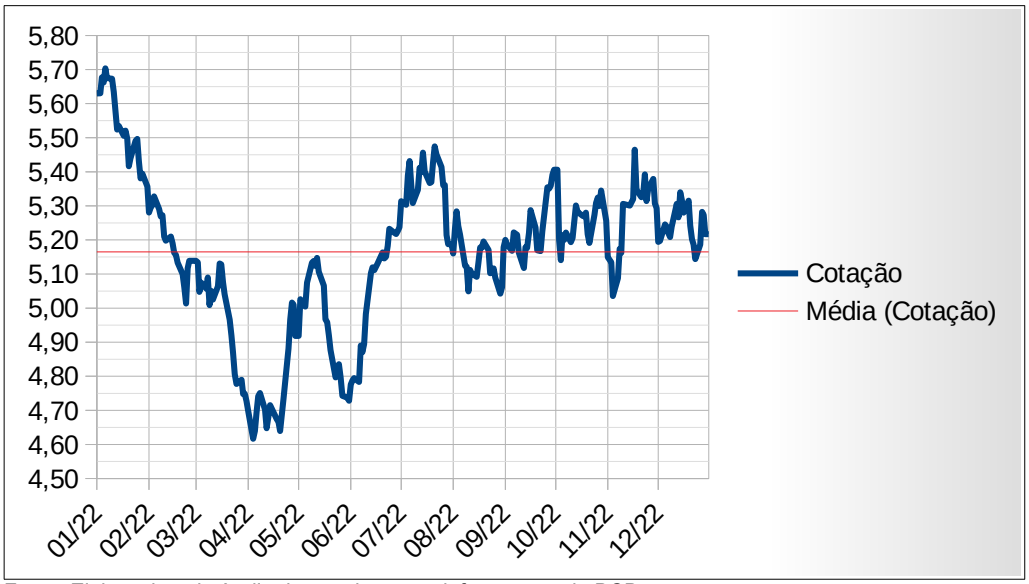
Dentre as razões apresentadas, estão: **(i)** a inércia da inflação do ano anterior; **(ii)** a elevação dos preços de commodities, em especial do petróleo; **(iii)** os desequilíbrios entre demanda e oferta de insumos e gargalos nas cadeias produtivas globais; **(iv)** os choques em preços de alimentação, resultantes de questões climáticas; e **(v)** a retomada na demanda de serviços e no emprego, impulsionada pelo acentuado declínio da quantidade de casos de COVID-19 e consequente aumento da mobilidade[24].

O dólar iniciou o ano de 2022 cotado a R$5,63 e encerrou o ano a R$5,21, uma redução de 7,46%, segundo dados extraídos do sítio do BCB[25]. A menor cotação da moeda foi R$4,62, em 04/04/2022, e a maior R$5,70, em 06/01/2022. A cotação média ao longo do ano foi de, aproximadamente, R$5,16.

[24] Carta Aberta do Presidente do BCB. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/controleinflacao/controleinflacao_docs/carta_aberta/carta2022.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.
[25] Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes. Acesso em: 11 jan. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

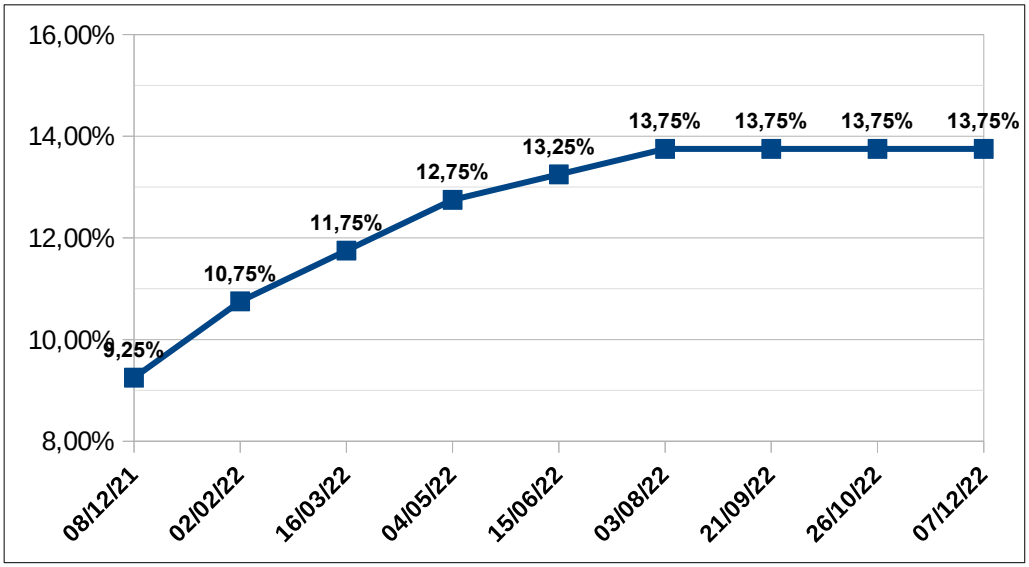
GRÁFICO 4 – Variação do dólar em 2022



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

Em 2022, a Taxa Selic Meta continuou com a tendência de elevação. A taxa iniciou o ano valendo 9,25%, sendo elevada para 10,75% na primeira reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM) no mês de fevereiro. Em seguida, ela foi majorada por quatro vezes consecutivas, nas reuniões seguintes, até atingir 13,75% na reunião de 03/08/2022, sendo mantida nesse patamar até o encerramento do ano[26].

GRÁFICO 5 – Variação da Taxa Selic em 2022



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

[26] Disponível em: https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros. Acesso em: 12 jan. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.4.5 Empregos

No ano de 2022, o Estado da Bahia teve o estoque de empregos aumentado em 6,78%, o que correspondeu a um saldo de mais 120.686 postos de trabalho. Em termos absolutos, o principal gerador de empregos foi o setor de serviços, com mais de 58 mil novos postos de trabalho. Em termos relativos, o setor da Construção Civil teve o maior crescimento de vagas, 17,49% (mais de 19 mil novos empregos adicionados).

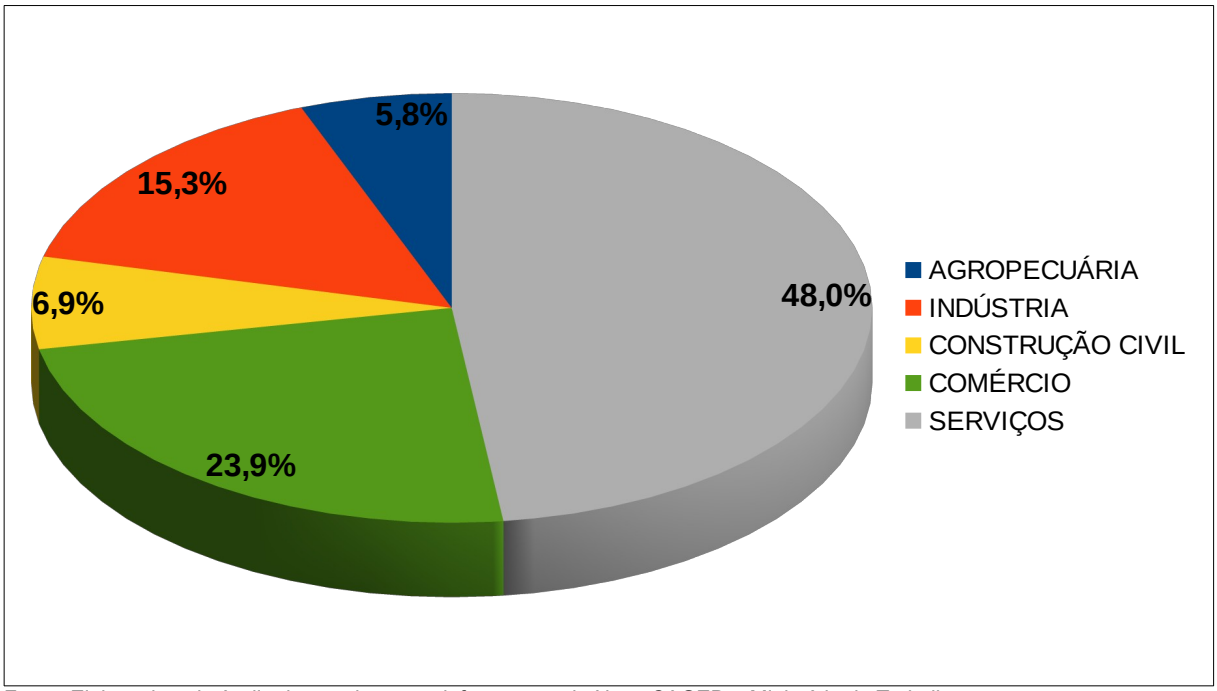
TABELA 1 – Geração de empregos no Estado da Bahia – Acumulado 2022

Setores	Admitidos	Desligados	Saldo	Estoque	Variação relativa %
Agropecuária	63.221	57.649	5.572	110.741	5,30%
Indústria	106.269	86.350	19.919	291.482	7,33%
Construção Civil	134.018	114.380	19.638	131.910	17,49%
Comércio	198.425	181.304	17.121	453.995	3,92%
Serviços	372.742	314.306	58.436	913.421	6,83%
Total	**874.675**	**753.989**	**120.686**	**1.901.549**	**6,78%**

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

O setor de serviços representa quase metade do estoque de empregos na economia baiana (48,0%), seguido do comércio (23,9%) e da indústria (15,3%).

GRÁFICO 6 – Participação dos setores econômicos no estoque de emprego da Bahia em 2022



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

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: IYNZUWNDUY

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, quanto ao desemprego, a taxa de desocupação da população brasileira foi de 7,9% no último trimestre de 2022. Na Bahia, no entanto, a taxa no mesmo período ficou em 13,5%, sendo a maior entre todos os estados do Nordeste. O estado com menor taxa de desocupação no Nordeste foi o Ceará (7,8%), seguido do Maranhão (8,3%).

2.4.6 Ranking de Competitividade dos Estados

O Ranking de Competitividade dos Estados 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 10 pilares temáticos, tais como: Infraestrutura, Educação, Sustentabilidade Social, Segurança Pública, Educação e outros. A cada Unidade da Federação é atribuída uma nota geral, numa escala de 0 a 100.

Em 2022, o Estado da Bahia subiu uma posição no ranking, em relação ano anterior, ficando na 17ª colocação. Considerando-se apenas os estados do Nordeste, a Bahia manteve-se na 5ª colocação, em posição inferior à Paraíba (1ª), Ceará (2ª), Alagoas (3ª) e Pernambuco (4ª).

FIGURA 3 – Ranking de Competitividade dos Estados – 2022

Fonte: Ranking de Competitividade dos Estados 2022. Disponível em: http://www.rankingdecompetitividade.org.br/. Acesso em: 23 jan. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Quando analisados os pilares individualmente, a Bahia obteve destaque nos pilares Solidez Fiscal (4ª), Eficiência da Máquina Pública (6ª posição) e Capital Humano (10ª). As piores posições foram em Potencial de Mercado (25ª), Educação (24ª) e Segurança Pública (23ª).

TABELA 2 – Posições do Estado da Bahia no Ranking de Competitividade dos Estados – 2018 a 2022

Colocação	2018	2019	2020	2021	2022	Variação (2022/2021)
Geral	22ª	20ª	18ª	18ª	17ª	↑ **1**
Infraestrutura	11ª	15ª	15ª	19ª	16ª	↑ 3
Sustentabilidade Social	20ª	20ª	18ª	19ª	21ª	↓ **2**
Segurança Pública	21ª	22ª	25ª	24ª	23ª	↑ **1**
Educação	25ª	25ª	23ª	20ª	24ª	↓ **4**
Solidez Fiscal	7ª	10ª	8ª	12ª	4ª	↑ **8**
Eficiência da Máquina Pública	16ª	14ª	7ª	9ª	6ª	↑ **3**
Capital Humano	20ª	24ª	19ª	17ª	10ª	↑ **7**
Sustentabilidade Ambiental	19ª	11ª	11ª	13ª	17ª	↓ **4**
Potencial de Mercado	23ª	25ª	27ª	23ª	25ª	↑ **2**
Inovação	14ª	26ª	16ª	16ª	15ª	↑ **1**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Ranking de Competitividade dos Estados 2018 a 2022.

O pilar de Segurança Pública possuiu o maior peso (13,3% do total) na composição do ranking do ano de 2022. O de Educação vem em seguida (11,4%), sendo o segundo mais representativo. Em ambos os pilares, o Estado da Bahia obteve péssimos resultados, novamente, figurando sempre entre a 20ª e 25ª colocações.

2.4.7 Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE) 2022

A 5ª edição dos Desafios da Gestão Estadual traz um retrato da situação socioeconômica nas 27 Unidades da Federação e de sua evolução na última década (2012-2021).

O estudo abrange 31 indicadores de fontes oficiais agrupados em 10 áreas – educação, saúde, segurança, juventude, capital humano, infraestrutura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, condições de vida e institucional – compiladas pelo IDGE. A seguir estão as posições do Estado da Bahia no referido ranqueamento.

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: IYNZUWNDUY

TABELA 3 – Posições do Estado da Bahia no IDGE 2022

	2022	Variação na década
Ranking geral	**18º**	**↑1**
Sociedade saudável e segura		
Saúde	20º	↓1
Segurança	24º	↓9
Instituições eficientes		
Institucional	21º	↑4
Construção do futuro		
Educação	20º	↑2
Juventude	17º	↓3
Crescimento sustentável		
Infraestrutura	14º	↑3
Desenvolvimento Econômico	26º	-
Capital Humano	21º	↑1
Desenvolvimento Social	19º	↑5
Condições de Vida	10º	↓2

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no IDGE 2022.

Depreende-se do ranqueamento realizado pelo IDGE que, passada uma década, o Estado da Bahia pouco avançou (ou até houve piora) em funções públicas importantes como Saúde, Educação e Segurança Pública, tendo essas duas últimas funções desempenho similar tanto no Ranking de Competitividade dos Estados quanto no Índice de Desafio da Gestão Estadual em 2022.

Levando em consideração os indicadores sócio e macroeconômicos em 2022, nota-se que o pior momento da pandemia da COVID-19 foi superado, tendo o Estado da Bahia apresentado melhor índice de empregabilidade e crescimento econômico, o mesmo ocorrendo com o Brasil.

No tocante aos estudos comparativos publicados em 2022, apesar da melhora no posicionamento no estudo “Ranking de Competitividade dos Estados 2022” (17ª colocação, ante 18ª em 2021), a Bahia continua com resultados ruins nas áreas de Educação e Segurança Pública, mantendo-se em 5º lugar no ranqueamento geral quando considerados apenas os estados da região Nordeste. Na outra publicação com formato parecido, o Desafio da Gestão Estadual 2022, as colocações do estado foram similares às do Ranking de Competitividade dos Estados, confirmando as carências nas referidas áreas.

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: IYNZUWNDUY

2.5 PLANEJAMENTO[27]

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 a atender às demandas da sociedade. De acordo com a Carta Magna, 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 Constituição Federal (CF), de 05/10/1988.

A CE/1989 trata de planejamento e orçamento de uma forma absolutamente integrada (coesa e harmônica), ao passo em que confere ao Plano Plurianual (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. Assim, no bojo das competências constitucionalmente estabelecidas, o TCE/BA, vem realizando, com a emissão de deliberações, de forma sistematizada, desde 2015, trabalhos auditoriais com enfoque nos procedimentos estaduais de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, bem como nos principais produtos advindos desses processos para dar pleno cumprimento ao estabelecido no texto constitucional e, consequentemente, satisfatória prestação de contas à sociedade da utilização dos recursos e resultados entregues.

Nesse contexto, não obstante os ajustes observados, sobretudo na sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, ainda se verificam deficiências, pontuadas desde 2015, que culminam, em especial, na fragilidade do PPA, principal instrumento norteador da ação governamental e guia das demais peças orçamentárias (LDO e LOA), bem como na capacidade do estado de governança e de demonstração do seu desempenho.

[27] Elaborado pela 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

A seguir estão apresentados os apontamentos da Auditoria atinentes ao planejamento governamental e seu monitoramento e avaliação, frente às deliberações emanadas deste Tribunal, com vistas a uma melhor implementação das intervenções e qualificação da prestação de contas de desempenho à sociedade:

2.5.1 Deficiências não sanadas no PPA (2020-2023) que comprometem a demonstração dos resultados alcançados pelos Programas de Governo

Em 2019, por meio da Lei Estadual nº 14.172/2019, foi instituído o PPA para o período 2020-2023, apresentando, no âmbito do Poder Executivo, 16 programas temáticos, sendo um de gestão. Na sua apresentação, o Executivo informa que, conceitualmente, o PPA aperfeiçoou seus componentes com atributos que melhor o qualificam, criando os compromissos de expansão/aprimoramento e gestão/custeio, com vistas a possibilitar uma maior transparência para o instrumento e introduzindo às Metas, atributos de indicadores para um melhor monitoramento.

Contudo, não obstante os aperfeiçoamentos nos componentes do Plano, no curso da Auditoria Operacional realizada no Projeto de Lei do PPA 2020-2023[28], foram identificadas fragilidades nos Indicadores e Metas que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado e, consequentemente, o processo de *accountability* das ações governamentais realizadas. Por meio da Resolução TCE/BA nº 066, de 22/10/2020, reformada pelo Acórdão nº 144, de 19/10/2021, este Tribunal emitiu deliberações[29] ao Secretário de Planejamento para, naquilo que lhe competir, adotar medidas necessárias à revisão do Plano em relação aos referidos componentes.

Em apreciação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo[30], referentes ao exercício 2020, este Tribunal, "objetivando o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência operacional e o aperfeiçoamento da Gestão Pública do Estado", opinou[31], dentre outras deliberações, pela revisão[32] do PPA 2020-2023, nos seus componentes, Indicadores

---

28 Processo TCE/010782/2019.

29 **[…] naquilo que lhe competir**, adote medidas necessárias à revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que: I) seja explicitada, no texto legal, a conceituação dos Componentes – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas (item 2.1 do Relatório técnico); II) seja explicitado, no texto legal, as Iniciativas associadas às Metas dos Compromissos (item 2.2 do Relatório técnico); III) seja explicitado, no documento legal, as associações dos Indicadores com os Compromissos (item 2.3.2 do Relatório técnico); IV) seja definido o que representa os valores de Referência e de Alcance (item 2.4.1 do Relatório técnico); **V) seja dada às metas aspecto mensurável, qualitativo e quantitativo, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados (item 2.4.2 do Relatório técnico);** e **VI) 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 (item 2.3.1 do Relatório técnico)**" (grifo da Auditoria).

30 Processo TCE/002683/2021.

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

32 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**

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: IYNZUWNDUY

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, motivado pelas "mudanças observadas nos cenários social, econômico e político do Estado e da necessidade de aprimoramento de componentes e atributos identificada após a conclusão do processo de elaboração do Plano". 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, Ano I[33], não foram consideradas na primeira revisão do PPA, conforme destacado pela AGE no Relatório nº 02/2021[34], encaminhado em atendimento à Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Por razão idêntica, a segunda revisão do Plano se deu por meio da Lei Estadual nº 14.393/2021. De acordo com a referida Lei de revisão:

> **Art. 2º –** Considerando que a estrutura programática do PPA é composta pelos componentes Programa, Indicador, Compromisso, Meta e Iniciativa, constitui-se escopo de Revisão:
> **I –** as alterações de atributos de componentes;
> **II –** as inclusões de componentes;
> **III –** as descontinuações de componentes.
>
> **Art. 3º – Fica o PPA 2020-2023 alterado para o exercício 2021**, **no componente Indicador e seus atributos, conforme detalhado no Anexo I**, que integra esta Lei.
>
> **Art. 4º – Fica o PPA 2020-2023 alterado para o exercício 2022**, nos componentes Programa, Compromisso, **Meta** e Iniciativa **e seus atributos, conforme detalhado no Anexo II**, que integra esta Lei. (grifo da Auditoria)

Da análise da segunda revisão do Plano, permaneceram situações de fragilidade nos componentes Indicadores e Metas do PPA 2020-2023, que mais uma vez ensejaram recomendações[35], constantes no Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – exercício 2021.

---

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).

[33] 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.

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

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: IYNZUWNDUY

Todavia, conquanto as deliberações deste Tribunal, no exercício de 2022 não foram realizadas novas revisões no PPA 2020-2023 para o devido atendimento, não se verificando, portanto, alterações no contexto dos componentes (Indicadores e Metas) dos Programas de governo, que refletem nos seus modelos-teóricos 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 2021, posição fevereiro/2023, bem como dos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA, Ano III, 2022, a Auditoria ratifica as seguintes situações:

2.5.1.1 Descumprimento recorrente de deliberação do TCE/BA[36], bem como de Recomendações do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercícios 2020 e 2021, para estabelecimento, nos Indicadores do PPA 2020-2023, de Índice Esperado para cada ano e para o final do Plano

O estabelecimento de indicadores adequados e satisfatórios à mensuração do desempenho dos programas é condição relevante para a demonstração, por parte da administração pública, do alcance dos resultados pretendidos com a aplicação dos recursos públicos.

O Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (MPOG, 2009)[37] preconiza que para assegurar que os princípios da qualidade e o sistema de medição do desempenho estejam em conformidade com o desejado pela organização, alguns passos devem ser seguidos na formulação dos indicadores, destacando-se o estabelecimento de metas:

> Uma vez estabelecidas as fórmulas e as fontes dos dados, segue-se o estabelecimento de metas. **A meta** é uma expressão numérica que **representa o estado futuro de desempenho desejado**.

---

35 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)

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

37 Documento utilizado como referência para desenvolvimento da metodologia de avaliação de desempenho dos programas do PPA 2016-2019 do Governo do Estado, conforme informado no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano III, 2018, à p. 72.

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: IYNZUWNDUY

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

Vale ressaltar que, de acordo com o documento Indicadores de Programas – Guia Metodológico (MPOG, 2010), p. 47, os Indicadores caracterizam-se como atributos gerenciais dos Programas e, no PPA, são utilizados como:

> **índices de referência**, que **constituem a linha de base** para a posterior verificação dos resultados dos Programas; **índices previstos para o final do Plano**, que **retratam as mudanças esperadas no público-alvo** e têm relação direta com os objetivos dos Programas; **e índices parciais (geralmente anuais)**, necessários às ações de acompanhamento gerencial periódico. (grifo da Auditoria)

Nas considerações apresentadas no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2021[38], posição fevereiro/2023, a Administração informa sobre as já mencionadas revisões ocorridas no PPA no exercício de 2021 e sobre a continuidade das discussões e análises técnicas com o objetivo de avaliar condições de melhorias nos processos de planejamento da Administração Estadual, bem como na estrutura e organização do PPA, mas assim se posiciona quanto ao reiteradamente recomendado por este Tribunal em relação aos Indicadores dos Programas:

> A respeito, esclarece, ainda que a metodologia que norteia o processo de elaboração e a organização do PPA na Administração do Estado da Bahia, baseia-se em robusta literatura reconhecida no campo dos estudos sobre planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Assim, a SEPLAN **ratifica a metodologia adotada** e informa que se mantém mobilizada e dedicada na realização de discussões técnicas e análises para aperfeiçoamento dos seus instrumentos e processos de trabalho para melhor subsidiar e aprimorar os processos de planejamento, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação na Administração Estadual.
>
> No caso, **reitera-se que, diferente do que interpretou a auditoria no item 2.5.1.1, não se aplicam os manuais da Administração Federal citados pela auditoria**, em face da autonomia do estado da Bahia quanto a sua auto-organização e administração. (grifo da Auditoria)

[38] Ofício AGE nº 32, de 27/02/2023 (TCE/001622/2023).

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Ademais, em pronunciamento à recomendação[39] para incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, § 9º, inciso I, da CE/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), a Administração sinaliza para o não atendimento integral:

> A SEPLAN **ratifica o quanto exposto na manifestação encaminhada pela PGE** nos autos do proc. TCE n./003537/2022, entre outros, sobre o que está disposto no Ac. TCE/BA n 000144/2021, **acerca das competências constitucionais do Chefe do Executivo** sobre a iniciativa de leis **e a autonomia dos entes federados**. E, também em face de tais manifestações, **reitera que não se aplicam os manuais da Administração Federal citados pela auditoria** considerando a autonomia do estado da Bahia quanto a sua autoorganização e administração. (grifo da Auditoria)

Todavia, embora a Administração reitere não aplicar os manuais da Administração Federal citados, em resposta à Auditoria (Ofício nº 97 – SEPLAN/GAB, de 19/04/2023) quanto às definições das classificações dadas aos Indicadores dos Programas do PPA, constantes nas Fichas Técnicas dos Indicadores de Programas, traz como referência o supracitado documento Indicadores de programas – Guia Metodológico.

Assim, o não atendimento à deliberação deste Tribunal com a permanência da fragilidade na estrutura de atributos dos Indicadores do PPA 2020-2023, pelo não estabelecimento de índices esperados anuais e ao final do Plano, além de não dar a devida transparência do planejamento proposto à sociedade, como dispõe o art. 1º, § 1º da LRF, informando a realidade futura que a ação governamental almeja alcançar, traz prejuízo para o direcionamento de esforços por parte do estado.

Com efeito, compromete, ainda, a efetiva implantação de um sistema de medição de desempenho para os programas de governo a serem executados, pois inviabiliza a realização de análise comparativa do resultado esperado com o alcançado ao final de cada período e, por conseguinte, a demonstração de desempenho diante dos esforços realizados, restando-se limitada a uma avaliação pretérita e não a uma situação desejada.

2.5.1.2 Permanência de Indicadores sem Valor de Referência

Em relação à recomendação[40] do TCE/BA para sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores, com valores de

[39] Recomendação "b3." do Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício 2021. (Item 2.5.1.1 da Seção Analítica. Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020).

[40] Recomendação "b4." do Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício 2021. Item 2.5.1.1.2 da 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: IYNZUWNDUY

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, a Administração informa no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2021[41], posição fevereiro/2023:

> Em 2021, foram reavaliados todos os indicadores do PPA 2020-2023, com a sistematização dos seus dados e informações publicados no documento chamado "fichas técnicas dos indicadores de programa" no link do site da SEPLAN. Em face de tais análises, foram também promovidas alterações no texto do PPA conforme publicado na Lei Estadual n. 14.393 de 15/12/2021. Ressalta-se, conforme quadro do item b1, **há somente quatro indicadores** incluídos na revisão de 2021 **sem valor de referência**, relativos aos programas 304, 307 e 311. **São indicadores criados para o PPA 2020-2023, em razão do "critério de relevância". Não possuem, portanto, série histórica que os referenciem**. **Para estes indicadores, três foram apurados no processo de avaliação de 2021, cuja informação será considerada como valor de referência** na Avaliação de Desempenho de 2022. (grifo da auditoria)

Em análise às Fichas Técnicas dos Indicadores de Programas[42] e Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano III, 2022, Volume II, foram identificados 10 Indicadores sem valor de referência, sendo que, para três, não houve apuração no período 2020-2022 e, para sete desses, foi apresentada variação da evolução em 2022, mensurada em relação ao primeiro valor apurado, quais sejam:

QUADRO 4 – Programas com Indicadores sem Valor de Referência

Programa	Indicadores sem Valor de Referência	Forma de Apuração da Evolução em 2022
304 – Desenvolvimento Rural	1342 – 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
	1335 – Variação percentual do número de agricultores atendidos com políticas públicas de fomento à produção	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2020
	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
	1342 – Nível de avaliação das capacitações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos agricultores familiares promovidas pela BAHIATER	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2021
307 – Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	1328 – Percentual de usuários satisfeitos com os serviços do Centro de Referência Nelson Mandela	Sem valor apurado de 2020 a 2022

[41] Ofício AGE nº 32, de 27/02/2021 (TCE/001622/2023).
[42] Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Fichas-Tecnicas-dos-Indicadores-de-Programa_Revisao2021.pdf.. Acesso em: 15 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Programa	Indicadores sem Valor de Referência	Forma de Apuração da Evolução em 2022
309 – Infraestrutura	1353 – Variação percentual do consumo de energia elétrica da iluminação pública	Sem valor apurado de 2020 a 2022
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
314 – Segurança Pública e Defesa social	1373 – Variação percentual de edificações certificadas	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2020
	1393 – Variação percentual do número de inquéritos policiais remetidos com autoria definida	Mensurada evolução em relação ao valor apurado em 2020
315 – Gestão Governamental	1432 – Proporção de órgãos e entidades certificados em programa de combate ao racismo institucional	Sem valor apurado de 2020 a 2022

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

Apesar 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 da Administração 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 Plano Plurianual.

Além da ausência de índices esperados e da existência de Indicadores sem valor de referência, as análises realizadas no âmbito dos Programas Saúde e Segurança Pública e Defesa Social, itens 2.10.1.7 e 2.12.1.3.1, respectivamente, desta Seção Analítica, pontuam Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa Saúde e falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública, situações que também denotam deficiências dos procedimentos de planejamento na elaboração dos modelos teóricos, para bem subsidiar a *accountability* das ações governamentais.

2.5.1.3 Deficiência no estabelecimento das Metas dos Programas, componentes responsáveis pela mensuração da eficácia

2.5.1.3.1 Descumprimento recorrente de Recomendação do TCE/BA[43], bem como de Recomendação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercícios 2020 e 2021, 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

No que se refere ao componente Meta, responsável pela aferição da eficácia dos Compromissos dos Programas, verifica-se recorrente descumprimento de

[43] Exarada na Resolução TCE/BA nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021.

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: IYNZUWNDUY

recomendação do TCE/BA, bem como de recomendações dos Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Executivo, exercícios 2020 e 2021, para retificar os descritivos. Cabe ressaltar que desde a vigência do PPA 2016-2019 são registradas por este Tribunal[44] deficiências relacionadas à construção das Metas dos Compromissos dos Programas do PPA.

Na avaliação do modelo apresentado para o PPA 2020-2023, procedida pelo TCE/BA[45], 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:

- 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.

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 recomendação ao Poder Executivo, para revisão desse componente, proferida no Parecer Prévio daquele exercício. Por sua vez, no exame das Contas de Governo do exercício 2021, da análise procedida pela Auditoria no Anexo II da segunda Lei de Revisão do PPA, Lei Estadual nº 14.393/2021, verificou-se a permanência das fragilidades[46] no descritivo das Metas dos Compromissos dos Programas 306 – Educação, 313 – Saúde e 314 – Segurança Pública e Defesa Social.

Todavia, embora não tenha sido realizada, no exercício de 2022, nova revisão do PPA 2020-2023, para atendimento à deliberação do TCE/BA, a Administração, no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2021[47], posição de fevereiro de 2023, informa a realização da primeira revisão do PPA (Lei Estadual nº 14.289/2021) e se pronuncia pelo atendimento nos seguintes termos:

[44] Processo TCE/009393/2015, Resolução TCE/BA nº 039/2016, Acórdão nº 02/2018.
[45] Processo TCE/010782/2019.
[46] Item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica do relatório e Parecer prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2021.
[47] Ofício AGE nº 32, de 27/02/2021 (TCE/001622/2023).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

A SEPLAN ratifica o quanto exposto na manifestação encaminhada pela PGE nos autos do proc. TCE n./003537/2022, entre outros, sobre o que está disposto no Ac. TCE/BA n 000144/2021 acerca das competências constitucionais do Chefe do Executivo sobre a iniciativa de leis e a autonomia dos entes federados.

Ressalta, ainda, que a metodologia que norteia o processo de elaboração e a organização do PPA na Administração do Estado da Bahia, baseia-se em robusta literatura reconhecida no campo dos estudos sobre planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Em face desta metodologia, a SEPLAN **ratifica 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).

A SEPLAN entende que, embora não existam óbices à forma adotada para elaboração das metas do PPA ou mesmo qualquer prejuízo para mensuração do cumprimento da meta e mensuração do desempenho do compromisso, **no processo de revisão do PPA, houve esforço de observar a pertinência de modificação de algumas metas com tais características em face de especificidades de algumas políticas**. (grifo da Auditoria)

Em tempo, vale ressaltar alguns elementos fundamentais para uma boa formulação das Metas, estabelecidos no Manual de Elaboração do PPA 2020-2023 (p. 26), citado pela Administração:

- ✔ A **Descrição da Meta deve iniciar** com verbo no infinitivo, **expressando o resultado almejado** e o meio da implementação. A regionalização e o público, quando presentes, deverão ser descritos ao final do texto.
- ✔ A Descrição deve, sempre que possível, expressar diretamente o escopo desejado **evitando a utilização de expressões como "implantar/implementar política, projeto, plano, programa, etc." ou "realizar ações de** ...", etc.;
- ✔ A Meta deve ser exequível e monitorável no período de vigência do Plano. […]
- ✔ **Evitar Metas formuladas com o termo "apoiar"**, **buscando um descritivo que expresse o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação**. (grifo da Auditoria)

Pelo exposto, observa-se que embora a Administração tenha estabelecido critérios norteadores para definição das Metas, com características para bem direcionar e avaliar os esforços governamentais, os procedimentos de planejamento para elaboração do PPA não conseguiram garantir plenamente essas condições no componente responsável por evidenciar os resultados da aplicação dos recursos públicos.

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: IYNZUWNDUY

2.5.1.3.2 Inconformidade na definição do Valor de Alcance das Metas

A existência de Metas com valores de alcance para o quadriênio superados nos primeiros anos de implementação do PPA também se mostra recorrente em análises da Auditoria, evidenciando a fragilidade dos valores estipulados na elaboração do Plano. O Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano III (p. 25), bem evidencia essa ocorrência, que denota a necessidade de solucionar deficiências dos procedimentos de planejamento na definição desse componente nos modelos teóricos dos programas:

> **Em relação ao desempenho das Metas, 51,1% delas estão nas escalas Bom ou Ótimo, conforme o Indicador de Eficácia da Metas. Contudo, destaca-se que 23% das Metas apresentaram desempenhos acima de 130%** e 13,1% apresentaram desempenhos inferiores a 30%, assim, **representando desalinhamento entre a definição do Valor de Alcance da Meta e a capacidade operacional** na implementação das ações dos Programas (Tabela 3). Este comportamento fez com o desempenho das Metas influenciasse, positivamente, o ISDP mais que o desempenho dos outros componentes.
>
> Ressalta-se que as **Metas com desempenho acima de 130% sinalizam para a necessidade de repactuação das Metas do PPA**. Neste contexto, o Programa Assistência Social e Garantia de Direitos apresentou 40,6% das metas com desempenho acima de 130%, já o programa Políticas para as Mulheres também apresentou 45,5% da Metas acima desse patamar.

Ainda segundo o Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano III, 2022, 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). O quadro a seguir demonstra o percentual de Metas classificadas com desempenho indeterminado (Metas cuja relação percentual entre o valor apurado e o valor da pretensão superou 130%), por Programa do PPA 2020-2023, e que não integraram o Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP) na avaliação realizada para o Ano III (2022):

QUADRO 5 – Metas classificadas como desempenho indeterminado

Programa	% Metas classificadas como Desempenho Indeterminado
300 - Assistência Social e Garantia de Direitos	40,6
301 - Ciência, Tecnologia e Inovação	33,3
302 - Cultura	35,7
303 - Desenvolvimento Produtivo	15,4

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: IYNZUWNDUY

Programa	% Metas classificadas como Desempenho Indeterminado
304 - Desenvolvimento Rural	42,1
305 - Desenvolvimento Urbano	16,7
306 - Educação	21,6
307 - Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	50,0
308 - Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Trabalho	23,5
309 - Infraestrutura	14,3
310 - Meio Ambiente e Sustentabilidade	20,0
311 - Política para as Mulheres	45,5
312 - Recursos Hídricos	10,5
313 - Saúde	11,1
314 - Segurança Pública e Defesa Social	26,4
315 - Gestão Governamental	8,3
Total	**23,0**

Fonte: Tabela 3 do Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano III, p. 36.

Ressalte-se, ainda, em relação ao componente, a inexistência de regionalização para a totalidade das Metas dos Compromissos estabelecidas no PPA 2020-2023, como se depreende da "Análise da Execução Orçamentário-Financeira dos Programas, por Territórios de Identidade", apresentada no Relatório de Avaliação de Desempenho, Ano III, 2022:

> Os dados da distribuição espacial dos recursos dos Programas do PPA para os territórios de identidade evidenciam que, **embora ainda permeie uma concentração de recursos no nível todo o Estado**, **sinalizando a necessidade de melhoria nos procedimentos de alocação dos recursos financeiros**, os resultados efetivos dos Programas do PPA alcançam os diversos territórios […] (grifo da Auditoria)

2.5.1.4 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 deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 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.

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: IYNZUWNDUY

Recomendações ao Governo do Estado
Incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o art. 159, § 9º, inciso I, da CE/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, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**); Sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores para o PPA, adequados à mensuração de desempenho dos Compromissos estabelecidos para os programas, com valores de referência e todos os atributos necessários ao pleno desenvolvimento da sistemática de avaliação de desempenho dos programas, e apresentar nas prestações de contas anuais subsequentes as evidências do cumprimento desta recomendação, justificando quando da não realização (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**); e Estabelecer, para os Planos Plurianuais, Metas regionalizadas e com descritivos que eliminem a redundância em relação às Iniciativas, como também expressem o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às mesmas aspecto mensurável, que permita o monitoramento regular de seu cumprimento e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, bem como apresentem valores de referência e de alcance alinhados a diagnósticos da realidade e à capacidade operacional a ser empreendida para obtenção dos resultados (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**).
Alerta do art. 59, § 1º, inciso V da LRF
Fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988.

2.5.2 Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023

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.

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: IYNZUWNDUY

Nesse sentido, a CF/1988, no 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.

A Lei Estadual nº 14.172/2019 (alterada pelas Leis Estaduais nº 14.289/2021 e nº 14.393/2021), que instituiu o PPA 2020-2023, dispõe que:

> 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.**
>
> Art. 5º - **Os compromissos terão eficácia aferida por meio de uma ou mais metas estabelecidas** de forma compatível com o conjunto de iniciativas associadas e expressarão, através dessas, o que será feito para alterar as situações que justificam a implementação dos programas, de modo a atingir os seus objetivos.
> [...]
> 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)

Da análise do Relatório de Avaliação disponibilizado, houve a necessidade de solicitação do Manual de Avaliação, contendo os ajustes na metodologia de avaliação adotada para o exercício de 2022. Em resposta à Auditoria, por meio do Ofício nº 97/2023 – SEPLAN/GAB, de 19/04/2023, a Secretaria encaminhou o documento Manual de Processo Versão 2.1 2023 – Volume 1 Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023, "ressalvando que o mesmo está em trâmite interno para validação e publicação no site da SEPLAN". Assim, diante da exiguidade do prazo para análise dos ajustes na metodologia e diante dos resultados de avaliação apresentados pela Administração, o fato constitui limitação ao pleno pronunciamento da Auditoria acerca das informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano III.

Cumpre registrar que, em 05/05/2023, foi encaminhado[48] a este Tribunal parecer opinativo da AGE quanto à "avaliação de desempenho, nos âmbitos da despesa e da receita, com base em indicadores criados e utilizados pela Administração, em especial, quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade das políticas públicas", para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, como dispõe o art. 8º da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

[48] TCE/004440/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Nada obstante, para o exercício de 2022, verificam-se ajustes da Administração em relação à avaliação de desempenho do PPA, tanto pelas revisões na metodologia de avaliação adotada em 2021 quanto pela apresentação em novas abordagens de análise, com as respectivas classificações de desempenho, a exemplo da análise da Execução Orçamentário-Financeira dos Programas, por Territórios de Identidade, além das análises da compatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e física das ações orçamentárias e a apuração das Metas dos Programas, das prioridades da LDO e do desempenho por Órgãos na execução dos Programas sob suas responsabilidades, em consonância com o art. 7º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Contudo, cabe ressaltar que as deficiências pontuadas nos itens 2.5.1.1, 2.5.1.2 e 2.5.1.3 desta Seção Analítica, em relação aos componentes Indicadores e Metas, que respondem por 80% do ISDP, ainda contribuem significativamente para a fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano III, conquanto os ajustes realizados.

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 2021, cabem os seguintes registros em relação ao Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III:

2.5.2.1 Fragilidades dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022

O PPA do Estado da Bahia 2020-2023 apresenta 16 Programas Temáticos, vinculados ao Poder Executivo Estadual, cada um deles abarcando uma temática associada aos macro-objetivos do Planejamento Estratégico do Estado.

A nova metodologia de avaliação utilizada para o terceiro ciclo do PPA 2020-2023, apresentada no Relatório de Avaliação de Desempenho, em análise, continua a adotar as dimensões de mensuração do desempenho, Resultado e Esforço, porém com segregação das categorias analíticas de avaliação da execução orçamentário-financeira e física, que passam a estar representadas individualmente pelos indicadores da Execução Orçamentário-Financeira (Ex_{FIN}) e da Execução Física do Programa (Ex_{FIS}).

Dessa forma, o desempenho dos 16 Programas Temáticos do PPA 2020-2023 resulta numa avaliação cumulativa agora de quatro componentes (Indicadores e Metas – Dimensão Resultado e Execução Orçamentário-Financeira e Execução Física das Ações Orçamentárias – Dimensão Esforço). Assim, conforme Tabela 1, do

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Relatório de Avaliação de Desempenho, Ano III, com base no ISDP[49], em 31/12/2022, 12 (75,0%) dos 16 programas enquadraram-se no "Desempenho Regular", enquanto que quatro (25,0%) apresentaram "Desempenho Bom", aplicando-se a métrica adaptada da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), demonstrada a seguir:

QUADRO 6 – 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 III, 2022, Volume I.

Da análise dos indicadores que compõem o ISDP, ainda cabe pontuar os seguintes aspectos que comprometem a avaliação:

a) Quanto ao Indicador de Evolução dos Indicadores de Programa (EvIP): permanece a ausência de índice esperado, 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; além de utilização de Indicadores de insumo, processo e produto para aferição de efetividade

Da análise das informações do Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA, verifica-se que, para o terceiro ano do Plano, a avaliação de desempenho dos 16 Programas do Executivo Estadual na dimensão Resultado, por meio da evolução dos Indicadores, continua sendo demonstrada em função da sua polaridade, resultante da comparação entre os valores apurados e os valores de referência, observando-se, contudo, apenas o quantitativo de Indicadores com evolução positiva (no sentido da polaridade) para apuração do ISDP. Entretanto, persiste a ausência de índice esperado e existência de Indicador sem valor de referência, conforme pontuado nos itens 2.5.1.1 e 2.5.1.2 desta Seção Analítica.

Para estes aspectos, considerados não atendidos pela Auditoria, a Administração informa no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2021, em relação ao atendimento ao item b1:

> ➢ Em relação à "ausência de índice esperado", reitera-se que a metodologia de avaliação está circunscrita ao modelo do PPA adotado pela Administração Estadual, do que decorre a limitação da análise à observação da evolução ou não do Indicador.

[49] $ISDP = 0,3 \cdot Ev_{IP} + 0,5\ Ex_{M} + 0,1 \cdot Ex_{OFF} + 0,1 \cdot Ex_{FIS}$. Onde: Ev_{IP} – Indicador da Evolução dos Indicadores de Programa; Ex_{M} – Indicador da Eficácia das Metas do Programa; Ex_{OFF} – Indicador da Execução Orçamentário-Financeira e Física do Programa e Ex_{FIS} - Indicador da Execução Física do Programa.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> ➢ Em relação a "indicadores sem valor de referência ", restam apenas quatro Indicadores nessa condição, sendo que para três destes foi possível apurar os valores no processo de avaliação de 2021, cuja informação será considerada como valor de referência na Avaliação de Desempenho de 2022 [...]

Essas situações se configuram deficiências dos procedimentos de planejamento para elaboração do PPA que fragilizam a sistemática de avaliação de desempenho dos Programas desde o primeiro ano do ciclo.

Por sua vez, verifica-se 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 III, na análise de desempenho deste componente, apresentem as respectivas classificações. Ainda no escopo da recomendação b1 do Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2021, em relação à ausência de especificação da dimensão de desempenho apresentada pelo resultado de avaliação dos Indicadores, como pontuado pela Auditoria naquele exercício, a Administração assim se pronunciou:

> 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 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)

Isto posto, a Administração apresentou o seguinte quantitativo de Indicadores dos Programas, por categoria:

TABELA 4 – Quantitativo de Indicadores dos Programas, por categoria

Programa	Revisão de 2021 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

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Programa	Revisão de 2021 Categoria do Indicador				
	Insumo	Processo	Produto	Resultado	Total
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
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**

Fontes: Plano de Ação para Atendimento às Recomendações e Ressalvas do Tribunal de Contas do Estado: Contas de Governo 2021, posição fevereiro de 2023 (TCE/001622/2023).

O Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano III (p. 20), Quadro 1, informa que o Indicador de Programa (Ev_{IP}), que compõe a dimensão Resultado da avaliação de desempenho (peso 0,3 de 1) captura a "efetividade" dos Programas. Todavia, como se depreende da análise da tabela apresentada com base nas informações prestadas pela Administração, 49,27% (68) dos Indicadores dos Programas do PPA 2020-2023 são da categoria Resultado, 33,33% (46) estão classificados na categoria Produto, 15,21% (21) Processo e 2,17% (3) mensuram Insumo.

Em resposta à Solicitação da Auditoria quanto às definições das classificações apresentadas para os Indicadores, a SEPLAN, por meio do Ofício nº 97/2023, de 19/04/2023, informa as definições das classificações (processo, produto, resultado) consoante documento Indicadores de Programas: Guia Metodológico (MPOG, 2010).

Sob a perspectiva da gestão do fluxo de implementação dos Programas, o referido Guia indica que os indicadores podem ser:

> • **Insumo** (input indicators): são indicadores ex-ante facto que têm **relação direta com os recursos a serem alocados**, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo. Pode-ser citar como exemplos médicos/mil habitantes e gasto per capita com educação;

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: IYNZUWNDUY

> • **Processo** (throughput indicators): são medidas in curso ou intermediárias que traduzem o **esforço empreendido na obtenção dos resultados**, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados como, por exemplo, o percentual de atendimento de um público-alvo e o percentual de liberação dos recursos financeiros;
> • **Produto** (output indicators): medem o **alcance das metas físicas**[10]. São medidas ex-post facto que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo do Programa. São exemplos o percentual de quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas em relação às metas físicas estabelecidas;
> • **Resultado** (outcome indicators): essas medidas **expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo** decorrentes das ações empreendidas no contexto do Programa e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios;
> • **Impacto** (impact indicators): possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e **medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos**. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo (veja Figura 8). São exemplos o Índice Gini de distribuição de renda e o PIB per capita. (grifo da Auditoria)

Nessa linha, o Guia Metodológico para Indicadores (2018)[50], do MP/SEPLAN, considera que os indicadores, quanto ao fluxo de implementação, podem ser classificados em cinco categorias: insumo, processo, produto, resultado e impacto. No que se refere à avaliação de desempenho dos programas, cujo foco principal é a avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados, os indicadores podem ser de: economicidade, eficiência, eficácia ou efetividade. Este último, apresentando o seguinte conceito:

> **Efetividade: mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção**, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. **É o que realmente importa para efeitos de transformação social**. (grifo da Auditoria)

Pelo exposto, sem uma análise de mérito desse componente, dos 138 Indicadores dos Programas, apenas 68 (49,27%), classificados como Indicadores de Resultado, estariam em consonância com a dimensão (efetividade) de captura informada na metodologia de avaliação de desempenho, para mais da metade dos Indicadores do PPA 2020-2023, 50,72% (70), os resultados apresentados mensuram o esforço empreendido na obtenção dos resultados, o alcance das metas físicas ou até a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros.

[50] 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-anteriores/ppa-2016-2019/guia_indicadores_ppa.pdf. Acesso em: 22 abr. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Com efeito, resta evidenciada a fragilidade desse componente (Indicador) na estrutura do modelo teórico do Plano, quanto aos atributos (categoria, valores de referência e índices esperados) necessários a suas configurações como instrumentos de mensuração de desempenho em relação à dimensão pretendida (efetividade), comprometendo, assim, a sistemática de avaliação e seus respectivos resultados na fundamentação das performances apresentadas pelo governo estadual para os Programas.

b) Quanto ao Indicador da Eficácia das Metas do Programa (Ex_M): existência de Metas que não integraram a avaliação; inconformidade dos resultados apresentados na utilização integrada de três parâmetros para mensuração; e inconformidade na apuração de Metas com característica anual

Da análise do Manual de Avaliação/SEPLAN[51] (p. 11), verifica-se que o cálculo do Indicador da Eficácia das Metas do Programa(Ex_M) advém da relação entre o somatório dos graus de eficácia atribuídos à execução das Metas do Programa (cujos valores variam de 1 a 5) e a quantidade total de Metas do Programa. Todavia, ainda segundo o referido documento (p. 15-17), para a apuração do grau de eficácia das Metas, individualmente, é realizada a verificação considerando três parâmetros[52]: **(i)** em relação ao valor da pretensão da Meta até o exercício; **(ii)** em relação ao valor de alcance da Meta no PPA; e **(iii)** Metas que expressam variação (eficácia = Valor Apurado), respeitadas as condições válidas para cada caso. Para o Ano III, considerando a existência de Metas com valor de eficácia superior a 130%, foi estabelecida a seguinte métrica para o cálculo da eficácia individual:

QUADRO 7 – Graus de Eficácia das Metas

Graus de Eficácia	Conceitos Associados	Faixas
1	Muito Baixo	Eficácia ≤ 30%
2	Baixo	30% < Eficácia ≤ 50%
3	Regular	50% < Eficácia ≤ 70%
4	Bom	70% < Eficácia ≤ 90%

[51] Encaminhado como anexo do Ofício GASEC Nº 97/2023, de 19/04/202, em resposta à Solicitação JLO Nº 01/2023_SEPLAN.

[52] **1)** Com relação ao valor da pretensão para o exercício de análise:
Eficácia = (Valor Apurado da Meta até o exercício / Valor da Pretensão da Meta até o exercício)*100
(i) se o valor da pretensão para o exercício de análise for diferente de zero (0);
(ii) se houver apuração no exercício de análise;
(iii) se a apuração do exercício anterior não exceder o valor de alcance (condição a ser considerada partir do ano II do PPA).
2) Com relação ao valor de alcance (exceção usada, pois não é possível dividir por zero):
Eficácia = (Valor Apurado da Meta até o exercício/Valor de Alcance da Meta no PPA) *100
(i) se não houver valor da pretensão para o exercício de análise;
(ii) se houver apuração no exercício de análise;
(iii) se a apuração do exercício anterior exceder o valor de alcance da meta (condição a ser considerada partir do ano II do PPA).
3) Metas que expressam variação (exceção, pois já representa a eficácia)
Eficácia = Valor apurado
(i) se o valor apurado for negativo.

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: IYNZUWNDUY

Graus de Eficácia	Conceitos Associados	Faixas
5	Ótimo	Eficácia > 90%
-	Ótimo	90% < Eficácia ≤ 130%
-	Indeterminado	Eficácia > 130%

Fonte: Manual de Processo Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023, versão 2.1 (p. 17).

O Manual de Avaliação estabelece que para o ISDP são consideradas as Metas com os graus de eficácia correspondentes às faixas 1 a 5, porém para a análise desagregada são consideradas as faixas 90% < Eficácia ≤ 130% (não categorizada como grau 5 no Quadro anterior) e Eficácia > 130%. Ainda pela metodologia, as Metas que até o exercício de análise não apresentarem valores de pretensão e apurados não farão parte do escopo de avaliação, pois estão planejadas para 2023, embora não tenham sido verificadas justificativas individuais para o não desenvolvimento de esforços voltados ao alcance anual.

Entretanto, o Relatório de Avaliação do PPA, p. 31, na análise da eficácia das Metas (Ex_M), considera a faixa 90%<Eficácia≤130% para a avaliação de desempenho demonstrada, e informa, considerando o total dos Programas, que 23% das Metas foram classificadas com desempenho indeterminado, não integrando, portanto, o cálculo do ISDP:

> **A eficácia das Metas**, conforme Tabela 3, **considerando o valor apurado em relação à pretensão até o ano de 2022, evidenciou que 37,2% das Metas do PPA alcançaram percentuais de apuração entre 90% e 130%, desempenho Ótimo**; 13,9% desempenho Bom; 7,3% desempenho Regular; 5,5% desempenho Baixo; 13,1% apresentaram desempenho Muito Baixo; **e 23% apresentaram desempenho Indeterminado, ou seja, Metas cuja relação percentual entre o valor apurado e o valor da pretensão superou 130%**. (grifo da Auditoria)

Os percentuais individuais de Metas de cada Programa com desempenho indeterminado pode ser verificado no quadro 5 do item 2.5.1.3.2 desta Seção Analítica, onde se verifica Programa (307 - Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais) apresentando até 50% das Metas fora da avaliação de desempenho, o que tem reflexo na *accountability* demonstrada pelo ISDP.

Por sua vez, no que tange à recomendação “b1”, em relação à adoção de medidas necessárias para solucionar as deficiências dos procedimentos de monitoramento e avaliação, a Administração entende que a metodologia para apuração da eficácia das Metas é adequada, como informa no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2021:

> b. Quanto ao Indicador da Eficácia das Metas do Programa (ExM): resultado mensurado não permite retratar se a eficácia das Metas decorre de alcance em relação ao valor planejado da Meta até o exercício, em relação ao valor planejado para o quadriênio (PPA) ou se advém apenas de valor apurado no exercício sob análise. (Síntese Analítica pg. 62 e 63)

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: IYNZUWNDUY

> ➢ A **eficácia da Meta**, em regra, **decorre da relação entre o valor apurado e o valor pretendido (pretensão de realização)**, ambos verificados no ano de referência da avaliação, **isto é, o acumulado desde o início do quadriênio**.
>
> Considerando as informações produzidas no processo de Monitoramento, nas etapas "Planejamento para o Monitoramento" e "Registros do Monitoramento", na análise da eficácia das Metas, no processo de Avaliação de Desempenho, identificam-se quatro situações:
> i. Meta com valor apurado e pretendido diferentes de zero;
> ii. Meta com valor apurado e pretendido igual a zero;
> iii. Meta com valor apurado diferente de zero e valor pretendido igual a zero;
> iv. Meta com valor apurado diferente de zero e valor pretendido inexistente, porque o Valor de Alcance do PPA (na lei) já foi atingido ou ultrapassado.
>
> Das situações acima descritas apenas a **(i) corresponde à condição padrão, passível de aplicação direta da relação entre o valor apurado e o valor pretendido**.
> **Para as demais, foram definidos alguns ajustes metodológicos**, como segue:
> ✔ Para a **situação (ii), as Metas são desconsideradas** no cômputo do indicador da eficácia;
> ✔ Para as **situações (iii) e (iv) o valor pretendido é considerado igual ao Valor de Alcance do PPA.**
>
> **Considerando as explicações** supra, a SEPLAN **entende que a metodologia exposta** no Manual de Avaliação/SEPLAN **é adequada e coerente com o modelo do PPA 2020-2023** elaborado conforme as competências e autonomia constitucional do Estado da Bahia, **razão pela qual não há, no momento, necessidade de alteração da metodologia**. (grifo da Auditoria)

Todavia, além de não permitir retratar se a eficácia das Metas decorre de alcance em relação ao valor de pretensão da Meta até o exercício, em relação ao valor de alcance do PPA ou se advém apenas de valor apurado no exercício sob análise, considerando a utilização integrada de três parâmetros para mensuração, constatam-se fragilidades nos resultados de desempenho apresentados com a utilização da metodologia:

i. para o cálculo de uma Meta quadrienal, existindo a situação "iii. Meta com valor apurado diferente de zero e valor pretendido igual a zero", supracitada pela Administração, a utilização do Valor de Alcance do PPA para apuração de seu desempenho, quando não há registro de valor de pretensão anual, pode gerar um resultado de eficácia em faixas mais baixas em comparação com Metas com a mesma característica (quadrienal) e com resultado dentro do padrão (valor de pretensão e apurado existentes), visto que para estas últimas o valor de pretensão potencial até o Ano III tenderá a ser inferior ao quadrienal, puxando o desempenho para faixas mais elevadas, o que pode resultar em inconformidade do resultado de desempenho anual apresentado, quando se utilizará parâmetros distintos de apuração;

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

ii. a mensuração da eficácia das Metas, tomando-se por base tão somente o valor da pretensão acumulada até o ano sob análise, pode não retratar o real desempenho em termos de resultado alcançado frente ao projetado para o quadriênio, quando o valor de pretensão acumulado não se mostrar condizente com o estágio de progressão da Meta, como demonstrado no item 2.10.1.4 desta Seção Analítica nas análises do Programa Saúde, onde observou-se Metas com valores de apuração acumulados aquém do estabelecido para os quatro anos do PPA, porém classificadas com desempenho ótimo quando mensurado para o exercício (Ano III), a exemplo da Meta demonstrada na figura a seguir:

FIGURA 4 – Demonstração de Meta do Programa Saúde com desempenho ótimo para o Ano III, porém regular para o quadriênio

EVOLUÇÃO DA META						
META	14 - Ampliar o número de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações de atenção à saúde por ciclo de vida e gênero (SESAB/FESBA/SAIS)					
Valor de Referência (un)	**Valor de Alcance do PPA (un)**	**Valor (acumulado desde 2020)**	**Período de Vigência do PPA**			
			2020	**2021**	**2022**	**2023**
115,0	417,0	Pretensão	100,0	150,0	245,0	417,0
		Apuração	71,0	110,0	230,0	
		% de Evolução (apuração / pretensão)	71,0	73,3	93,9	-

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano III (p. 2.241).

iii. observa-se inconsistência nos dados de apuração, apresentados a partir do segundo ciclo, para as Metas com Valor de Alcance anual[53], visto que estas estão apresentando valor de apuração acumulado desde 2020, quando o valor apurado para bem retratar estas Metas deve ser o alcançado em cada exercício individualmente. Esta situação pode ser exemplificada observando-se os valores apurados apresentados no demonstrativo de evolução de Meta do Programa de Assistência Social e Garantia de Direitos, em que há decréscimo do valor apurado entre os exercícios de 2021 e 2022, situação que não se mostra aderente quando se apresentam dados acumulados, evidenciando que, para o Ano III, o cálculo de desempenho, tomando-se por base um valor apurado acumulado, não se mostra consistente com a característica da Meta (anual), que deve refletir um desempenho específico do exercício (valor de pretensão e apurado anuais):

[53] Ofício nº 97, de 19/04/2023, esclarece que é "Meta que deve fazer/entregar a mesma quantidade em cada um dos exercícios do PPA".

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: IYNZUWNDUY

FIGURA 5 – Evolução de Meta anual do Programa de Assistência Social e Garantia de Direitos

EVOLUÇÃO DA META						
META	1 - Assegurar o apoio financeiro aos municípios na oferta de benefícios eventuais (SJDHDS/SAS)					
Valor de Referência (un/ano)	**Valor de Alcance do PPA (un/ano)**	**Valor (acumulado desde 2020)**	**Período de Vigência do PPA**			
			2020	**2021**	**2022**	**2023**
378,0	378,0	Pretensão	378,0	378,0	378,0	378,0
		Apuração	375,0	500,0	402,0	
		% de Evolução (apuração / pretensão)	99,2	132,3	106,3	-

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano III (p. 20).

Assim, a Auditoria ratifica que na interpretação do resultado apresentado para o Indicador Ex_M, ao se atribuir um grau de eficácia (1 a 5) para cada Meta do Programa, unificando-se, para tanto, parâmetros distintos, que podem decorrer das condições dos valores de apuração e pretensão, além de não se permitir retratar se a eficácia apurada para os Programas decorrem de alcance em relação ao seu valor de pretensão até o exercício, em relação ao valor de alcance para o quadriênio (PPA) ou se advém apenas de valor apurado (quando este for negativo) no exercício, pode resultar em apuração de faixas distintas de desempenho, refletindo inconformidade em relação ao apresentado, também para as Metas com características anuais que informam um resultado acumulado até o exercício, quando estes devem ser apurados individualmente em cada exercício.

Para análise da eficácia das Metas do PPA 2020-2023, cabe ressaltar ainda as fragilidades apontadas no item 2.5.1.3 desta Seção Analítica em relação à recomendação deste Tribunal 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 e a devida *accountability* da ação governamental.

Ademais, nas análises realizadas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, que espelham os resultados dos procedimentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação, embora se verifiquem registros, de uma maneira geral há oportunidade de melhoria em relação a informações quanto aos impactos decorrentes do não atingimento de Metas em relação ao alcance dos resultados esperados, bem como em decorrência de fatores supervenientes ao processo de planejamento, contingenciamentos ou remanejamentos de verbas orçamentárias, eventos climáticos e repasses de recursos federais em

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: IYNZUWNDUY

desconformidade com o planejado, que porventura tenham influenciado no desempenho dos Programas, em atendimento ao Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Com efeito, apesar dos ajustes[54] realizados na metodologia de avaliação, pelos quais a Auditoria sinaliza o atendimento parcial da recomendação b1 do Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo, exercício de 2021, permanecem deficiências na sistemática de monitoramento e avaliação que comprometem os resultados de desempenho apresentados para os Programas.

2.5.2.2 Inconsistência de informações relacionadas às Metas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022

O Relatório da Execução do PPA 2020-2023 – Ano III está organizado em dois volumes. A execução dos 16 Programas de governo, por Compromissos, Metas e Iniciativas, no exercício de 2022, encontra-se demonstrada no Volume II do referido documento, que deve ser divulgado em formato e linguagem acessíveis à sociedade, de maneira a promover a *accountability* da atuação governamental diante do planejamento pactuado, fortalecendo o controle social.

A Lei do PPA 2020-2023 dispõe que:

> **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; […] (grifo da Auditoria)

Da análise dos Relatórios de Execução (Volume II) e de Avaliação do PPA 2020-2023 (Anexo III), verificou-se que foram realizados ajustes nos descritivos das informações relativas a valores planejados e apurados das Metas dos Programas, que passaram a constar como “pretensão” e “apuração”, respectivamente, com a informação que se referem a “valores acumulados desde 2020”[55].

Todavia, ainda na análise dos referidos Relatórios, constata-se que há Metas com projeções anuais para seus descritores, para as quais o valor de pretensão anual será igual ao valor de alcance para o PPA, repetindo-se, assim, a cada ano do Plano, não sendo, portanto, valor de pretensão acumulado, informação que não consta na apresentação dos demonstrativos de evolução das Metas do Relatório de Execução do PPA, Ano III, ainda que conste na informação do “Valor de Alcance do PPA” a sinalização “ano”.

---

[54] Para o Ano III, 2022, na análise do Manual de Avaliação, bem como do Relatório de Avaliação do PPA, até onde os exames auditoriais puderam verificar, foram verificados ajustes, além dos pontuados neste item, na metodologia de avaliação de desempenho, visando a separação do indicador de execução orçamentário-financeira e física em duas perspectivas, uma financeira e outra física, com atribuição de pesos iguais, sem considerar a compatibilidade entre elas, 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 2021.

[55] Informação apresentada no Demonstrativo de Evolução da Meta, constate no Relatório de Avaliação de Execução do PPA 2020-2023, Ano III, 2022.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Ademais, para Metas com este tipo de característica, a apresentação de um "% de evolução" com valor apurado acumulado, a partir do segundo ano, conquanto o valor de pretensão é constante, ou seja, não se altera para todos os anos, além de evidenciar inconformidade com a característica da Meta, como já registrado no item 2.5.2.1 desta Seção Analítica, gera dúvida quanto ao valor de fato apurado no exercício, principalmente quando há redução de um ano para outro, o que compromete a transparência da informação de desempenho apresentada, como exemplificado na figura a seguir, em Meta do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social:

FIGURA 6 – Demonstrativo de Evolução de Meta do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social

EVOLUÇÃO DA META						
META	7 - Ampliar o número de procedimentos de qualificação lançados no arquivo criminal da Polícia Civil da Bahia (SSP/CEDEP)					
Valor de Referência (un/ano)	**Valor de Alcance do PPA (un/ano)**	**Valor (acumulado desde 2020)**	**Período de Vigência do PPA**			
			2020	**2021**	**2022**	**2023**
21.359,0	22.640,0	Pretensão		22.640,0	22.640,0	22.640,0
		Apuração	25.341,0	24.307,0	15.821,0	
		% de Evolução (apuração / pretensão)	-	107,4	69,9	-

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano III, p. 2363.

Isto posto, a Auditoria considera que a recomendação b6 foi parcialmente atendida, tendo em vista que ainda há oportunidade de melhoria na demonstração das informações dos Relatórios de Execução e de Avaliação do PPA, com vistas a dar maior clareza ao que está sendo apresentado em relação às Metas e respectivos desempenhos, concluindo, portanto, que a recomendação foi atendida parcialmente.

2.5.2.3 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 deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 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.

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: IYNZUWNDUY

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 apurados das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).
Alerta do art. 59, § 1º, inciso V da LRF
Fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988.

2.5.3 Monitoramento de recomendações relativas às sistemáticas de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA[56]

Em 2018, este Tribunal realizou a segunda Auditoria de Monitoramento[57] nas deliberações prolatadas na Resolução TCE/BA nº 38/2016[58] e contantes no Plano de Ação consolidado do Governo do Estado, apresentado em decorrência da auditoria operacional[59] realizada na sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA.

Constatado, à época, que apenas 11 (29%) das 38 deliberações foram implementadas, ao longo de 3 anos, desde a proposição do Plano de Ação consolidado do Governo do Estado (OF GASEC 386/2015, de 22/12/2015), foi expedida a Resolução TCE/BA nº 125, de 19/09/2019[60], e no Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2019, emanada recomendação[61] para adoção de medidas necessárias para o acompanhamento do cumprimento das deliberações do TCE/BA, decorrente da apreciação da 2ª Auditoria de Monitoramento, dentre as quais, a implementação das propostas de

[56] Resolução TCE/BA nº 125/2019, Processo TCE/004742/2018
[57] Processo TCE/004742/2018.
[58] Ratificada pelo Acórdão n º2/2018, de 01/02/2018 (Processo TCE/007741/2015).
[59] TCE/007741/2015 – auditoria realizada no âmbito da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) e das secretarias e órgãos Poder Executivo estadual, com vistas a avaliar de que forma a sistemática de elaboração do PPA tem viabilizado a construção de um instrumento que efetivamente norteie a condução das ações para o alcance dos objetivos estratégicos definidos, assim como, de que forma a sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA oferece subsídios para a retroalimentação do processo e para identificação de desvios na execução dos programas, criando condições para a validação dos resultados alcançados pelos programas de governo e para o exercício do controle social.
[60] TCE/004742/2018.
[61] 1.b Adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento do cumprimento das deliberações do TCE/BA, constantes dos itens “b”, “c” e “d” da Resolução nº 125/2019, decorrente da apreciação da 2ª auditoria de Monitoramento, apresentando as evidências do cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020 (Item 2.3 da Seção Analítica) – recomendação constante no Parecer Prévio das Contas do Chefe do poder Executivo, exercício 2019.

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: IYNZUWNDUY

encaminhamento da auditoria, referentes às ações não implementadas e parcialmente implementadas pela SEPLAN e pelos órgãos/entidades do Poder Executivo estadual (item "d"[62] da Resolução TCE/BA nº 125/2019).

Da análise das informações[63] apresentadas em relação às recomendações pendentes de implementação, estas não se mostraram satisfatórias ao pleno atendimento e, consequente sanação das situações que fragilizam a sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.
No tocante às deficiências identificadas nos componentes do PPA 2020-2023, vale ressaltar que foram verificadas[64] recomendações parcialmente e não implementadas, em desatendimento à Resolução TCE/BA nº 125/2019[65], sobretudo em relação à sistemática de elaboração do Plano. Recomendações estas voltadas a melhor instrumentalizar a administração pública na construção de um plano plurianual que efetivamente norteie a condução das ações para o alcance dos objetivos estratégicos definidos, assim como viabilize a sua governança.

Em relação à oferta de capacitações anuais sobre metodologias para construção de programas e conhecimento da situação atual e necessidades do Estado, aos técnicos da SEPLAN participantes da elaboração do PPA, considerada parcialmente implementada, não se verificou nos temas abordados nas capacitações oferecidas entre 2019 e 2022, a inserção mais aprofundada de conhecimentos sobre a situação atual do Estado e suas necessidades. Durante o ano de 2019, foram realizadas capacitações em 16 dos 22 cursos previstos no Plano Mestre, as quais contaram com, aproximadamente, 2.000 participações, entre servidores da SEPLAN e demais Secretarias. Nos anos subsequentes, mesmo tendo sido mantidas as capacitações, o volume de participações sofreu um impacto significativo, em virtude da pandemia da COVID-19.

Além disso, ainda que a SEPLAN informe que cabe às APG/Equivalentes promoverem, no âmbito da respectiva setorial, a identificação das necessidades de capacitação e a busca, junto à UCS SEPLAN, da inclusão de novos conteúdos e/ou a promoção direta de capacitações não ofertadas, diante de necessidades não cobertas, mostrou-se necessária uma postura mais ativa da SEPLAN, com vistas ao levantamento das necessidades de capacitação dos participantes das secretarias/órgãos/entidades, a fim de que todos aqueles envolvidos nas etapas de planejamento tenham sido capacitados naquilo que possuem deficiências dentro das

[62] Recomendar ao gestor da SEPLAN a implementação das propostas de encaminhamento da auditoria consignadas em seu relatório de diligência, referentes às ações não implementadas e parcialmente implementadas pela SEPLAN e pelos órgãos/entidades do Poder Executivo estadual (Ref. 2239046-42/46), excetuando-se as relativas aos itens "b" e "c" desta Resolução.

[63] A Resolução TCE/BA nº 125/2019 determinou a juntada dos autos do Processo TCE/004742/2018 às contas do Titular da Secretaria do Planejamento, exercício de 2019. Na prestação de contas do exercício 2019 (Processo nº TCE/001467/2020), a SEPLAN apresentou quadro contendo o andamento das recomendações exaradas, o qual foi objeto de análise em 2023, Ordem de Serviço nº 58/2023, para fins de confirmação das informações prestadas, em atendimento às propostas de encaminhamento da Auditoria no relatório de diligência, pontuado na Resolução TCE/BA nº 125/2019.

[64] Exame das contas da SEPLAN, exercícios 2019 e 2022, Ordens de Serviço nº 058/2023 e 011/2023, respectivamente, da 3ª CCE.

[65] TCE/004742/2018.

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: IYNZUWNDUY

temáticas necessárias à satisfatória construção do modelo-teórico dos programas, uma vez que compete à SEPLAN coordenar a elaboração e a atualização dos instrumentos de planejamento governamental.

Outrossim, quanto à recomendação para definir uma metodologia para elaboração do PPA que garanta na sua estrutura elementos para viabilizar o monitoramento e avaliação das metas e dos indicadores previstos, a Administração apresenta discordância com o TCE/BA, quanto à necessidade de, para viabilizar o M&A, o modelo conceitual do PPA ter que conter atributos como: quantificação anual das metas previstas para os compromissos, quantificação anual, fonte de informação, natureza (efeito ou resultado) e responsáveis para os indicadores. Verificando-se, assim, que o Manual do Processo de Elaboração do PPA 2020-2023 disponibilizou sistemática padrão (fluxo, manual, modelo lógico de construção e procedimentos) para os órgãos e entidades, que garanta orientação à construção de programas com clareza e encadeamento lógico entre componentes, com exceção dos referidos atributos.

Outro ponto que se mostra sensível nos procedimentos de planejamento, considerado não implementado, é a elaboração e atualização de estudos/diagnósticos territorializados da realidade do estado de modo a fundamentar e evidenciar as estimativas das metas e suas regionalizações para cada compromisso assumido, pois não foi possível, com base no Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035 apresentado, estabelecer uma correlação entre as fontes referenciais indicadas e os estudos e diagnósticos necessários, a fim de fundamentar e evidenciar as estimativas das metas e suas regionalizações, para os compromissos assumidos no Plano Plurianual.

Em sua resposta, a SEPLAN indica o PDI 2035, produto principal do planejamento estratégico integrado, como referência de fundamentação do PPA. Entretanto, a realidade e as necessidades do Estado são dinâmicas e, apesar das diretrizes de médio prazo deverem estar alinhadas àquelas de longo prazo, a avaliação do contexto da região deve ser constante, a fim de que as ações governamentais estejam em compasso com as demandas da população.

Por sua vez, em relação ao rol de recomendações atinentes à sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação, observou-se que não foi implementada a revisão do Decreto Estadual nº 16.664/2016, de modo a formalizar um modelo de governança para os PPAs, em que as instâncias de gestão possuam atuação estratégica e sistêmica no processo de governança do plano plurianual e das políticas públicas enfocadas, não se restringindo a deliberações sobre os pontos críticos do monitoramento, corroborando o pontuado no item 2.2.1, em relação à ausência de resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

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: IYNZUWNDUY

2.5.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
Quanto à sistemática de elaboração do PPA: • manter a oferta contínua de capacitação aos técnicos da SEPLAN, participantes da elaboração do PPA, aperfeiçoando, dentre outros, conhecimentos sobre metodologias para construção de programas e conhecimentos da lógica para construção de programas e indicadores. Faz-se necessário, entretanto, robustecer, nos cursos, temáticas relacionadas ao conhecimento da situação atual e necessidades do Estado; • realizar levantamento das necessidades de capacitação dos participantes das secretarias/órgãos/entidades e adequar as capacitações oferecidas, para o processo de elaboração dos próximos PPAs, às necessidades dos servidores/técnicos, aprimorando constantemente o plano mestre de capacitações e as ementas dos cursos oferecidos; • elaborar estudos/diagnósticos que auxiliem na elaboração do Planejamento Estratégico do Estado da Bahia (item 2.1.3; p. 19 do Relatório de Monitoramento/2018); e • em conjunto com os Órgãos e Entidades, desenvolver e atualizar, a cada dois anos, estudos/diagnósticos territorializados da realidade do Estado, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, contendo dentre outros aspectos: análise de público-alvo a atender, análise do contexto econômico regional, análise da participação social. Tais estudos/diagnósticos devem ser estruturados de modo a fundamentar e evidenciar as estimativas das metas e suas regionalizações para cada compromisso assumido, bem como apresente nas prestações de contas anuais da SEPLAN as evidências do cumprimento dessa determinação. (item 2.1.3; p. 19 do Relatório de Monitoramento/2018). Quanto à sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, proceder com as análises, revisões e discussões pendentes para que seja publicado, no prazo de 180 dias, um modelo de governança para os PPAs, em que as instâncias de gestão possuam atuação estratégica e sistêmica no processo de governança do PPA e das políticas públicas enfocadas, não se restringindo a deliberações sobre os pontos críticos do monitoramento.

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: IYNZUWNDUY

2.5.4 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 14.381, de 03/11/2021 (LDO/2022), foram estabelecidas prioridades, relacionadas a 14 Programas de Governo:

- **Acesso e Permanência dos Estudantes no Sistema Público e Estadual de Ensino** (Educação);
- **Vigilância e Atenção à Saúde de Forma Regionalizada** (Saúde);
- **Sistemas Produtivos com Ênfase na Agricultura Familiar** (Desenvolvimento Rural);
- **Inclusão ao Mundo do Trabalho** (Inclusão Socioprodutiva 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** (Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Trabalho, Cultura);
- **Assistência Social (Proteção Social) e Segurança Alimentar de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade** (Assistência Social e Garantia de Direitos);
- **Tecnologias Aplicadas na Segurança Pública** (Segurança Pública e Defesa Social);
- **Ampliação do Acesso a Tecnologias e das Redes de Conectividade** (Ciência, Tecnologia e Inovação);
- **Acesso à Água e Cobertura de Esgotamento Sanitário, em Especial no Meio Rural** (Recursos Hídricos);
- **Prevenção aos Desastres Ambientais e Sanitários** (Desenvolvimento Urbano e Segurança Pública e Defesa Social); e
- **Infraestrutura para o Desenvolvimento** (Desenvolvimento Urbano, Infraestrutura e Desenvolvimento Produtivo).

Na LDO/2022, 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 com os Compromissos, Metas e Iniciativas[66] previstas, sendo este último componente, o elemento do Plano Plurianual 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

[66] 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 Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

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: IYNZUWNDUY

de 2022, Lei Estadual nº 14.446, de 11/01/2022, por sua vez, também passou a sinalizar 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/2022, Anexo I, e os registros no Relatório M&A 004/FIPLAN, demonstraram ausência de Ação Orçamentária associada às Iniciativas previstas na LDO/2022, para os Programas Educação e Assistência Social e Garantia de Direitos, 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, foram constatadas Iniciativas não previstas na LDO/2022, com Ação Orçamentária associada como prioritária, no Sistema FIPLAN:

QUADRO 8 – Programas com Inciativas não previstas no Anexo I da LDO/2022, com Ação Orçamentária prioritária associada no Sistema FIPLAN

Prioridade/ Programa	Iniciativa não prevista na LDO/2022	Ação Orçamentária Associada
Tecnologias Aplicadas na Segurança Pública		
Segurança Pública e Defesa Social	Assistir municípios em situação de emergência ou calamidade pública	2461 - Apoio ao Município em Situação de Emergência ou Calamidade Pública
Prevenção aos Desastres Ambientais e Sanitários		
Desenvolvimento Urbano	Ampliar a operação do Sistema Metroviário	3564 - Implantação de Infraestrutura do Sistema Metroviário 7420 - Ampliação da Infraestrutura do Sistema Metroviário
Desenvolvimento Urbano	Implantar corredores estruturantes	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
Desenvolvimento Urbano	Implementar o veículo leve de transporte	7421 - Implantação do Veículo Leve de Transporte
Desenvolvimento Urbano	Requalificar o centro antigo, centros históricos e conjuntos tombados	1177 - Preservação do Centro Antigo de Salvador 7496 - Requalificação de Via no Centro Antigo de Salvador

Fonte: Relatório M&A 004/FIPLAN, emitido em 26/04/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Com efeito, o art. 1º, § 1º da LRF estabelece que “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente […]”. Assim sendo, as modificações no conteúdo do Anexo I, da LDO/2022, deveriam ser realizadas por meio de lei específica de revisão, em respeito ao princípio da legalidade, de forma a assegurar a transparência das ações governamentais eleitas como prioritárias pelo Poder Executivo Estadual.

Isto posto, verificou-se no exercício de 2022, na amostra examinada, a ocorrência de incompatibilidades entre o que está sendo executado pelo Governo do Estado como prioridade e aquelas eleitas na LDO/2022 (Anexo I). Ademais, não se verificou lei específica de revisão da LDO, em desacordo com a recomendação b7, exarada no Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2021, do TCE/BA, para a devida publicização, fragilidade esta que, além de se configurar como desobediência ao princípio da legalidade, compromete a transparência das ações governamentais. Portanto, a recomendação b7 foi considerada como não atendida.

2.5.4.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
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**).

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: IYNZUWNDUY

2.6 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

2.6.1 Modificações Orçamentárias[67]

Consta das DCCEs de 2022 (p. 63-65 e 210), que, no decorrer do exercício de 2022, foram realizados ajustes no orçamento no valor total de R$26.278,08 milhões, relativos à abertura de créditos suplementares, destinados a cobrir, preferencialmente, despesas dos grupos: Investimentos (R$9.519,25 milhões), Outras Despesas Correntes (R$8.434,83 milhões) e Pessoal e Encargos (R$7.225,71 milhões).

Os decretos que autorizaram tais despesas indicaram, principalmente, como fontes de financiamento, o excesso de arrecadação (69%) e o superávit financeiro (28%).

A Lei Estadual n° 14.446/2022 (LOA/2022), no art. 4º, fixou a despesa total, no mesmo valor da receita, para o exercício de 2022, em R$52.835,33 milhões.

Adicionalmente, em seu art. 6º, a mesma LOA, estabelece uma autorização prévia ao Poder Executivo, para a abertura de créditos suplementares no intuito de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, durante o exercício, cujo limite é de 30% do total da despesa atualizada.

Ademais, não serão computados para efeito do referido limite, conforme § 1º, art. 6º, os créditos suplementares que forem destinados a atender despesas referentes a pessoal e encargos sociais, inativos e pensionistas, dívida pública, honras de aval, sentenças judiciais e despesas decorrentes de obrigações constitucionais e legais, e despesas relativas às emendas parlamentares.

Assim, considerando as despesas que não oneram o limite autorizado, constata-se que o montante dos decretos suplementares atendeu ao permitido legalmente, cuja despesa atualizada de 2022 atingiu R$79.113,42 milhões.

A Auditoria não constatou a existência de créditos especiais e extraordinários no exercício de 2022.

Do excesso de recursos no valor de R$9,53 bilhões, que representou o superávit financeiro apurado no encerramento do exercício de 2021, e que ficou disponível para a abertura de créditos suplementares em 2022, foram utilizados R$7.409,02 milhões (75,86%), dos quais, R$7.237,62 milhões ocorreram no âmbito do Poder Executivo.

[67] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

No ano de 2021, do montante de recursos do superávit financeiro do exercício anterior (R$5,18 bilhões), utilizou-se cerca de 73,17% desse valor para suplementar dotação orçamentária do Poder Executivo.

Quanto à execução do exercício de 2020, do montante de recursos apurados no encerramento do exercício de 2019 (R$2,80 bilhões), utilizou-se apenas 53,93%.

Quanto ao excesso de arrecadação, que representou em 2022 o saldo positivo de R$18.102,33 milhões, entre a arrecadação prevista e a realizada, foi informado pela SEFAZ[68] que as seguintes fontes de recursos tiveram maior representatividade: 100 (Recursos livres do Tesouro), 102 (Cota-parte do ICMS devida aos Municípios), 107 (Recursos vinculados ao FUNDEB), 180 (Recursos de Precatórios FUNDEF – Juros de Mora) e 181 (Recursos de Precatórios FUNDEF – Profissionais Educação Básica).

À p. 64 das DCCEs de 2022, a Administração relata que o excesso de arrecadação sempre representa a maior fonte de financiamento de créditos adicionais do Estado da Bahia e no referido exercício, representou 69% do total dos recursos que alteraram o orçamento inicial.

2.6.1.1 Monitoramento das recomendações c1 e c20

No exame das Contas de Governo do exercício de 2021, a Auditoria apontou, entre outros, a utilização de mais de 50% de créditos adicionais suplementares, financiados por anulação total/parcial de dotações, com indicativo de deficiência no planejamento orçamentário, tendo em vista que o remanejamento entre as ações ocorre por ato discricionário do Poder Executivo, bem como, das 11 prioridades estabelecidas na LDO/2021, apenas duas tiveram mais de 80% dos seus recursos disponíveis executados.

Diante de tais situações, o Parecer Prévio exarou a recomendação c1 no sentido de "cumprir com o quanto disposto no art. 105, inciso XI, e no art.160, § 6º, inciso III, da CE/1989[69], por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à Assembleia Legislativa".

A SEPLAN, mediante Plano de Ação[70], alegou a influência da conjuntura econômica do período da pandemia na elaboração da LOA/2021. Acrescentou que as estimativas que compõem os instrumentos de planejamento são estruturadas tendo

[68] Mediante e-mail datado de 06/04/2023.

[69] Art. 105 - Compete privativamente ao Governador do Estado: […] XI - enviar à Assembléia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual; Art. 160 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembléia Legislativa, na forma do seu Regimento Interno. […] § 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Governador à Assembléia Legislativa, obedecendo aos seguintes prazos: […] III - o do orçamento anual, até 30 de setembro, para o exercício subsequente.

[70] Enviado ao TCE em 28/02/2023 (TCE/001622/2023).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

por base as perspectivas, de curto e médio prazos, sobre o desempenho dos indicadores macroeconômicos, para a economia nacional e estadual e que, nesses ambientes de muitas incertezas, o princípio da prudência recomenda o cenário mais conservador, tendo em vista a preservação do equilíbrio fiscal.

Acrescentou que, em 2023, realizará a ampliação de espaços de discussões conjunturais, com órgãos de governos e especialistas convidados de forma a aprimorar os métodos relacionados às questões apontadas pela Auditoria.

Durante o exame da execução orçamentária e financeira do Poder Executivo em 2022, verificou-se que diversas ações que não estavam no orçamento inicialmente aprovado, foram suplementadas durante o exercício e tiveram despesas pagas com montante significativo.

Destacam-se as ações 8088 (Indenização aos Profissionais do Magistério da Educação Básica) e 3002 (Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença[71]), que não foram previstas no orçamento inicial, mas contabilizaram pagamentos nos valores de R$1.137,92 milhões e R$450,81 milhões, respectivamente, até o final do exercício.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos, a SEPLAN informou[72] que:

> […] o processo de gestão do orçamento é coordenado pela SPO/Seplan, mas, no entanto, a **decisão de incluir uma ação e/ou adequar as suas dotações** as reais necessidades para viabilizar a execução de ações finalísticas, em dado exercício, **compete a cada secretaria que as executa.**
>
> […] **A participação da SEPLAN neste processo se dá quando não vem indicado o financiamento de uma ação.** Neste momento, verifica-se primeiramente a sua pertinência (à luz do PPA e das prioridades estabelecidas pelas LDOs anuais) para, em seguida, identificar formas de financiamento do quanto solicitado, seja por excesso de arrecadação, superávit ou até mesmo realocação de dotação de unidades orçamentárias diferentes da demandante. (grifo da Auditoria)

Acrescentou que a ação 8088 foi criada e incluída no orçamento em setembro de 2022, em função da Lei Federal nº 14.325[73], de 12/04/2022, para realizar o pagamento do abono com caráter indenizatório aos profissionais do magistério da educação básica, devidos pela União ao Estado da Bahia, por exigência de

[71] Objetivo: estimular a permanência dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino em condição de vulnerabilidade socioeconômica, mediante o pagamento de bolsa no valor de R$150,00, destinada à família do aluno participante do Programa. As despesas correrão, preferencialmente, por conta de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FUNCEP e de recursos das fontes livres do Tesouro.

[72] Mediante e-mail datado de 23/02/2023 (OF.GASEC Nº 40/2023).

[73] Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para dispor sobre a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 2007-2020 e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) permanente.

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: IYNZUWNDUY

sentença relativa a precatório judicial a título de complementação do então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Os recursos aportados no exercício entraram na conta do Estado, pelas fontes vinculadas à Educação, 180 (Recursos de Precatórios – FUNDEF – Juros de Mora) e 181 (Recursos de Precatórios – FUNDEF – Profissionais Educação Básica).

Quanto ao projeto 3002, a SEPLAN afirmou que, por opção, aguardou-se o início do exercício para a inclusão da ação, que ocorreu em fevereiro de 2022, alegando não haver prejuízo para a sua execução. O Bolsa Presença recebeu primeiramente recursos do superávit do Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP), no valor de R$110 milhões e, posteriormente, R$432 milhões de outras fontes do Tesouro, oriundos de superávit, excesso de arrecadação e transposição de recursos.

No exame das Contas de Governo de 2021, foi verificado que a referida ação também não foi incluída no orçamento inicial, entretanto, naquela oportunidade, foi alegado que o marco legal que disciplina o Programa Bolsa Presença na Rede Pública Estadual de Ensino (Lei Estadual nº 14.310, de 24/03/2021) somente foi promulgado quando o exercício já havia iniciado.

Ressalte-se, ainda, o projeto 3101 (Promoção da Conectividade ao Estudante e Profissional da Educação da Rede Pública), cuja justificativa da SEPLAN em relação à falta de inclusão no orçamento inicial, foi no sentido de que o projeto criado pela Lei Federal nº 14.172, de 10/06/2021, voltado para promover a ampliação da conectividade móvel para atividades pedagógicas não presenciais, somente foi incluído na matriz programática do PPA, em abril de 2022, quando ingressou no Orçamento com recursos provenientes de excesso de arrecadação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no valor de R$341 milhões, sendo posteriormente reforçada por incorporação de excesso de convênio federal em R$3,8 milhões.

O “Relatório de Avaliação do PPA, LDO e LOA”[74] elaborado pela AGE e enviado a este Tribunal, em atendimento ao art. 8º da Resolução TCE/BA nº 164/2015, chama atenção para outra situação: resultados de execução orçamentária de ações que chegam a centenas de vezes maior, entre o planejado e o executado. Nesses casos, afirma que podem decorrer de falhas na concepção e podem ser um indício de deficiência no processo de formulação das metas, de inconsistência dos dados de monitoramento, ou ambos.

A Auditoria das presentes Contas destaca a ação 8014 (Transferência Constitucional de Receitas aos Municípios), que foi beneficiada com a suplementação de R$1.714,70 milhões, representando um incremento de 123,09% em relação ao valor inicial orçado.

[74] TCE/001622/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Na mesma resposta enviada pela SEPLAN, diante da solicitação de esclarecimentos da Auditoria (CG 009/OS0089/2022), foi informado que nesse caso houve excesso de arrecadação de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) – R$6,2 bilhões –, o que gerou a necessidade de repasse aos municípios de cerca de R$1,6 bilhão a mais que o previsto inicialmente. Em relação ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o excesso foi de R$450 milhões, dos quais, metade foi destinada aos municípios. Houve ainda um excesso de R$26,5 milhões proveniente do Auxílio Financeiro aos Estados, receita criada pela EC Federal nº 123/2022 para compensar a perda dos Estados com a outorga de créditos tributários de ICMS a produtores e distribuidores de etanol, realizado em cinco parcelas durante o exercício de 2022.

Ademais, acrescentou-se que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) tem encaminhado processos judiciais que reconhecem o direito dos municípios de receber uma parcela de 25% dos royalties do petróleo, relativos à Lei Federal nº 7.990, de 27/12/2001. Atualmente sete municípios estão recebendo mensalmente tal parcela, entretanto, com o ingresso de novos municípios em 2022, houve a necessidade de abertura de excesso de arrecadação de cerca de R$222 mil.

A presente Auditoria verificou que a discrepância entre o valor inicialmente orçado de algumas ações orçamentárias e o valor pago no final do exercício de 2022, atingiu em alguns casos um patamar de mais de 1.000%, conforme se destaca a seguir:

1) **8011 – Participação em Constituição ou Aumento de Capital Social de Empresas** (valor inicial: R$6 milhões e valor pago: R$619,91 milhões)

Segundo a SEPLAN, a previsão inicial de R$6 milhões foi destinada à Habitação e Urbanização da Bahia (URBIS) que recebe mensalmente valores a título de aumento de capital. Entretanto, o Estado da Bahia, exercendo o seu direito de preferência, adquiriu junto à COMMIT GÁS S.A. (antes denominada Petrobras Gás S.A. – Gaspetro) 41,5% da participação acionária na Companhia de Gás da Bahia (BAHIAGÁS) pelo montante de R$574,78 milhões, utilizando-se de recursos de superávit financeiro (fonte 300 – recursos livres de exercícios anteriores).

2) **5412 – Apoio Financeiro a Município em Infraestrutura da Rede Física de Educação Básica** (valor inicial: R$2,0 milhões e valor pago: R$170,18 milhões)

A SEPLAN informa que R$172,7 milhões contribuíram para a execução do projeto que apoia os municípios em obras de infraestrutura da rede física de educação básica, potencializando os investimentos no ensino fundamental, sendo R$164,9 milhões referentes a excesso de arrecadação (fontes 108 – Salário Educação, 114 – Vinculados à Educação, 100 – Livres do Tesouro e 198 – Auxílio financeiro, outorga crédito tributário ICMS) e superávit de R$7,8 milhões na fonte 308 (Salário Educação – exercício anterior).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

3) **7527 – Construção de Unidade Escolar da Educação Básica** (valor inicial: R$89,66 milhões e valor pago: R$1.590,0 milhões)

Considerando que a suplementação representou mais de 1.700% do valor previsto inicialmente, a SEPLAN justificou que a ação contou com o ingresso de recursos em 2022 da fonte 180 referente às transferências do Governo Federal, relativas a Precatórios/FUNDEF para financiar investimentos, configurando-se um excesso de arrecadação de R$599 milhões, além de R$1,1 bilhão, também de excesso, das fontes 100 (livres do Tesouro), 107 (FUNDEB), 108 (Salário Educação), 114 (Recursos vinculados à Educação) e 177 (Complementação da União ao FUNDEB).

Também foram utilizados recursos de superávit financeiro das fontes 307 (FUNDEB exerc. anteriores), 308 (Salário Educação exerc. anteriores) e 337 (Transferência de Órgãos e Fundos Internacionais – Adm. Direta exerc. anteriores). O ingresso total foi de R$1,8 bilhão, sendo R$1,6 bilhão aplicados em investimentos.

4) **7531 – Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica** (valor inicial: R$38,89 milhões e valor pago: R$789,18 milhões)

A SEPLAN informou que houve um incremento de receita de R$945 milhões, tendo a ação sido beneficiada pelo excesso de arrecadação da fonte 180 no valor de R$347 milhões, das fontes do Tesouro e FUNDEB (100, 114, 107 e 177), no valor de R$520,4 milhões e pelo superávit de fontes do Tesouro, FUNDEB e Convênios Federais (307, 308, 377, 322 – FNDE exercícios anteriores, 331 – Transferências voluntárias de Órgãos Federais exercícios anteriores).

5) **7911 – Recuperação de Acesso Rodoviário** (valor inicial: R$26,02 milhões e valor pago: R$525,88 milhões)

A SEPLAN justificou que no segundo semestre de 2022, houve a ampliação da alocação de recursos suplementares, decorrentes do excesso de arrecadação (R$386 milhões), superávit financeiro (R$164 milhões) e transposição de recursos (R$144 milhões), para atender a demanda reprimida. Do valor pago (R$525,88 milhões), 65,2% foram financiados pela fonte 100 e 28,7% pela fonte 300.

6) **1162 – Implantação de Infraestrutura Viária em áreas Urbanas** (valor inicial: R$23,43 milhões e valor pago: R$413,88 milhões)

A SEPLAN limitou-se a informar que a suplementação decorreu de incorporação do superávit financeiro, excesso de arrecadação e transposição de recursos no montante total de R$385 milhões. Do valor pago, R$413,88 milhões, 63,1% foram financiados pela fonte 300 e 35,8% pela fonte 100.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Diante do exposto, verifica-se que em 2022 não houve alteração da realidade encontrada em 2021, tendo em vista que ainda carecem de aprimoramento os métodos relacionados à elaboração do orçamento, desde a sua concepção, bem como o monitoramento do planejado e do executado.

Considerando que a Administração se comprometeu, a partir de 2023, a realizar a ampliação de espaços de discussões conjunturais, com órgãos de governos e especialistas convidados de forma a aprimorar os referidos métodos, conclui-se que a recomendação c1 deverá ser monitorada na análise das próximas Contas de Governo.

Outra situação que vem se repetindo, pelo menos, desde o exame das Contas de Governo do exercício de 2018, refere-se à insuficiência do orçamento inicial aprovado, destinado a custear as despesas relativas à execução de contratos de PPP, fazendo com que se utilize de créditos adicionais para suplementar despesas que são previsíveis, até por se tratar de contratos de longa duração. Isso denota deficiência no planejamento ou mesmo falta de recursos orçamentários, quando da elaboração da proposta orçamentária enviada à ALBA.

No Parecer Prévio do exercício de 2021 foi exarada a recomendação c20 no sentido de “adotar mecanismos de planejamento orçamentário anual adequado, para bancar as despesas relativas às contraprestações e despesas derivadas das PPPs”.

No Plano de Ação[75], a Secretaria Executiva de PPPs da SEFAZ informou que em 2023 buscará aprimorar o fluxo de previsão da despesa com PPP, no processo de elaboração do Orçamento, mediante solicitação de informações junto às secretarias gestoras dos contratos, tendo em vista que a previsão da despesa anual e a respectiva execução são de responsabilidade das referidas secretarias. Assim, a partir da previsão da despesa informada, a SEPLAN adota as providências necessárias para a alocação dos recursos no orçamento anual e a Secretaria PPP/SEFAZ atua sempre que demandada e em caráter de orientação preventiva.

Solicitados esclarecimentos à Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) acerca do orçamento inicial ter fixado em R$110,19 milhões a execução do Contrato de PPP nº 002/2010 da Arena Fonte Nova, quando as despesas empenhadas ao final do exercício chegaram ao montante de R$122,90 milhões, foram apresentadas as seguintes alegações[76]:

> […] a Cláusula Décima Sexta do instrumento em pauta dispõe sobre o reajuste anual da contraprestação, estimado com base na projeção de inflação do período e que regularmente incide na parcela de Dezembro do exercício em curso, vigorando até o mês de Novembro do exercício subsequente. Nesse sentido, de forma a garantir o princípio de

[75] TCE/001622/2023, enviado ao TCE/BA em 28/02/2023.
[76] Via e-mail datado de 23/03/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

competência, o empenho prévio da despesa e respeitando os prazos estabelecidos para o encerramento do exercício financeiro de 2022, fez-se necessária a suplementação orçamentária, por intermédio da Gerência de Encargos Gerais do Estado (UO – 3.80)/SEFAZ, que foi a unidade responsável pela indicação do financiamento da ação.

O orçamento inicial da ação 5324 (Gerenciamento da Parceria Público-Privada do Sistema Metroviário) para 2022 destinou apenas R$477,36 milhões, para uma despesa empenhada ao final do exercício de R$843,21 milhões. Diante dessa situação, solicitou-se esclarecimentos à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR)[77] acerca da necessidade de suplementação de aproximadamente 80%, em relação ao orçado inicialmente, entretanto, até o encerramento desta Seção Analítica não se obteve resposta.

Em suma, verifica-se que em 2022, assim como em 2021, houve deficiência na alocação dos recursos orçamentários para bancar as despesas previstas de contratos de PPP. Considerando que a Administração se comprometeu, a partir de 2023, a aprimorar o fluxo de previsão desse tipo de despesa, junto às secretarias gestoras dos contratos, no processo de elaboração do Orçamento, conclui-se que a recomendação c20 deverá ser monitorada na análise das próximas Contas de Governo.

2.6.1.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
Cumprir com o quanto disposto no art. 105, inciso XI, e no art. 160, § 6º, inciso III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**); e Adotar mecanismos de planejamento orçamentário anual adequado para bancar as despesas relativas às contraprestações e despesas derivadas das PPPs (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).

2.6.2 Receita Pública[78]

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.

[77] Solicitação CG 25/OS0089/2023.
[78] Elaborado pela 3ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Com base nas informações apresentadas nas DCCEs de 2022 (p. 159-160), a receita orçamentária total realizada do Estado, base 31/12, atingiu o montante líquido de R$71.667,0 milhões. Em comparação com o realizado no exercício de 2021, houve aumento real de 12,45% nas receitas auferidas pelo estado, em 2022, uma vez que, em valores atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV), o montante líquido realizado naquele exercício foi de R$60.695,3 milhões (inflação de 5,00%).

Vale registrar que, a exemplo do observado a partir das DCCEs de 2020, o Estado da Bahia manteve como índice para a atualização monetária das receitas o IPCA, calculado pelo IBGE.

Tomando-se como base o IPCA, para atualização monetária, entretanto, obtém-se a receita total realizada de R$64.206,4 milhões (inflação de 5,78%), no exercício de 2021. Por consequência, nesta hipótese, verifica-se um crescimento real de 11,62% na receita realizada no exercício de 2022.

2.6.2.1 Realização de apenas 37,84% das Receitas de Capital previstas

De modo semelhante ao observado durante o acompanhamento auditorial da receita pública referente aos exercícios de 2019, 2020 e 2021, houve frustração na realização das receitas de capital. Com efeito, em 2022 houve realização de apenas 37,84% nas receitas desta rubrica em relação à previsão atualizada, pois projetou-se o montante de R$4.104,9 milhões, mas foi efetivamente realizado o valor total de R$1.553,2 milhões, nesse grupo de receitas.

No âmbito dos trabalhos de acompanhamento da LRF do segundo quadrimestre de 2022, quando a Auditoria observou significativa frustração nas receitas de capital, a SEFAZ apresentou[79] a seguinte resposta:

> Reiteramos o que já foi informado por meio do ofício GAB/CG nº 089/2020:
>
> "a) a previsão de receitas de operações de crédito e de transferências de capital está baseada nas operações de crédito aprovadas pela Assembleia Legislativa e nos convênios de capital previstos com a União. Cabe destacar ainda que o processo de elaboração da previsão orçamentária é de competência da SEPLAN;
>
> b) a sua realização depende de etapas, análises e decisões a serem cumpridas pelos agentes financeiros e pelo Governo Federal, assim como da evolução do cronograma físico-financeiro dos diversos projetos, cuja execução está descentralizada por vários órgãos e entidades da administração pública;

[79] Por meio do Processo SEI nº 013.1335.2022.0048856-76.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> c) por se tratarem de recursos vinculados, a execução da despesa depende da realização da receita correspondente."
>
> Acrescentamos que, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, "Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual". Portanto, no momento da edição da LOA, foram elencadas todas as receitas de Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos e Transferências de Capital previstas para o ano de 2022.
>
> De forma geral, as Receitas de Capital são mais imprevisíveis do que as Receitas Correntes, atrasos na tramitação de uma operação de crédito ou alienação de um imóvel, por exemplo, são frequentes e podem ter impacto relevante sobre a execução destas receitas como um todo.

Na ocasião a Auditoria defendeu que o processo de elaboração da previsão orçamentária não compete apenas à SEPLAN, mas também, e fundamentalmente, à SEFAZ, porquanto, conforme o art. 2º, inciso VIII, do Regimento Interno da SEFAZ, aprovado mediante o Decreto Estadual nº 18.874, de 28/01/2019, compete à SEFAZ "participar da elaboração das propostas do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais".

Demais disso, no mesmo instrumento normativo, especificamente no art. 14, que estabelece a competência da Superintendência de Administração Financeira (SAF) da SEFAZ, tem-se o seguinte:

> III - por meio da Coordenação Geral de Planejamento e Acompanhamento Financeiro, que tem por finalidade o estudo, o planejamento, a análise, o acompanhamento, a programação financeira, o controle da execução orçamentária e a avaliação das atividades da área financeira do Estado, de forma a garantir informações e ações adequadas ao processo decisório:
>
> a)pela Assessoria Técnica de Programação Financeira:
> 1. articular ações de planejamento com a SEPLAN, no processo de elaboração, do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

Por todo o exposto, a Auditoria dissente do posicionamento externado pela SEFAZ em relação a essas frustrações de receita, acrescentando, como recomendação, que a Secretaria, em articulação com a SEPLAN, utilize procedimentos mais eficazes na previsão do ingresso dessas receitas, uma vez que tais recursos são usados precipuamente para fazer frente às despesas de capital. Vale registrar que, desde o exercício de 2019, a Auditoria tem apontado a baixa realização nas receitas de capital em relação ao previsto nos instrumentos de planejamento orçamentário.

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: IYNZUWNDUY

2.6.2.1.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Utilizar procedimentos mais eficazes no processo de elaboração da previsão das receitas de capital.

2.6.2.2 Receita Tributária

Principal fonte de recursos do Estado, a Receita Tributária líquida foi de R$35.181,8 milhões. Essa receita representou 50,21% do total da Receita Corrente Retificada, R$70.073,8 milhões, e 49,09% da receita retificada total arrecadada no exercício de 2022, R$71.667,0 milhões.

A composição da Receita Tributária, no exercício de 2022, está demonstrada na tabela a seguir:

TABELA 5 – Receita tributária arrecadada em 2022

Em R$ milhões

Título	Valor	%
Receita de Impostos	38.505,8	95,17
Receita de Taxas	1.953,2	4,83
Total bruto	**40.459,0**	**100,00**
(-)Retificadora da Receita Tributária	(5.277,1)	(13,04)
Total líquido	**35.181,8**	**86,96**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/1964 e das DCCEs de 2022 (p. 703-745).

A receita obtida com o ICMS foi o destaque entre as decorrentes dos impostos de competência da esfera estadual, já que totalizou R$33.255,2 milhões, representando 86,36% da receita total com impostos.

Deduzindo-se o valor relativo à conta retificadora, no montante de R$5.028,9 milhões, a arrecadação líquida do ICMS (R$28.226,3 milhões), no exercício de 2022, foi superior em 6,70%, em termos nominais, à do exercício de 2021, que alcançou o montante de R$26.454,4 milhões. Entretanto, corrigindo-se o montante arrecadado no exercício 2021 pelo IPCA (inflação de 5,79%), obtém-se o valor de R$27.986,1 milhões, o que corresponde a um crescimento real de 0,86%.

Conforme mencionado no item 3.3.1.1 Receita Tributária das DCCEs de 2022 (p. 163), o pequeno acréscimo na arrecadação deste tributo em 2022 foi “influenciado pela aprovação da Lei Complementar Federal nº 194, de 23/06/2022, aprovado pelo Congresso Nacional, que a partir do segundo semestre de 2022 reduziu as alíquotas estaduais nos combustíveis, energia elétrica e telecomunicações”.

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: IYNZUWNDUY

2.6.2.3 Transferências Correntes

As transferências correntes, que são aquelas provenientes de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado para atender às despesas correntes, corresponderam, conforme disposto à p. 301 das DCCEs de 2022, ao valor líquido de R$26.922,4 milhões.

Em comparação com o obtido no exercício de 2021, quando essas receitas alcançaram, em valores corrigidos, o montante de R$20.382,7 milhões (inflação de 5,78%, IPCA), nas transferências correntes do exercício de 2022, houve um aumento de 32,08%, em termos reais.

Conforme as DCCEs de 2022 (p. 163), a receita de transferências correntes é composta pelas transferências constitucionais e legais da União, que representaram 33,53% das receitas totais no exercício de 2022, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), que contribuiu com 52,92% do total de receitas nessa rubrica.

2.6.2.3.1 Transferências da União – Emenda Constitucional Federal nº 123/2022

A Auditoria realizou procedimentos para verificar se as receitas advindas da União em decorrência do auxílio financeiro instituído pela Emenda Constitucional nº 123/2022, em seu art. 5º, inciso V, foram adequadamente contabilizadas.

Dentre outras providências, a referida emenda incluiu o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes e autorizou a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do ICMS aos produtores e distribuidores de etanol hidratado.

No mencionado art. 5º, inciso V, ficou estabelecido que cabia à União entregar, na forma de auxílio financeiro, o valor de até R$3,8 bilhões em 5 parcelas mensais no valor de até R$760,0 milhões cada uma, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido.

Na forma do art. 5º, § 5º, “a” e “b”, esses recursos seriam livres de vinculações a atividades ou a setores específicos, observando-se, no entanto, o seguinte:

> a) a repartição com os Municípios na proporção a que se refere o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;
>
> b) a inclusão na base de cálculo para efeitos de aplicação do art. 212 e do inciso II do caput do art. 212-A da Constituição Federal.

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: IYNZUWNDUY

No caso do Estado da Bahia, com base nos extratos bancários da conta aberta no Banco do Brasil, Agência: 3832-6, Conta-Corrente: 924.138-8 (SCU GOV EST BA FPE), esses recursos somaram R$106,1 milhões.

A Auditoria constatou a aderência da contabilização desses recursos às orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 40082/2022/ME emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Dessa forma, constatou-se a conformidade da contabilização do auxílio financeiro repassado pela União no exercício de 2022, por força da Emenda Constitucional Federal nº 123/2023, art. 5º, V, em observância às orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 40082/2022/ME da STN.

2.6.2.4 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 2022, foi de R$55.345,6 milhões. Para o cálculo dos limites de endividamento e de despesa de pessoal, os valores da RCL foram de R$55.311,5 milhões e R$55.298,5 milhões, respectivamente.

TABELA 6 – Receita Corrente Líquida – exercício 2022

Em R$ milhões

Discriminação	Valor Publicado
Receita Corrente	75.360,0
(–) Transferências Constitucionais e Legais	(9.209,1)
(–) Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	(2.257,8)
(–) Compensação Financeira entre Regimes Previd.	(374,9)
(–) Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários	(7,2)
(–) Dedução de Receita para Formação do Fundeb	(8.165,5)
(=) RCL	**55.345,6**
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF)	(34,1)
RCL ajustada para cálculo dos limites de endividamento	**55.311,5**
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF)	13,0
RCL ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal	**55.298,5**

Fontes: Demonstrativo publicado nos sites eletrônicos da SEFAZ e da STN (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro-SICONFI) e cálculos da auditoria.

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: IYNZUWNDUY

No exercício de 2022, a RCL foi superior em 21,78%, em termos nominais, à do exercício de 2021, que alcançou o montante de R$45.445,5 milhões. Entretanto, considerando-se que no período, com base no IPCA, ocorreu inflação de 5,79%, constata-se um crescimento real de 15,12%.

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.

2.6.2.5 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". Atualmente, o Estado da Bahia conta com os seguintes programas de incentivos fiscais, cuja estimativa e realização de renúncia, nos últimos quatro exercícios, é apresentada na tabela seguinte:

TABELA 7 – Programas de incentivos fiscais

Em R$ milhões

Programas	Estimativa					Realizado				
	2019[1]	2020[1]	2021[1]	2022	Total	2019[1]	2020[1]	2021[1]	2022	Total
DESENVOLVE	4.052,3	3.328,7	2.498,8	2.870,5	**12.750,3**	3.842,6	3.343,2	3.380,3	3.447,8	**14.013,9**
PROAUTO	507,6	509,6	369,9	0,0	**1.387,2**	560,0	295,7	34,8	0,0	**890,5**
Outros de Natureza Fiscal [2]	783,4	691,5	709,8	663,4	**2.848,1**	1.004,3	772,6	1.162,8	1.687,6	**4.627,3**
PROALBA	64,8	76,4	45,6	38,8	**225,6**	63,8	45,3	73,2	67,2	**249,4**
FAZBAHIA	21,9	19,3	10,1	7,4	**58,6**	14,0	8,5	5,3	11,2	**39,0**
INFORMÁTICA	44,1	59,8	134,2	402,6	**640,8**	203,0	390,7	751,9	935,3	**2.280,9**
Total	**5.474,2**	**4.685,4**	**3.768,4**	**3.982,7**	**17.910,7**	**5.687,7**	**4.856,0**	**5.408,3**	**6.149,1**	**22.101,0**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações das LDOs de 2019 a 2022 e demonstrativos encaminhados pela Diretoria de Planejamento da Fiscalização da SEFAZ.

Notas: [1] Os valores da renúncia realizada nos exercícios 2019, 2020 e 2021 foram corrigidos até dezembro/2022, pelo IGP-DI, utilizando-se a calculadora do cidadão do BCB. Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores. Acesso em: 15 mar. 2023.

[2] Estão inclusos os programas Probahia, Setor de Óticas, Querosene de Avião, Polpas e Sucos de Frutas, Proind.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) apresentou documentos que informam que o Estado da Bahia firmou 183 protocolos de intenções em 2022, dos quais 176 têm como compromisso do Estado a concessão de incentivos fiscais, cinco referem-se à concessão remunerada de uso de imóvel e dois dizem respeito à alienação de imóvel. A previsão de investimentos, por parte das empresas beneficiárias, alcançou R$49.174,1 milhões e a geração estimada de 88.871 empregos, conforme detalhamento apresentado na tabela seguinte:

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: IYNZUWNDUY

TABELA 8 – Protocolos de Intenções firmados em 2022

Quadrimestre	Número de Protocolos	Investimentos previstos (em R$ milhões)	Novos empregos a serem gerados
1°	59	23.292,4	14.114
2°	57	11.457,9	15.475
3°	67	14.423,8	59.282
Total	**183**	**49.174,1**	**88.871**

Fontes: Despachos da Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos - SDE/GAB/SUDEM – Processo nº 015.1532.2022.0001885-19; de 08/07/2022, Processo nº 015.1532.2022.0002872-58, de 29/09/2022 e Processo nº 015.1532.2023.0000557-31, de 16/02/2023.

2.6.2.5.1 Renúncia de Receita estimada na LDO e realizada no exercício de 2022

A previsão de renúncia de receita constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2022 foi de R$3.982.739 mil. O comparativo entre a renúncia de receita prevista para o exercício e a efetivamente realizada em 2022 é apresentado a seguir:

TABELA 9 – Renúncia de Receita estimada na LDO e realizada no exercício de 2022

Em R$ mil

Setores / Programas Beneficiários	Previsto na LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	Total Anual (B)+(C)+(D)	% Realizado E=(B)+(C)+(D) / (A)
DESENVOLVE	2.870.500	1.083.269	1.200.330	1.164.158	3.447.757	**120,11**
Crédito Presumido (Probahia)	538.626	294.850	318.950	369.447	983.247	**182,55**
PROALBA	38.832	21.374	24.197	21.654	67.225	**173,12**
FAZBAHIA	7.369	3.207	4.137	3.896	11.240	**152,54**
Informática – Indústria e Comércio	402.592	281.225	305.497	348.535	935.257	**232,31**
Setor de Óticas – Art. 268 inc XLVI do RICMS-BA	7.423	3.148	2.866	2.442	8.456	**113,91**
Querosene de Aviação – Art. 268 inc XVIII do RICMS-BA (7)	31.664	11.856	53.917	41.321	107.094	**338,22**
Polpas e Sucos de Frutas – Art. 269 inc XIII do RICMS-BA	12.368	3.148	3.952	4.929	12.029	**97,26**
PROIND	73.366	118.909	219.460	238.381	576.750	**786,13**
Total	**3.982.739**	**1.820.986**	**2.133.306**	**2.194.763**	**6.149.055**	**154,39**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações da LDO/2022 e do demonstrativo encaminhado pela Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais (DIREF), em fevereiro/2023, mediante correspondência eletrônica.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), em 2022, foi responsável por 56,07% do total de renúncias realizadas pelo estado. O referido Programa, que foi instituído pela Lei Estadual nº 7.980/2001, 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.

2.6.2.5.2 Renúncia de Receita realizada superior em 54,39% à prevista

Conforme pode ser observado na tabela anterior, à exceção do setor de Polpas e Sucos de Frutas, a renúncia de receita realizada no exercício sob exame foi superior ao previsto na LDO/2022, sendo o total da renúncia, em média, 54,39% superior ao montante total previsto para o exercício.

Sobre essa questão, a Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais (DIREF) da SEFAZ/SAT informou[80] que a estimativa de renúncia para 2022 foi elaborada em abril/2021. Destarte, diante do cenário econômico da época, havia muitas incertezas advindas da pandemia da COVID-19 e não foi possível prever de forma mais acertada qual seria o caminho de retomada das atividades econômicas.

Ademais, a referida Diretoria informou que a inflação no período foi mais expressiva, o que refletiu diretamente na arrecadação. E os segmentos industriais, que operam com *commodities,* cujos preços são determinados pelo mercado internacional, sofreram reajustes muito mais expressivos que a inflação oficial. A guerra entre a Rússia e a Ucrânia contribuiu para a elevação dos preços do petróleo no mercado internacional, e há muitas empresas do setor petroquímico contempladas com incentivos fiscais.

Ademais, a SEFAZ informou que a renúncia, em geral, corresponde a um percentual do imposto apurado mensalmente, e o seu crescimento é acompanhado pelo aumento da arrecadação efetiva das empresas incentivadas.

A Secretaria acrescentou que vem envidando esforços para estimar a renúncia na LDO e LOA em valores mais compatíveis com a realidade, entretanto, as dinâmicas da economia e da legislação têm dificultado o alcance deste objetivo nos programas de incentivos.

A Auditoria considera plausíveis as justificativas fornecidas pela SEFAZ, uma vez que os fatos relatados revelam um contexto econômico atípico e imprevisível na época da elaboração da LDO/2022.

[80] Por meio de correspondência eletrônica emitida em 15/02/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Ainda merece registro que, durante a elaboração da LDO/2022, conforme o Anexo II-F1 da LDO/2022 – Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita (art. 4º, § 2º, V da LRF), foi utilizado como parâmetro principal, nos termos da Nota 1 do referido anexo, a renúncia efetiva apurada no ano de 2020, com projeções de crescimento do PIB-Bahia de 2,34% e de inflação de 3,57% (IGP-DI).

A Auditoria considera, ainda, que as renúncias de receita realizadas têm por base as leis específicas de cada programa de incentivos fiscais. Assim, uma vez que uma determinada empresa satisfaça os requisitos para a obtenção do benefício, o Estado tem o poder-dever de o conceder. Dessa forma, uma vez concedido esse benefício, a sua efetiva fruição ao longo do tempo vai depender de fatores econômicos tendentes a aumentar ou diminuir a produção em determinados setores/programas, fazendo com que efetivamente haja aumento ou redução da renúncia.

A tabela abaixo apresenta, em valores nominais, o percentual de realização de renúncia de receita em comparação com o estimado nas LDO dos três últimos exercícios.

TABELA 10 – Percentual de Realização de Renúncia de Receita em comparação ao estimado na LDO

Em R$ mil

Ano	Renúncia de Receita Prevista na LDO	Renúncia de Receita Realizada	% Realização da Renúncia de Receita Prevista
2020	3.789.679,0	3.927.677,0	103,64
2021	3.588.787,0	5.150.473,0	143,52
2022	3.982.739,0	6.149.055,0	154,39

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Relatórios de Auditoria LRF terceiro quadrimestre dos anos 2020, 2021 e 2022.

Muito embora a Auditoria compreenda as razões da diferença entre o estimado e o efetivamente realizado de renúncia no exercício, considera ainda necessária a recomendação de que haja continuidade dos esforços, pela SEFAZ, a fim de evitar alterações tão significativas que possam afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

2.6.2.5.3 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.

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: IYNZUWNDUY

2.6.2.5.4 Acompanhamento de empresas beneficiárias de incentivos fiscais

A Auditoria analisou relatórios referentes às empresas beneficiárias de renúncia de receitas, relativamente aos três quadrimestres de 2022, bem como os protocolos de intenções e as evidências de acompanhamento realizado pela SDE[81].

Nesse contexto, foram selecionadas 15 empresas com maior volume de renúncia de receitas no exercício sob exame, representativas de 30,13% do total de renúncias realizadas no exercício, todas no âmbito do Programa Desenvolve. Foram disponibilizados 14 relatórios de acompanhamento e 8 relatórios de visitas emitidos pela SDE.

Em relação a uma empresa, foi disponibilizado apenas o relatório de visita, e este documento não continha informações sobre os diversos indicadores executados.

Destarte, considerando a análise dos relatórios de acompanhamento de 14 empresas, foi possível constatar que, no tocante ao indicador de investimentos, todas as empresas da amostra superaram a meta prevista.

Em relação aos empregos mantidos e/ou gerados, quatro empresas superaram a meta prevista, enquanto outras seis alcançaram percentual maior que 90% do previsto, uma atingiu 87% da previsão e duas, aproximadamente 82%, enquanto uma empresa atingiu 72% da previsão neste indicador.

No que concerne à produção pactuada nos protocolos de intenções, seis dessas empresas superaram a previsão; quatro empresas produziram acima de 90% do previsto; uma empresa alcançou 87%, outra, 84%; outras duas, acima de 70% da previsão neste indicador.

Quanto ao faturamento, 12 das 14 empresas superaram a meta prevista; uma empresa alcançou 97% e outra 88% da previsão inicial.

Do exposto, conclui-se que, de modo geral, as empresas integrantes da amostra analisada cumpriram as obrigações pactuadas.

2.6.2.5.5 Monitoramento da recomendação c2

Recomendou-se que fosse assegurada a continuidade dos esforços, pela SEFAZ, para evitar alterações significativas na realização de renúncia de receitas em comparação à previsão inicial. Tal procedimento visa a 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.

[81] Enviados em 31/03/2023 por correspondência eletrônica, por meio do Processo SEI nº 015.1532.2023.0001200-61.

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: IYNZUWNDUY

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 fevereiro/2023, Plano de Ação para atendimento aos pontos constantes do Relatório e Parecer Prévio às Contas do Chefe do Poder Executivo de 2021. Foi informado que a SEFAZ continuará no esforço contínuo de elaborar estimativas de renúncia de receita o mais próximo possível da realidade e específicas por programa de incentivo.

Ademais, foi informado que estão sendo elaborados "painéis digitais" para acompanhamento dos incentivos fiscais, a partir de dados da Escrituração Fiscal das empresas incentivadas, além de informações sobre arrecadação, cadastro, dentre outras, que facilitarão o acompanhamento da renúncia e colaborarão na elaboração das futuras estimativas. Tal ação foi iniciada em janeiro/2022, com prazo para conclusão em junho/2023, portanto, a ser monitorada.

2.6.3 Despesa Pública

2.6.3.1 Pessoal e Encargos Sociais[82]

A despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2022, o montante de R$25.190 milhões, conforme o Sistema FIPLAN Gerencial, o qual, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R$1.301,1 milhões, 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), perfez o total de R$23.888,9 milhões.

2.6.3.1.1 Gastos com o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)

Os recursos orçamentários empenhados, pelo Poder Executivo, no exercício de 2022 (R$1.162,2 milhões), para pagamentos dos contratados sob o REDA corresponderam a 4,61% do gasto total com pessoal e encargos sociais do referido poder no período.

Durante o exercício de 2022, encontravam-se vigentes 39.315 contratos sob o REDA nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta, conforme demonstrado a seguir:

[82] Elaborado pela 6ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

TABELA 11 – Quantitativo de Contratos REDA

Item	2022	2021
Administração Direta	**36.372**	**29.325**
SEC	28.385	26.287
SAEB	1.204	1.056
SESAB	5.798	1.266
Outras Secretarias	985	716
Administração Indireta	**2.943**	**2.469**
ADAB	174	197
DETRAN	473	220
UEFS	243	179
Outras entidades	2.053	1.873
Total	**39.315**	**31.794**

Fonte: Sistema Mirante.

Pode-se observar que houve, no ano, um acréscimo de 7.521 contratos em relação a 2021, representando um aumento de 23,66%, proveniente, sobretudo, pela adição de contratos referentes a servidores lotados na Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB).

2.6.3.1.2 Despesas Relacionadas com Seguridade Social

No exercício de 2022, excluídas as despesas intraorçamentárias[83], os gastos realizados no âmbito da seguridade social importaram em R$12.343,5 milhões, representando 19,22% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo, na forma apresentada na tabela a seguir:

TABELA 12 – Despesas com a seguridade social dos servidores

Em R$ milhões

Item	2022 (a)	%	2021 (b)	%	% (a)/(b)
FUNPREV	**7.685,6**	62,3	**6.822,3**	**62,6**	12,7
Encargos com Inativo Civil do Estado	6.806,8	55,1	6.021,3	55,3	13,0
Encargos com Benefício Previdenciário para Dependentes do Servidor Público	878,8	7,1	800,0	7,3	9,9
FUNSERV	**1.817,1**	14,7	**1.661,8**	**15,3**	9,3
Prestação de Assistência à Saúde dos Beneficiários do PLANSERV	1.752,3	14,2	1.594,2	14,6	9,9
Outras Despesas	64,8	0,5	67,6	0,6	-4,1
BAPREV	**20,1**	0,2	**14,1**	**0,1**	42,6
FPSM	**2.820,7**	22,9	**2.398,8**	**22,0**	17,6
Total	**12.343,5**	**100,0**	**10.897,0**	**100,0**	**13,3**

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

Ressalta-se a criação, em 2020, do Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (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

[83] Relativas à transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV no montante de R$594,2 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 2022, p. 117.

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: IYNZUWNDUY

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 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 2022 (p. 111-112).

2.6.3.2 Pagamento de encargos moratórios (multa e juros)[84]

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 dos gastos. 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 2022, o Poder Executivo pagou e contabilizou orçamentariamente no Sistema FIPLAN o montante de encargos moratórios apresentado na tabela a seguir.

TABELA 13 – Pagamento de encargos moratórios e contabilizados em 2022

R$ milhões

Secretaria	Valor	%
SEC	2,72	58,67
SESAB	1,00	21,58
SSP	0,22	4,72
SETUR	0,14	3,07
SEDUR	0,12	2,54
SAEB	0,11	2,45
Outras	0,32	6,97
Total	**4,64**	**100,00**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema Mirante.

No sistema patrimonial, o saldo da conta “3.4.2 Juros e encargos de mora” apresentou saldo de R$0,87 milhão ao final de dezembro de 2022, indicando uma divergência de R$3,77 milhões entre os dois sistemas, considerando apenas o Poder Executivo.

[84] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Por fim, o montante de encargos moratórios apresentado nas Variações Patrimoniais Diminutivas, constante das DCCEs de 2022 (p. 206), consta um saldo de apenas R$0,93 milhão, considerando todos os poderes.

Portanto, a Auditoria conclui que o Poder Executivo pagou pelo menos, R$4,64 milhões, durante o exercício de 2022.

2.6.3.2.1 Auditoria de Monitoramento das deliberações constantes da Resolução TCE/BA nº 59/2019

Em maio de 2019, o TCE/BA julgou Auditoria Especial, concluída em dezembro de 2016, cujo foco foi apurar o montante de recursos públicos destinados ao pagamento de juros, multas e demais encargos moratórios pelos órgãos da Administração Pública Estadual. As deliberações do julgamento foram consignadas na Resolução TCE/BA nº 59/2019.

Uma das determinações exaradas pelo plenário do TCE/BA foi a apresentação de um Plano de Ação, pela SAEB, SEFAZ, SEPLAN e SERIN, no prazo de até 120 dias, tendo em vista que as justificativas apresentadas pelos gestores sobre os achados auditoriais não foram consideradas suficientes até então. Ainda em 2019 as secretarias apresentaram um Plano de Ação Conjunto com as ações a serem adotadas para cumprimento das deliberações.

Em atendimento à Programação Anual aprovada pelo TCE/BA, em 2022 foi realizada auditoria que teve como escopo analisar a adequação e suficiência dos controles exercidos pelo Executivo Estadual quanto ao acompanhamento sistêmico das despesas com juros, multas e demais encargos moratórios, com o intuito de avaliar em que medida as ações propostas no Plano de Ação Conjunto atenderam às deliberações consignadas na Resolução TCE/BA n° 059/2019[85].

Em decorrência desse trabalho, a Auditoria constatou que cinco deliberações não foram implementadas, como é possível observar na tabela abaixo.

TABELA 14 – Percentual de implementação das deliberações, posição de novembro de 2022

Situação das deliberações	Quantidade	Proporção
Implementada	7	36,84%
Não implementada	5	26,32%
Em implementação com prazo expirado	4	21,05%
Parcialmente implementada	3	15,79%
Total	**19**	**100%**

Fonte: Análise do Atendimento às Deliberações, item 5 deste Relatório, e Resolução TCE/BA nº 059/2019.

[85] TCE/009225/2016.

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: IYNZUWNDUY

A seguir são apresentados os principais motivos pelos quais as cinco deliberações foram consideradas não implementadas pela Auditoria, assim como os respectivos encaminhamentos que foram propostos para deliberação superior:

> 2. Apurar e retificar os registros contábeis de 2016 relacionados com registro de encargos moratórios em rubricas inapropriadas, objetivando evidenciar, adequadamente, inclusive nas demonstrações contábeis consolidadas do Estado, o montante das despesas desta natureza, tanto no sistema orçamentário como no sistema patrimonial

Considerando que no exercício de 2016 não foi promovida a retificação das DCCEs, a Auditoria conclui que a recomendação não foi implementada. Cabe ressaltar que, nos exercícios 2017, 2018 e 2019, não foram efetuados registros nesta rubrica nas Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVPs), apesar de terem ocorrido gastos dessa natureza. Nos exercícios de 2020 e 2021, embora tenham sido registrados valores na DVP relacionados a juros e encargos de mora, eles apresentaram divergências de, pelo menos, R$20,2 milhões e R$6,96 milhões, respectivamente, se comparados aos valores contabilizados no sistema orçamentário, conforme apresentado na Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia daqueles períodos.

> 6. Promover levantamento dos casos de pagamentos de multas sancionatórias, ocorridos nos últimos exercícios, por descumprimento de norma legal ou não recolhimento de tributos, para a devida apuração mediante processo administrativo próprio, preferencialmente com a participação da Auditoria Geral e da Procuradoria-Geral do Estado, e verificação: (i) dos fatores que contribuíram para a sua ocorrência, (ii) identificação se decorrentes, ou não, de ação ou omissão de agente público, e (iii) da responsabilidade do gestor público

Em solicitação encaminhada para que fossem apresentados os levantamentos realizados, conforme estabeleceu a supracitada recomendação, a AGE informou apenas que realizaria levantamento durante o primeiro semestre de 2023. Considerando que o pagamento de encargos moratórios resulta em prejuízo direto ao Erário, a Auditoria sugeriu que a recomendação fosse convertida em determinação com base na Lei Estadual nº 6.677, de 26/09/1994.

> 7. Aprimorar as rotinas internas das Secretarias relativas ao processamento das faturas de prestadores de serviço pessoa jurídica, bem como de apuração e recolhimento de tributos retidos/devidos sobre tais faturas

No Plano de Ação Conjunto não foram indicadas providências relacionadas com o atendimento a esta recomendação, tendo as Secretarias apenas contextualizado a situação. Em pesquisas realizadas nos processos de pagamento realizados no exercício de 2021 e no primeiro semestre de 2022, a auditoria identificou que a situação persistia.

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: IYNZUWNDUY

> 9. Aperfeiçoar os procedimentos de controle, gerenciamento e registro contábil de obrigações, inclusive ainda não empenhadas, oriundas de contratos ou relativos a prestadores de serviço

No Plano de Ação apresentado, foram indicadas providências pontuais, abrangendo apenas alguns tipos de obrigações, insuficientes, portanto, para melhorar o controle sistêmico sobre o conjunto dos passivos das diversas naturezas e de responsabilidade pelos vários órgãos componentes da estrutura do Estado.

As deficiências quanto aos procedimentos de gerenciamento, reconhecimento e registro contábil das obrigações do Estado são relevantes, tendo a área técnica deste TCE/BA, continuamente, comentado sobre irregularidades inerentes ao subregistro de passivos, apresentando sugestões de ressalvas/determinações ao Parecer Prévio as Contas de Governo, consignadas na Seção Analítica.

Considerando que a desconformidade é relevante e continuou ocorrendo nos anos que se seguiram à realização da auditoria especial, a Auditoria sugeriu a conversão da recomendação em determinação, com base na Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964.

> 19. Promover a normatização dos procedimentos de cálculo da atualização monetária sobre atraso no pagamento de faturas, considerando os dispositivos contidos na legislação federal pertinente

A Auditoria concluiu que, por ser tema controverso e objeto de arguição contínua em diversas instâncias judiciais, requerendo interpretação jurídica sobre circunstâncias legalmente estabelecidas, incluindo sua repercussão no período de sua vigência, a sugestão ainda se faz pertinente, no intuito de uniformizar condutas específicas no trato da atualização monetária de débitos com o Erário.

Por fim, a Auditoria sugeriu que as deliberações prolatadas a partir do Relatório de Auditoria de Monitoramento, dirigidas à SEFAZ, SAEB e PGE, sejam monitoradas no âmbito dos processos de prestações de contas das respectivas unidades, conforme previsto no art. 3º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 175, de 19/12/2019, e quanto às deliberações dirigidas ao Governo do Estado, que sejam apresentadas as evidências de implementação nas Contas do Chefe do Poder Executivo dos próximos exercícios, a partir de 2022.

2.6.3.2.2 Monitoramento das recomendações c3 a c6

O TCE/BA, em seu Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referente ao exercício 2021, emitiu as recomendações abaixo:

> c3. instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2021, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 3.7 da Seção Conclusiva);

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: IYNZUWNDUY

Embora a recomendação seja sobre a instauração de procedimentos administrativos para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios de qualquer natureza, o Plano de Ação apresenta “Contextualização”, “Ação realizada e em andamento” e “Ação a realizar” relacionadas ao aprimoramento de rotinas de cálculo e recolhimento de tributos relacionados apenas à despesa com pessoal e gastos com concessionárias. Ademais, não foi indicada qualquer providência relacionada ao dano causado ao Erário.

Considerando que a recomendação é abrangente, direcionada a encargos moratórios relacionados a despesas de qualquer natureza, e que não foram apresentadas providências relacionadas ao dano que foi causado ao Erário, a Auditoria conclui que essa recomendação foi parcialmente atendida.

> c4. 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). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

O Plano de Ação apresenta “Contextualização”, “Ação a realizar” e “Ação realizada” relacionadas à contabilização de encargos moratórios no sistema orçamentário, após a criação de subelementos para contabilização de encargos moratórios em elementos de despesa que não os possuíam. No entanto, a recomendação se refere à contabilização no sistema patrimonial.

Considerando que no exercício de 2022 foi apurada uma diferença de R$3,77 milhões entre os dois sistemas, apenas no Poder Executivo, a Auditoria conclui que essa recomendação não foi atendida.

> c5. aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

O Plano de Ação apresenta uma série de “Ações a realizar e em andamento” relacionadas ao processamento da folha de pessoal, instrumentalizado pelo Sistema RH Bahia. Alega também que, se comparado ao exercício de 2020, houve uma redução de 95% no pagamento de encargos moratórios relacionados ao atraso no pagamento de obrigações patronais. Apesar da redução alegada, cabe ressaltar que em 2022 o Poder Executivo pagou R$2,8 milhões de encargos moratórios dessa natureza. Portanto, a Auditoria conclui que essa recomendação foi parcialmente atendida.

Cabe destacar também que o Plano de Ação apresenta “Ação a realizar”, com prazo para novembro de 2023, relacionada à substituição da GFIP pela DCTFWeb, exigida pelo Governo Federal, e que essa substituição permitirá uma gestão mais eficiente das retificações pela automatização do processo.

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: IYNZUWNDUY

c6. criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva (item 2.6.3.2 da Seção Analítica)

O Plano de Ação apresenta duas "Ações realizadas" relacionadas à criação de subelementos para contabilizar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva. Em consulta à relação de subelementos constantes do Sistema FIPLAN foi possível confirmar a criação dos subelementos necessários.

Portanto, a Auditoria conclui que essa recomendação foi atendida**.**

2.6.3.2.3 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 2022, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**); Ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial "Juros e Encargos de Mora" (**item 2.6.3.2**) **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**); e Aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs **(Reiteração da recomendação constante do Pareceres Prévios de 2020 e 2021)**.

2.6.3.3 Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos[86]

O governo, através da função distributiva do orçamento, deve combater os desequilíbrios regionais e sociais e promover o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas, atendendo ao art. 3º, inciso 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 § 7º do art. 159 da CE/1989. (grifo da Auditoria).

[86] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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 do governo é, portanto, assegurar as condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade.

Na Bahia, a Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014, estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial. Com relação ao planejamento territorial, a referida lei 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 CF/1988, foram realizados testes de auditoria visando validar a distribuição dos investimentos e a forma como tais despesas foram executadas nos 27 Territórios de Identidade que compõem o Estado da Bahia. A relação de municípios que compõem cada território encontra-se como Anexo do PPA Bahia 2020-2023.

Em procedimentos auditoriais se verificou que, sob a ótica do planejamento orçamentário, os 13 Territórios de Identidade com maior renda per capita concentraram 66,56% dos Investimentos previstos na LOA/2022 (valor orçado atual), sendo que apenas a Região Metropolitana concentra 33,14% do orçamento.

Quanto à análise da execução orçamentária de todos os territórios, nota-se que o volume de investimentos efetivamente realizado (valor empenhado) equivale a 81,35% do total, sendo que no exercício anterior executou 69,37%.

Cabe ressaltar que, ao comparar o total de investimentos (valor orçado atual) previstos nas LOAs de 2021 e 2022, observa-se que houve um aumento de 117,65%, passando de R$6.312,47 milhões em 2021 para R$13.738,84 milhões em 2022. Na tabela seguinte estão demonstrados os investimentos por Território de Identidade em 2022.

TABELA 15 – Investimento Regionalizado – Concentração da População x Orçamento x Investimento per capita

Em R$ milhões

Nome da Região	PIB per capita	População (A)	Concentração	Valor Orçado Atual [1]	Valor Orçado Atual (%)[2]	Valor Empenhado (B)	% Exec. Orçamentária	Investimento per capita em R$ (B/A)
Bacia do Rio Grande	52.849,14	464.447	3,11%	478,86	3,49%	296,64	61,95%	638,69
Metropolitano de Salvador	30.321,44	3.957.566	26,51%	4.552,56	33,14%	3.571,22	78,44%	902,38

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: IYNZUWNDUY

Nome da Região	PIB per capita	População (A)	Concentração	Valor Orçado Atual [1]	Valor Orçado Atual (%)[2]	Valor Empenhado (B)	% Exec. Orçamentária	Investimento per capita em R$ (B/A)
Itaparica	26.815,68	182.526	1,22%	118,83	0,86%	99,74	83,94%	546,46
Bacia do Rio Corrente	26.425,72	205.530	1,38%	190,29	1,39%	172,82	90,82%	840,85
Portal do Sertão	22.324,01	956.218	6,40%	552,36	4,02%	446,51	80,84%	466,95
Costa do Descobrimento	20.422,75	384.900	2,58%	122,38	0,89%	112,27	91,74%	291,70
Extremo Sul	19.032,44	455.542	3,05%	399,15	2,91%	341,95	85,67%	750,65
Litoral Sul	17.143,95	736.553	4,93%	556,55	4,05%	448,90	80,66%	609,46
Litoral Norte e Agreste Baiano	16.968,31	595.888	3,99%	402,14	2,93%	318,89	79,30%	535,16
Sertão do São Francisco	16.389,61	535.846	3,59%	440,84	3,21%	384,88	87,31%	718,26
Sudoeste Baiano	15.373,42	699.272	4,68%	600,41	4,37%	434,06	72,29%	620,73
Médio Rio de Contas	14.702,01	356.508	2,39%	275,05	2,00%	238,94	86,87%	670,24
Sertão Produtivo	14.290,35	486.098	3,26%	454,92	3,31%	410,00	90,13%	843,45
Subtotal		**10.016.894**	**67,09%**	**9.144,34**	**66,56%**	**7.276,83**	**79,58%**	
Piemonte da Diamantina	14.116,34	209.988	1,41%	152,08	1,11%	137,59	90,47%	655,21
Piemonte Norte do Itapicuru	13.745,56	275.691	1,85%	275,09	2,00%	249,25	90,61%	904,09
Baixo Sul	13.667,09	386.063	2,59%	332,98	2,42%	315,27	94,68%	816,62
Recôncavo	13.269,43	547.133	3,66%	236,00	1,72%	208,39	88,30%	380,88
Chapada Diamantina	13.237,30	382.238	2,56%	558,31	4,06%	445,25	79,75%	1.164,85
Médio Sudoeste da Bahia	12.918,79	253.871	1,70%	187,79	1,37%	153,38	81,67%	604,16
Vale do Jiquiriçá	11.749,19	312.230	2,09%	218,09	1,59%	202,17	92,70%	647,50
Semiárido Nordeste II	11.289,08	428.344	2,87%	454,61	3,31%	394,15	86,70%	920,18
Piemonte do Paraguaçu	10.966,69	273.835	1,83%	220,61	1,61%	197,21	89,39%	720,16
Velho Chico	10.960,79	394.163	2,64%	320,62	2,33%	303,65	94,71%	770,36

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Nome da Região	PIB per capita	População (A)	Concentração	Valor Orçado Atual [1]	Valor Orçado Atual (%)[2]	Valor Empenhado (B)	% Exec. Orçamentária	Investimento per capita em R$ (B/A)
Irecê	10.654,44	424.704	2,84%	421,43	3,07%	335,78	79,68%	790,62
Bacia do Jacuípe	10.172,51	268.134	1,80%	270,84	1,97%	242,06	89,37%	902,76
Sisal	10.093,97	607.378	4,07%	525,37	3,82%	455,01	86,61%	749,14
Bacia do Paramirim	8.489,21	149.968	1,00%	420,68	3,06%	261,02	62,05%	1.740,49
Total	**20.449,29**	**14.930.634**	**100,00%**	**13.738,84**	**100,00%**	**11.176,99**	**81,35%**	**748,59**

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] Análise vertical, calculada pela divisão entre o valor orçado atual da região respectiva pelo total do valor orçado atual de todas as regiões.

A partir dos dados extraídos desta tabela, pode-se observar que, devido a melhor distribuição do orçamento e ao aumento da execução orçamentária, houve um impacto positivo no investimento per capita. Lembrando que, em 2021, alguns territórios tiveram baixa representatividade do orçamento atual (menos que 1%), e tiveram baixo investimento per capita: Vale do Jiquiriçá (R$80,49), Médio sudoeste da Bahia (R$89,42) e Baixo Sul (R$97,50), mudando o perfil em 2022, quando se observou investimentos per capita de R$647,50, R$604,16 e R$816,62, respecitvamente.

2.6.3.3.1 Monitoramento das recomendações c7 e c8

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021 foi recomendado:

> c7. reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, e consonância com o disposto no art. 3º, inciso III, e no art. 165, §7º, da Constituição Federal, no art. 159, §7º, da Constituição Estadual e no art. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 (Item 2.6.3.3 da Seção Analítica e item 4.4.6 da Seção Conclusiva)

De acordo com o Plano de Ação enviado ao TCE/BA em 28/02/2023[87], a recomendação c7 resultou na contratação de uma consultoria especializada para elaboração de Carteira de Projetos Estratégicos regionalizados que objetivam impactar na redução das desigualdades regionais, somando-se aos esforços já realizados pelo Estado. Embora essa ação conste como realizada no período de abril a dezembro/2022, ao ser solicitado o produto dela resultante, a Secretaria informou que está em fase de validação interna, com o propósito de ser insumo para a elaboração do PPA 2024-2027. Portanto, a Auditoria considera que a ação foi parcialmente atendida.

[87] TCE/001729/2022.

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: IYNZUWNDUY

c8. 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 2.6.3.3 da Seção Analítica e item 4.4.6 da Seção Conclusiva)

Para a recomendação c8, cabe destacar que, na prestação de contas do exercício de 2022, não houve nenhuma demonstração acerca de como as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais dos territórios.

Consta no Plano de Ação, algumas medidas a realizar, cujos prazos para conclusão variam entre dezembro/2023 a janeiro/2025. Portanto, a recomendação foi considerada, neste momento, como não atendida pela Auditoria.

2.6.3.3.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Aprimorar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III e no art. 165, § 7º da Constituição Federal, no art. 159, § 7º da Constituição Estadual e nos arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014.
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 dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**).

2.6.3.4 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental[88]

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. Apara atender a essa demanda, foi alocada na LOA/2022 uma dotação inicial de R$157,7 milhões[89], da qual foi liquidada a importância de R$138 milhões, conforme detalhamento na tabela seguinte:

[88] Elaborado pela 6ª CCE.
[89] Esse valor não inclui o previsto no Orçamento de Investimento das empresas estatais, apenas o previsto nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

TABELA 16 – Despesas com promoção e divulgação da ação governamental por credor

Em R$ milhões

Credor	Valor
Leiaute Comunicação e Propaganda Ltda.	41,4
CCA Comunicação e Propaganda Ltda.	25,9
Objectiva Comunicação Ltda.	21,3
Morya Comunicação e Propaganda Ltda.	17,6
Outros	31,8
Total	**138,0**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial e do Sistema Mirante.

Ademais, foram executados os valores de R$61,7 milhões como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e R$15,5 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$215,2 milhões, montante 4,65% inferior 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. É importante destacar a média anual de R$192,1 milhões em despesas com publicidade e propaganda.

TABELA 17 – Evolução da despesa com propaganda e publicidade

Em R$ milhões

Exercício	Valor	Variação Nominal (%)	Atualização (IGP-M)	Variação Atualizada (%)
2022	215,2	-4,65	-	-
2021	225,7	34,2	240,08	13,8
2020	168,2	5,6	210,91	-15,2
2019	159,3	16,4	248,73	11,9

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos relatórios de exames das Contas de Governo do TCE/BA.

2.6.3.4.1 Inspeção na Secretaria de Comunicação Social (SECOM)

Realizou-se auditoria[90] na SECOM, abrangendo o período de 01/01 a 30/06/2022, com enfoque no exame dos contratos de prestação de serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação. Visa, portanto, atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral.

[90] Processo TCE/012335/2022.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

A seguir estão elencadas as diversas irregularidades apontadas pela Auditoria, que recomendou à SECOM a adoção de providências necessárias para regularizar os apontamentos destacados:

- Atrasos no pagamento a credores com potencial risco de prejuízos ao Erário;
- Empenho indevido de despesas previsíveis por meio de DEA, no montante de R$15.639.251,86;
- Não adoção de procedimentos previstos no art. 3º do Decreto Estadual nº 181-A, de 09/07/1991, pelo Gestor para pagamento de DEA;
- Movimentação de recursos em Dotação Orçamentária diferente da prevista nos contratos de publicidade;
- Ausência de monitoramento externo nos serviços de veiculação de publicidade em rádios;
- Não comprovação da vantajosidade da licitação;
- Ausência de detalhamento dos serviços contratados;
- Repetição sistemática de orçamentos com mesmos concorrentes e mesmo vencedor das disputas;
- Falta de regularidade das rádios representadas perante os órgãos públicos federais, estaduais e municipais e ausência de comprovantes de transferência de valores pagos às rádios, bem como apresentação parcial dos contratos de representação; e
- Não identificação do valor cabível a cada subcontratante que representa as rádios.

Dentre as recomendações sugeridas pela equipe de auditoria, no intuito de evitar a reincidência de tais ocorrências, cabe destacar:

- Cumprir as obrigações contratuais e em, especial, as que tratam de pagamentos dentro dos prazos estabelecidos;
- Na restrita e necessária execução de despesa por DEA, seja observada e justificada a sua excepcionalidade; bem como o aperfeiçoamento do planejamento da execução orçamentária e financeira da SECOM e aprimoramento dos seus mecanismos de controle interno relacionados à contabilização de despesas como DEA, de modo a prevenir o seu uso indiscriminado, sobretudo em virtude da insuficiência de saldo orçamentário;
- Aperfeiçoar os controles, a fim de que na realização de despesas por meio do elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), se cumpra rigorosamente o que determina a legislação que rege a matéria;
- Proceder a inclusão nos contratos de publicidade das dotações orçamentárias que são de outras secretarias;
- Anexar em todos os processos de pagamento de veiculação de publicidade de rádios, os respectivos relatórios de monitoramento externo, bem como toda a despesa paga às empresas que prestam este tipo de serviço;

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: IYNZUWNDUY

- Ampliar a quantidade de orçamentos das cotações de preços pelas agências de publicidade, para além do mínimo exigido em lei, quando necessário, visando obter proposta mais vantajosa para a Administração Pública;
- Efetuar os pagamentos às agências de propaganda somente após a devida comprovação de regularidade das rádios representadas perante os órgãos públicos federais, estaduais e municipais; bem como exigir das subcontratadas a apresentação dos contratos de representação e comprovantes de transferência de valores pagos as rádios representadas pelos serviços de publicidade prestados;
- Adotar, nos processos de pagamento envolvendo rádios representadas, providências junto às subcontratadas para que especifique, individualmente, o valor recebido pela representação; e
- Estabelecer marco normativo mínimo a fim de combater as práticas mais recorrentes na seara da publicidade administrativa, a saber: falta de caráter informativo, educacional de orientação social; ausência do interesse público como norteador das políticas de publicidade; e, principalmente, utilização patrimonialista da publicidade, com vistas à promoção da imagem da autoridade ou do servidor público às custas do Erário.

2.6.3.5 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)[91]

A execução de DEA deve respeitar os requisitos exigidos pelo art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964[92], quais sejam:

- 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;
- Os Restos a Pagar (RPs) com prescrição interrompida; e
- Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.

De acordo com as informações extraídas do Sistema FIPLAN Gerencial, o Poder Executivo empenhou no elemento de despesa "92 – Despesas de Exercícios Anteriores" um montante de R$1.040,9 milhões (conforme DCCEs de 2022, p. 67), indicando uma redução de 21,6% em relação ao exercício de 2021. Apesar da existência de previsão legal, a Auditoria identificou irregularidades em uma amostra de processos de despesas executadas como DEA, em 2022, em três secretarias estaduais, conforme tabela a seguir:

[91] Elaborado pela 7ª CCE.

[92] 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.

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: IYNZUWNDUY

TABELA 18 – Composição da amostra de Auditoria para empenhos realizados através de DEA – 2022

Em R$

Unidade	Nº de Processos (unidades)	Total da Amostra (A)	Total por Secretaria (B)	% (A / B)
SESAB	20	93.490.944	377.341.925	24,78%
SAEB	10	51.771.078	120.140.429	43,09%
SEC	10	68.832.450	173.247.204	39,73%
Total	**40**	**214.094.072**	**670.729.557**	**31,92%**
Total do Poder Executivo			**1.040.857.088**	**20,57%**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

A amostra abrangeu 31,9% das despesas executadas por meio do elemento de despesa 92, nas secretarias que a compuseram, e 20,6% do total de despesas empenhadas por DEA no Poder Executivo no exercício de 2022.

Em comparação ao exercício anterior, a SESAB reduziu esses gastos em 17,8%, enquanto a SAEB e a SEC ampliaram em 16,5% e 47,3%, respectivamente, em 2022.

Ressalta-se que na SESAB, 100,0% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício de competência.

Após a análise dos processos de pagamento que compuseram amostra de auditoria, foi verificado que muitos empenhos trataram de despesas referentes a operacionalização e gestão de unidades hospitalares. Na maioria desses processos, consta que os pagamentos foram realizados por meio de indenização, tendo em vista que os contratos de gestão dos hospitais já haviam encerrado, continuando a prestação do serviço sendo feita sem amparo contratual.

Em alguns empenhos foram verificadas situações em que os contratos de gestão continham cláusulas de reajustamentos periódicos, porém houve descumprimento pelo Estado, ocasionando despesas executadas por meio do elemento de despesa 92 – DEA. A seguir, é apresentado quadro com o resumo das situações mencionadas.

QUADRO 9 – DEA com gestão de unidades hospitalares em 2022

Empenho	Equipamento	Cidade	Competência	Objeto da despesa
1960100832200014640 1960100832200031693	Hospital Regional de Juazeiro	Juazeiro	Novembro e Dezembro/2021	Operacionalização

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: IYNZUWNDUY

Empenho	Equipamento	Cidade	Competência	Objeto da despesa
1960100832200098887	Maternidade José Maria Magalhães Netto	Salvador	Abril/2020 a Dezembro/2021	Reajuste de contrato de operacionalização
1960100832200022872	Hospital Regional Dantas Bião	Alagoinhas	Dezembro/2021	Operacionalização
1960100832200012125	Hospital Regional da Chapada	Seabra	Dezembro/2021	Operacionalização
1960100832200032290	Hospital do Oeste	Barreiras	2017	Operacionalização
1960100832200087265	Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	Feira de Santana	Abril/2018 a Dezembro/2021	Reajuste de contrato de operacionalização
1960100832200140875	Hospital Geral Costa do Cacau	Ilhéus	Outubro/2019 a Dezembro/2021	Reajuste de contrato de operacionalização
1960100832200053980	UPA do Cabula	Salvador	Maio/2018 a Julho/2021	Reajuste de contrato de operacionalização
1960100832200113819	Hospital Eládio Lasserre	Salvador	Julho/2018 a Dezembro/2021	Reajuste de contrato de operacionalização

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

Outra situação comum encontrada na análise dos processos da amostra de auditoria é o que se acostumou a chamar de “contratações de serviços médicos especializados”, para a rede administrada diretamente pela SESAB[93], todas com competência para o mês de dezembro de 2021. São profissionais da área de saúde que são contratados via terceirização para trabalharem na rede de saúde gerida de forma direta pelo Estado, situação que já foi tratada como irregular nos relatórios das Contas de Governo de 2019, 2020 e 2021.

Ainda, foram observadas despesas executadas por meio do elemento de despesa 92 referentes aos pagamento do processamento do Sistema de Informação Ambulatorial (SIA) e Sistema Único de Saúde (SUS) e a serviços prestados por hospitais filantrópicos, despesas essas que tiveram como competência os meses de novembro e dezembro de 2021[94].

[93] Empenhos 1960100832200014969, 1960100832200002863, 1960100832200002146 e 1960100832200006974.
[94] Empenhos 1960100942200000041, 1960100942200017181 e 1960100942200004452.

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: IYNZUWNDUY

Por fim, os demais processos de pagamento analisados correspondem a despesas com reajustamento de contratos de prestação de serviços administrativos em prédios públicos (competência no exercício de 2017); realização de serviços de leitos de retaguarda no Hospital Alayde Costa (competência dezembro/2021); e repasse ao fundo de reserva do PLANSERV (competência no exercício de 2018).

Das análises procedidas, pode-se afirmar que os requisitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/1964 para a execução de despesas pelo elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios anteriores não foram respeitados. Todas as despesas eram conhecidas no exercício de competência pela SESAB, não havendo razão para que os registros contábeis não fossem realizados tempestivamente. A execução de despesas sem prévio empenho, ou seja, realizada de forma oculta na contabilidade do Estado, continua acontecendo em montantes vultosos. Somente na Secretaria de Saúde, o montante das execuções de despesas como DEA soma R$377,3 milhões.

Na SAEB, também, 100% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício a que compete cada despesa. Na amostra de Auditoria da Secretaria, constam sete processos de pagamento com despesas executadas diretamente pela SAEB e três vinculados ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN). Ressalta-se que os gastos efetuados pela própria SAEB são relacionados a contas médicas do PLANSERV, competência dezembro/2021.

Os demais processos, pertencentes ao DETRAN, estão relacionados com serviços gráficos para emissão de carteira de motorista no órgão. De acordo com os processos analisados, as despesas referem-se a débitos que não foram quitados, mas os serviços foram devidamente prestados. As competências dessas despesas são dos exercícios de 2018 e 2019.

Em todos os casos analisados, constatou-se 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. Ou seja, os requisitos para execução de despesas de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964 não foram observados.

Por fim, na SEC, pelo menos 90% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no período de competência. Foram dez processos na amostra de auditoria, dos quais um é referente a regularização de folha de pagamento, envolvendo despesas com Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA). Da análise desse processo, não foi possível afirmar, com as informações que estão no processo, se a Administração tinha conhecimento da despesa na época da competência.

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: IYNZUWNDUY

Sobre os demais processos, em sete deles, as despesas estão relacionadas com a regularização de repasse de atualização de cota patronal e da reserva técnica do PLANSERV. Todas elas têm competência no exercício de 2018 e só foram executadas no exercício de 2022.

Quanto aos outros dois processos, um refere-se a reajustamento de contrato de prestação de serviços continuados de segurança, não executados à época por insuficiência de saldo orçamentário e o outro está relacionado ao repasse de recursos vinculados ao FUNDEB ao município de Juazeiro, por conta da municipalização de escolas, de competência no exercício de 2020, que só teve a despesa executada em 2022, alegadamente pela falta de uma conta-corrente específica que viabilizasse o repasse. Nessa situação, depreendeu-se que, havendo a liquidação do serviço educacional prestado, minimamente, a despesa já deveria ter sido empenhada previamente, liquidada e inscrita em RPs, caso de fato tenha ocorrido a dificuldade com a conta-corrente apontada no processo.

A Auditoria encaminhou ofícios às unidades solicitando esclarecimentos quanto aos achados. O DETRAN não encaminhou resposta até o encerramento dos trabalhos auditoriais. Em resposta enviada pela SESAB, a Secretaria alega que as despesas não foram executadas no exercício de competência por conta da limitação do prazo previsto no Manual de Encerramento do Exercício Financeiro de 2021, “como também da intempestiva apresentação, pelos fornecedores”.

A SAEB e SEC encaminharam respostas com os esclarecimentos que julgaram pertinentes. Em ambas respostas, constam afirmações de que não foi possível executar as despesas apontadas como uso indevido de DEA por falta de saldo orçamentário.

A Auditoria reitera o entendimento de que a execução de despesas que não possuem saldo orçamentário suficiente, forçando a execução por meio do elemento de despesa 92 em exercício diverso daquele em que a despesa de fato ocorreu, é uma burla à LOA aprovada pelo Poder Legislativo. Reforça também, mais uma vez, que ao longo dos trabalhos auditorias foi constatada a ocultação de despesas na contabilidade e que essa prática distorce as demonstrações financeiras apresentadas pelo Estado, principalmente os saldos das Disponibilidades e da Dívida Pública.

2.6.3.5.1 Monitoramento da recomendação c9

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, exercício 2021, foi apresentada como recomendação:

> c9. assegurar que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual/1989, no art. 37, inciso IV, da LRF e nos arts. 37 e 60 da Lei Federal n° 4.320/1964 (item 2.6.3.5 da 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: IYNZUWNDUY

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 2021”. Nele, a AGE indicou o que seriam “as ações corretivas e preventivas de ressalvas relativas às contas governamentais”.

No documento enviado pela AGE, foram trazidas as mesmas alegações expostas no Plano de Ação entregue pelo mesmo órgão nos dois últimos exercícios, tendo sido reafirmado que o entendimento da AGE é pela lisura das práticas adotadas. Dessa forma, não foram apresentadas ações para o saneamento das situações identificadas.

A Auditoria verificou, em consulta ao Sistema FIPLAN, que na SECOM, na SETUR e no Gabinete do Governador foram executadas despesas no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, no exercício de 2022, em volume superior ao saldo orçamentário no final do exercício anterior. A extrapolação dos saldos orçamentários foi de R$56,9 milhões, R$10,6 milhões e R$1,6 milhão, respectivamente.

Diante da ausência de ações que deveriam ser adotadas para solução do problema e da persistência da situação, a Auditoria considera que a recomendação não foi atendida.

2.6.3.5.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações 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.100); 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; 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 no MCASP 9ª edição (p. 133-141) e nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 50 da LRF; e Assegurar que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da CE/1989, no art. 37, inciso IV, da LRF e nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964.

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: IYNZUWNDUY

Alertas do art. 59, § 1º, inciso 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 SECOM, SETUR e Gabinete do Governador representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.3.6 Restos a Pagar (RPs)[95]

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.

Quando o pagamento não é realizado no próprio exercício, ocorre sua inscrição em RPs, classificando-se em RPs processados (RPPs) e 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 RPs do Sistema FIPLAN Gerencial, contendo os valores de inscrição de RPPs e RPNPs no período de 2022.

De acordo com esses demonstrativos, foram inscritos R$1.371,1 bilhão em RPNPs e R$556,5 milhões em RPPs. Esses valores indicam um decréscimo de 4,0% em RPNPs e um crescimento de 41,0% em RPPs, em relação ao exercício de 2021.

Nas DCCEs de 2022 (p. 234), consta que em 2022 foram pagos o equivalente a 79,2% dos RPs inscritos até o ano anterior, tendo sido cancelados 19,6% e restando a pagar apenas 1,2%. Dos RPs inscritos até 2021, no exercício de 2022 foram pagos R$1.508,8 milhões; cancelados R$373,4 milhões; e continuam a pagar R$22,9 milhões.

2.6.3.6.1 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, decorrente do não empenho e liquidação de despesas que tem como competência o exercício vigente, distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário.

[95] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Quase a totalidade dos processos de pagamento analisados pela Auditoria (39, de 40) indicou o uso irregular do elemento de despesa 92 no exercício de 2022. Caso fossem realizados os devidos empenhos, em obediência ao mandamento legal do prévio empenho, segundo o 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$211,7 milhões (98,9% da amostra), tendo em vista que o total de despesas empenhadas por meio do elemento de despesa 92 foi de R$1.040,9 milhões. A tabela a seguir apresenta os valores para cada secretaria da amostra.

TABELA 19 – Subavaliação dos RPs em 2021 nos processos da amostra da Auditoria

Em R$ milhões

Secretaria	Valor
SESAB	93,5
SAEB	68,8
SEC	49,4
Total	**211,7**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

De acordo com a LRF, no art. 53, inciso V, o Estado tem o dever de apresentar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – a ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre –, que deve acompanhar demonstrativos relativos aos RPs, com o detalhamento exigido sendo apontado na referida lei.

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.

É de fundamental importância que os RPs sejam contabilizadas corretamente, de modo a permitir ao cidadão o acompanhamento dos compromissos assumidos pela Administração e também a situação da dívida pública.

2.6.3.6.2 Monitoramento da recomendação c10

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, foi recomendado:

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

c10. Inscrever devidamente todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, em Restos a Pagar, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964, c/c o art. 50 da LRF e procedimentos contábeis constantes nas fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição.

No Plano de Ação apresentado para atender às recomendações e ressalvas do daquele parecer, foi informado que houve crescimento significativo das inscrições em RPs, sendo apresentada uma tabela com referida evolução entre os anos de 2016 e 2021. Ocorre que, novamente, também nos exames das Contas de Governo do exercício de 2022, foi identificada a mesma situação quanto aos achados auditoriais, conforme já relatado nos itens 2.6.3.5 e 2.6.3.6 dessa Seção Analítica. Dessa forma, a Auditoria conclui que essa recomendação não foi atendida.

2.6.3.6.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
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 no MCASP 9ª edição (p. 133-141) e nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 50 da LRF.
Alerta do art. 59, § 1º, inciso V da LRF
Subavaliação de Restos a Pagar (RPs), no valor de R$211,7 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.3.7 Devolução de Recursos Federais[96]

De acordo com as DCCEs de 2022, o Poder Executivo do Estado da Bahia obteve receitas relacionadas com transferências voluntárias (convênios) junto ao governo federal no montante de R$167,3 milhões. Entretanto, o executivo vem demonstrando, de maneira reiterada, ineficiência no aproveitamento dos recursos captados, uma vez que valores significativos têm sido devolvidos, conforme evidenciado na tabela a seguir:

TABELA 20 – Comparativo entre captação e devolução de recursos federais – 2018 a 2022

Em R$ milhões

Exercício	Captado(1) (A)	Devolvido (B)	% (B/A)
2018	596,1	44,0	7,38
2019	517,0	54,4	10,52
2020	384,8	41,8	10,86

[96] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Exercício	Captado[1] (A)	Devolvido (B)	% (B/A)
2021	193,0	78,8	40,83
2022	167,3	46,3	27,67
Total	**1.858,2**	**265,3**	**14,28**

Fontes: DCCEs de 2022 (p. 164-165), Sistema Mirante e cálculos da Auditoria.
Nota: [1] Obtido pela soma das transferências correntes e de capital.

Saliente-se que, desde 2016, os pareces prévios têm indicado deficiências nos controles internos relacionados aos convênios de captação, culminando, em 2018, na seguinte recomendação: "19) aprimorar os controles relacionados aos convênios de captação, de modo a evitar a perda de recursos por ineficiência administrativa (item 2.4.4.2)".

Entretanto, em 2022 o Poder Executivo efetuou pagamentos, a título de devolução de recursos recebidos por convênios, no montante de R$46,3 milhões (Ação "8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito"). Tal ocorrência foi verificada nas seguintes secretarias:

TABELA 21 – Devolução de recursos federais por unidade jurisdicionada em 2022

Em R$ milhões

Descrição	Valor
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE)	6,4
Secretaria da Educação (SEC)	6,3
Secretaria da Cultura (SECULT)	5,6
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)	4,4
Outras unidades	23,5
Total	**46,3**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Parte destes pagamentos foram decorrentes de situações normais à execução dos instrumentos, a exemplo de aquisições realizadas por valor inferior ao repassado e a devolução dos saldos financeiros remanescentes.

Importante frisar que a devolução de saldos remanescentes de convênios 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 da STN). Entretanto, em 2022, 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:

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: IYNZUWNDUY

TABELA 22 – Devolução de recursos federais por fonte em 2022

Em R$ milhões

Fontes de recursos	Valor
331 - Transferências Voluntárias Federais - Adm. Direta - exerc ant	17,5
631 - Transferências Voluntárias Federais - Adm. Indir. - exerc ant	12,1
100 - Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	5,7
300 - Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro - exerc ant	2,0
Outras fontes	8,9
Total	**46,3**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Portanto, os R$7,7 milhões registrados nas fontes 100/300 em 2022 representam indícios de pagamentos que foram equivocadamente registrados como devolução de saldos de convênios.

Um caso similar foi analisado pela Auditoria[97], em 2021, referente a 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**" (grifos da Auditoria).

Em 2022, considerando as unidades com maiores registros de devoluções, foi identificado um pagamento realizado pela SETRE ao Ministério dos Esportes na ordem de R$2,4 milhões, classificado como devolução de recursos pela inexecução do Contrato de Repasse nº 779059/2012, tendo como objeto a reforma do estádio no município de Porto Seguro. Da análise do respectivo processo administrativo[98], importa destacar os seguintes trechos:

> Ofício nº 0696/2021 - GIGOV/SA (Caixa Econômica Federal)
> […]
> 2. **Como não foi atestada a funcionalidade do objeto contratual** solicitamos, via Ofício nº 1152/2018-GIGOVSA, a devolução para a União dos valores dos recursos de repasse utilizados na obra, atualizados monetariamente e acrescidos de multa, conforme preconiza regramento legal.
> […]
> 3. Diante do exposto, comunica-se a concessão do prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento deste, para que sejam apresentadas a esta Gerência Executiva de Governo da CAIXA as providências adotadas visando à regularização da situação supra relatada […] deduzindo-se, se for o caso, os valores aplicados na execução do objeto do Contrato de Repasse/ Termo de Compromisso acima, **desde que constatada sua funcionalidade**.

[97] TCE/009274/2021.
[98] SEI 021.2099.2021.0001518-48.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> […]
> 4. Não obstante, esse Tomador de recursos fica cientificado, desde já, que o não atendimento ao disposto no item 3 (três) acima, será considerado como desistência e **resultará a consequente instauração de Tomada de Contas Especial quando resultar em danos ao erário**, conforme previsto no Artigo nº 69 da Portaria Interministerial 424/2016, de 30/12/2016. (grifos da Auditoria)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)[99] é clara no sentido de que a ausência de funcionalidade do objeto conveniado implica imputação de débito do valor total executado ao gestor convenente responsável pelo ajuste, não ao ente federativo. Registre-se que não foram identificados fundamentos legais no processo SEI analisado que justificassem a assunção, pelo Estado da Bahia, de débito que a ele não foi imputado.

Ainda em 2022, foi identificado um pagamento realizado pela SEC ao FNDE, no valor de R$0,8 milhão, classificado como prestação de contas de convênio no âmbito do Programa FUNDESCOLA. Da análise do respectivo processo administrativo[100], importa destacar os seguintes trechos:

> Ofício 12775/2020/Dipre/Coapc/Cgapc/Difin-FNDE
> […]
> 3. **Diante do débito apurado**, informamos que as contas serão encaminhadas para monitoramento do débito e adoção das medidas previstas na Instrução Normativa n° 71/2012-TCU, o que **dispõe sobre a instauração de Tomada de Contas Especial** […]
> […]
> Parecer Conclusivo nº 406/2020/DIPRE/COAPC/CGAPC/DIFIN
> […]
> 6.1.7. Após realizada diligência destinada a obter documentação complementar acerca da efetiva execução física do Convênio, foi emitido o Parecer nº 410/2019-DAAPC/COPES/CGPES/DIGAP, datado de 25/02/2019, por meio do qual a DIGAP manifestou-se pela **não aprovação das contas**, uma vez que **a documentação apresentada pela Convenente não foi suficiente a demonstração da efetividade da execução física do Convênio**, in verbis:
>
> 6.1.7.1. Nesta oportunidade, portanto, levando-se em consideração a manifestação técnica de que **a documentação contida nos autos não é suficiente para comprovar de modo inequívoco o cumprimento do objeto e o atingimento dos objetivos pactuados** no Instrumento de Convênio e no Plano de Trabalho Aprovado - PTA, **fica prejudicado o estabelecimento do nexo de causalidade entre o objeto executado**, a receita e as despesas declaradas pela Convenente, de modo que **se sugere a adoção das medidas de exceção destinadas a recuperação do débito** […] (grifo da Auditoria)

[99] Acórdãos TCU nº 2828/2015 (Plenário); 5661/2014, 1731/2015, 1960/2015, 7148/2015, 0494/2016, 2812/2017, 9083/2017, 1571/2018 e 17219/2021 (Primeira Câmara); e 4312/2014, 3324/2015, 2303/2017 e 2005/2017 (Segunda Câmara).
[100] SEI 011.5536.2020.0044727-51.

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: IYNZUWNDUY

A jurisprudência do TCU[101] é clara 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 convenente responsável, com a consequente imputação de débito ao próprio gestor e não ao ente federativo. Registre-se que não foram identificados fundamentos legais no processo SEI analisado que justificassem a assunção, pelo Estado da Bahia, de débito que a ele não foi imputado.

Importante salientar que, em ambos os casos, os pagamentos realizados pelo Estado da Bahia à União interromperam a tramitação dos processos de cobrança e a consequente instauração de tomada de contas especial, 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. Tais processos serão objeto de análise específica no âmbito da competência das CCEs.

Cabe reforçar a existência de registros semelhantes realizados ao longo dos últimos cinco anos, totalizando R$19,2 milhões, que podem se tratar de danos causados ao erário federal e que foram indevidamente pagos pelo Poder Executivo estadual, conforme tabela a seguir:

TABELA 23 – Histórico de devolução de recursos federais por fonte

Em R$ milhões

Descrição	2018	2019	2020	2021	2022	Total
331 - Transferências Volunt. Federais - Adm. Dir. - exerc ant	31,8	34,5	16,5	55,9	17,5	156,3
631 - Transferências Volunt. Federais - Adm. Indir. - exerc ant	5,0	9,9	8,5	13,6	12,1	49,1
100 - Recursos Ordinários não Vinculados	1,6	1,6	0,5	2,7	5,7	12,0
300 - Recursos Ordinários não Vinculados - exerc ant	0,3	2,0	2,1	0,6	2,0	7,2
Outras fontes	5,2	13,7	13,1	6,0	8,9	46,9
Total	**44,0**	**61,8**	**40,8**	**78,7**	**46,3**	**271,4**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

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 24 – Histórico de devolução de recursos federais por unidade jurisdicionada

Em R$ milhões

Descrição	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Assessoria de Planejamento e Gestão (SETRE)	0,0	2,0	0,2	0,2	2,4	4,9
Assessoria de Planejamento e Gestão (SEDUR)	0,0	0,1	0,0	2,5	0,0	2,6

[101] Acórdãos TCU nº 3.441/2012 (Plenário); e 2.171/2007, 1.189/2008 e 3.773/2011 (Primeira Câmara).

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: IYNZUWNDUY

Descrição	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Assessoria de Planejamento e Gestão (SJDHDS)	0,3	0,0	0,0	0,0	1,5	1,8
Fund. de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB)	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	1,7
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)	0,0	0,0	0,0	0,1	1,3	1,4
Outras unidades	1,6	1,5	0,7	0,6	2,5	6,9
Total	**1,9**	**3,6**	**2,7**	**3,3**	**7,7**	**19,2**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.3.7.1 Monitoramento das recomendações c11 e c12

> c11. emitir orientação, 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), 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 (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);
>
> c12. 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 da Seção Analítica);

Em relação à recomendação c11, no Plano de Ação apresentado em fevereiro/2023, apenas consta como “ação a realizar” a emissão de Orientação Técnica (OT) Conjunta SEFAZ/PGE até fevereiro/2023. Portanto, considerando que a recomendação não foi atendida, sugere-se que seja reiterada.

Quando à recomendação c12, foram apresentados argumentos técnicos que justificam a não implementação de um controle interno que vede a realização de pagamentos na PAOE “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”, por exemplo, nas fontes de recursos não vinculados (100/300), sendo tais argumentos acatados pela Auditoria.

No referido Plano, foi afirmado que houve a definição de novo fluxo de processo, em conjunto com a SEPLAN, implementando obrigatoriedade de tramitação pela Superintendência de Cooperação Técnica e Financeira para o Desenvolvimento (SPF) de todos os Processos de Modificação Orçamentária que envolvam devolução de recursos com fontes próprias do tesouro. Tal documento foi solicitado pela Auditoria, tendo sido apresentado tanto o fluxo como a regra de tramitação implementada no Sistema FIPLAN.

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: IYNZUWNDUY

Ademais, consta como "ação a realizar" a definição de controles internos e procedimentos a serem realizados para avaliação e análise das solicitações de devolução de recursos à União e o cumprimento da OT Conjunta SEFAZ/PGE, ainda não elaborada. Portanto, conclui-se que a recomendação foi parcialmente atendida.

2.6.3.7.2 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, 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.
Recomendações ao Governo do Estado
Emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e 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 (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021**); e 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 (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).

2.6.3.8 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais[102]

O inciso I, art. 7º 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.)".

[102] Elaborado pela 1ª e 7ª CCEs.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.6.3.8.1 Ausência de informações na Prestação de Contas sobre os repasses por convênios e instrumentos congêneres para prefeituras e ONGs

A Auditoria verificou que nas DCCEs de 2022 não constam informações sobre os repasses por convênios, com detalhes sobre a movimentação no ano, assim como o resumo por situação.

Em resposta à notificação do Conselheiro Relator[103], a SEFAZ alegou o seguinte:

> 2.a) Informações sobre os repasses por convênios: Os saldos desses instrumentos, agrupados por Unidade Orçamentária, estão apresentados na Nota Explicativa 4 - Demais Créditos e Valores, das Notas ao Balanço Patrimonial, pág. 45 das DCCEs 2022. Os valores repassados estão registrados, no sistema Fiplan, nas rubricas contábeis correspondentes, cujos dados são disponibilizados a cada mês, por meio de transferência de arquivos, para o Controle Externo.

Com relação à alegação de que os saldos desses instrumentos, agrupados por Unidade Orçamentária (UO), estariam apresentados na Nota Explicativa 4, a Auditoria ressalta que na referida nota constam apenas informações sobre os repasses voluntários pendentes da comprovação da aplicação dos recursos, conforme tabela a seguir:

TABELA 25 – Convênios e instrumentos congêneres com prefeituras e ONGs - Saldo contábil dos repasses pendentes de prestações de contas

Em R$ milhões

UO	Secretaria	Órgão	2022	2021
18401	SDR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional	872,6	486,4
12602	SJDHDS	Fundo Estadual de Assistência Social	133,6	133,6
12101	SJDHDS	Assessoria de Planejamento e Gestão	22,1	25,2
26401	SEDUR	Companhia de Desenvolvimento Urbano	426,2	52,3
19601	SESAB	Fundo Estadual de Saúde	70,5	63,4
11101	SEC	Assessoria de Planejamento e Gestão	315,0	44,2
21301	SETRE	Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia	48,8	16,2
Diversas Unidades			56,4	36,3
Total			**1.945,0**	**857,7**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2022 (p. 75).

Conforme tabela acima, o saldo dos convênios e instrumentos congêneres pendentes de prestação de contas no final do exercício de 2022 (R$1.945,0 milhões) era 126,77% superior ao saldo registrado no final do exercício de 2021 (R$857,7 milhões).

[103] Ofício GAB-CORREGEDORIA nº 007/2023, de 20/04/2023 (TCE/003588/2023).

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Quanto à alegação de que os valores repassados estariam registrados no Sistema FIPLAN, cujos dados são disponibilizados para o controle externo, a Auditoria pontua que as informações sobre a movimentação anual dos convênios, assim como o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados) deveriam compor a Prestação de Contas, conforme determina o Anexo 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 Contas do Chefe do Poder Executivo, tendo, inclusive, gerado recomendações, conforme visto a seguir:

2.6.3.8.2 Monitoramento das recomendações c13, c14 e c15

No Parecer Prévio do TCE/BA sobre as contas governamentais do exercício de 2021 constam as seguintes recomendações:

> c13. encaminhar ao Tribunal, no prazo de 60 dias, um relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2021, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual n° 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (item 2.6.3.8 da Seção Analítica).
>
> c14. 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).
>
> c15. 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).

O Plano de Ação recebido em novembro 2022 informa que, a fim de atender à recomendação c13, seria enviado até dezembro de 2022 o levantamento do saldo contábil acumulado por UO e Credores relativo a tais instrumentos. Apesar de a referida ação não atender em plenitude à respectiva recomendação, entende-se que corroboraria para melhor compreensão e atingimento do objetivo de auditoria traçado. Entretanto, essa ação não foi concretizada.

A atualização do Plano de Ação recebida em fevereiro de 2023 traz a informação de que tal levantamento não pôde ser realizado em virtude da inativação do Sistema SAS, em 2022, e indisponibilidade, até então, das informações na nova plataforma Power BI. Logo, conclui-se que a recomendação c13 não foi atendida.

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: IYNZUWNDUY

Com relação às recomendações c14 e c15, na atualização do Plano de Ação para atendimento às recomendações (fevereiro de 2023), consta como ações a realizar, até outubro de 2022, a "conclusão de estudos para a estruturação de instância voltada à gestão de ajustes administrativos, que reúna o plexo de competências necessário" e, até fevereiro de 2023, a "elaboração de proposta para a estruturação de instância voltada à gestão de ajustes administrativos e respectivas finalidades e competências", tendo como responsável, a SAEB.

A Auditoria solicitou que fossem encaminhados a este Tribunal, cópia da proposta para a estruturação de instância voltada à gestão de ajustes administrativos, bem como informações e/ou documentos que comprovassem que as recomendações listadas acima foram cumpridas.

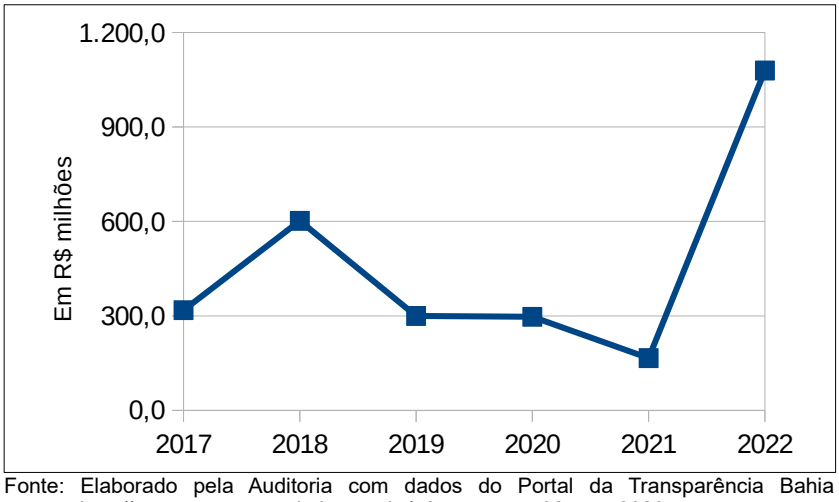
Em resposta à solicitação da Auditoria, a SAEB informou que, "em decorrência da recente reforma administrativa estadual, veiculada pela Lei nº 14.521, de 15/12/2022, as ações supramencionadas estão sendo objeto de análise e reprogramação de prazo pela nova gestão".

Diante do exposto, esta Auditoria conclui que as recomendações c14 e c15 não foram atendidas.

2.6.3.8.3 Aumento significativo de convênios e instrumentos congêneres celebrados em 2022

Não obstante a ausência de informações na Prestação de Contas, a Auditoria verificou que houve um aumento significativo do volume de convênios e instrumentos congêneres celebrados em 2022. O gráfico a seguir, elaborado com dados do Portal Transparência Bahia, evidencia a evolução dos valores celebrados por meio de tais instrumentos pelo Poder Executivo:

GRÁFICO 7 – Convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo, 2017 a 2022



Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados do Portal da Transparência Bahia (valores históricos). Disponível em: http://www.transparencia.ba.gov.br/. Acesso em: 02 mar. 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Os dados também demonstram que, em 2022, a maior parte destes instrumentos foi celebrado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), conforme tabela a seguir:

TABELA 26 – Unidades jurisdicionadas com maior volume de convênios e instrumentos congêneres celebrados em 2022

Unidade	Valor celebrado (em R$ milhões)	%
Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)	394,3	36,53
Diretoria Geral da Secretaria da Educação (DG/SEC)	245,3	22,73
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)	210,1	19,47
Outras unidades	229,5	21,26
Total	**1.079,2**	**100,00**

Fonte: Elaborado pela Auditoria, com dados do Portal da Transparência Bahia.

2.6.3.8.4 Auditoria de acompanhamento dos convênios celebrados pela CONDER

Diante da materialidade e dos riscos envolvidos, foi realizada auditoria[104] com o objetivo de avaliar a atuação da CONDER, responsável pela execução da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, na celebração, no acompanhamento e na fiscalização de convênios celebrados.

De início, importante ressaltar a ausência de formulação da supracitada política, competência regimentalmente atribuída à SEDUR, o que já compromete a análise da eficácia e da legitimidade dos recursos aplicados em virtude da ausência dos objetivos pretendidos com a intervenção estatal.

Quanto à disponibilização de informações ao TCE/BA relativas aos convênios firmados, por meio de demonstrativo quadrimestral, constatou-se a ausência de instrumentos com vigência expirada sem a execução total do objeto (situação passível de instauração de tomada de contas especial) e inconsistências quanto aos valores celebrados, aos valores desembolsados e à situação do andamento do convênio. A CONDER não vem informando justamente aqueles convênios onde reside maior risco de prejuízo ao Erário, bem como apresentando os dados dos demais instrumentos vigentes com inconsistências, informações estas de extrema importância para o planejamento dos trabalhos auditoriais.

Ademais, em relação ao Sistema POLO, utilizado pela CONDER, verificou-se a existência de valores de repasse irregularmente zerados, convênios com registro ativo que já deveriam ter sido baixados e instrumentos com saldo negativo. Importante frisar a ausência de um sistema corporativo do Estado da Bahia para o gerenciamento de convênios e instrumentos congêneres.

[104] Processo TCE/013054/2022.

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: IYNZUWNDUY

Em relação à celebração de convênios, a Auditoria apontou a não observância ao Princípio da Transparência nas publicações oficiais relativas aos convênios celebrados, a utilização de licitações pretéritas em instrumentos de convênios firmados a posteriori, a insuficiência de documentos exigidos pela Resolução TCE/BA nº 144, de 12/12/2013, para a celebração de convênios e a ausência de estudos prévios e de critérios técnicos na concessão dos recursos.

Sobre o acompanhamento e a fiscalização dos convênios, foram constatadas aprovações indevidas de prestações de contas de parcelas intermediárias com inconformidades apontadas em relatórios de visita técnica, o que gerou o repasse irregular de recursos aos convenentes.

Sobre a atuação da CONDER sobre convênios já em situação irregular, verificou-se a intempestividade e a inefetividade das medidas adotadas para a finalização da instrução de instrumentos vencidos e considerados irregulares, a exemplo da conclusão das tomadas de contas especiais. Salienta-se a existência de casos em que não houve a conclusão do objeto pactuado, havendo, portanto, prejuízo à população beneficiária da obra. Nesse sentido, cabe frisar o disposto no art. 2º, alínea 'e', da Resolução TCE/BA nº 144/2013:

> Ao **decidir sobre a celebração de transferência voluntária por meio de convênios**, o Administrador Público deverá adotar as seguintes providências:
> […]
> e) consideração da sua **capacidade operacional para celebrar o convênio e cumprir as obrigações dele decorrentes** e assumir as respectivas responsabilidades. (grifos da Auditoria)

Tais situações evidenciaram a inadequação dos controles internos mantidos pela CONDER na gestão dos projetos executados por meio de repasses a municípios. A ausência da política pública norteadora, contendo os objetivos pretendidos com a intervenção estatal, acarreta a celebração de instrumentos sem critérios objetivos para a seleção.

Nesse sentido, importante ressaltar que tem ingressado um quantitativo significativo de Tomadas de Contas de Convênios celebrados pela CONDER no TCE/BA, motivadas por desconformidades em prestações de contas parciais, quando tem sido apontada a identificação de execuções físicas de parcelas anteriores incompatíveis com as execuções financeiras, acarretando apuração de valor a ser devolvido ao Erário.

Foram propostas determinações ao Presidente da CONDER com o objetivo de sanar as irregularidades constatadas. Ademais, foi sugerido o encaminhamento das informações às Comissões de Infraestrutura e de Desenvolvimento Urbano da ALBA para que tenham conhecimento do seu teor e adotem as providências que julgarem cabíveis no âmbito de suas competências.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.6.3.8.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Encaminhar a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2022, 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 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**).
Alerta do art. 59, § 1º, inciso V da LRF
O aumento no volume de convênios e outros instrumentos congêneres celebrados no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados, com o consequente dano ao erário estadual podem comprometer dos resultados dos programas envolvidos e caracterizar irregularidades na gestão orçamentária.

2.6.3.9 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares[105]

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 PLOA, 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.

[105] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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.

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 LDO/2022 detalha a distribuição dos valores das emendas de forma que cada um dos parlamentares estaduais destine em suas propostas, no mínimo, 50% do seu limite para a área de saúde, 25% para a área de educação e, no máximo, 25% para execução em qualquer área.

2.6.3.9.1 Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais

Em 2022, foram destinados, aproximadamente, R$125 milhões para a elaboração de emendas parlamentares impositivas, valor que representa 0,33% da RCL do exercício anterior (R$37.877,6 milhões), 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$116,3 milhões, permanecendo, aproximadamente, R$8,7 milhões como provisão para emendas parlamentares, 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 27 – Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares

Em R$ milhões

Secretaria	Orçado Atual (A)	%(1)	Empenhado (B)	% B/A	Pago (C)	% (C/A)
Saúde	65,10	55,98%	38,69	59,43%	33,89	52,06%
Educação	32,24	27,73%	8,26	25,61%	3,89	12,07%
Desenvolvimento Urbano	12,60	10,83%	0,20	1,56%	0,00	0,00%
Trabalho, Emprego, Renda e Esporte	2,25	1,94%	2,25	99,95%	2,25	99,95%
Segurança Pública	1,17	1,00%	0,86	73,71%	0,65	55,87%
Desenvolvimento Rural	1,13	0,97%	1,10	97,21%	1,10	97,21%
Demais Secretarias	1,80	1,55%	1,01	55,98%	0,60	33,39%
Total	**116,28**	**100%**	**52,36**	**45,03%**	**42,38**	**36,45%**

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: IYNZUWNDUY

Secretaria	Orçado Atual (A)	%(1)	Empenhado (B)	% B/A	Pago (C)	% (C/A)
Encargos Gerais do Estado (2)	8,71		0,00		0,00	
Total (0,33% da RCL do exercício anterior)	**125,00**		**52,36**	**41,89%**	**42,38**	**33,91%**

Fonte: Adaptada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.
Nota: (1) Análise vertical, calculada pela divisão entre o valor orçado atual da secretaria respectiva pelo total do valor orçado atual de todas as secretarias.
(2) Provisão final para emenda em 2022. Valor não utilizado.

Com relação à destinação das emendas individuais propostas pelos deputados, a Auditoria verificou que houve cumprimento do art. 51 da LDO/2022, uma vez que foram destinados 55,98% para a saúde (limite mínimo de 50%), 27,73% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 16,29% 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 foram empenhados 45,03% (R$52,36 milhões) e pagos 36,45% (R$42,38 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R$116,28 milhões). Ou seja, constatou-se baixa execução financeira das emendas individuais aprovadas para o exercício de 2022, não havendo ao menos a execução de 50% do que fora orçado.

A situação ficou agravada se comparada ao exercício de 2021, quando já havia uma execução insuficiente do orçamento para emendas, conforme se observa na tabela a seguir.

TABELA 28 – Comparativo de execução entre 2021 e 2022

Descrição	Exercício		Variação
	2021	2022	
Orçado (A)	113,02	116,28	**2,88%**
Empenhado (B)	82,87	52,36	**-36,82%**
% (B/A)	73,33%	45,03%	**-38,60%**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Nota-se que houve uma diminuição significativa na execução (38,60%), evidenciando a necessidade de adoção de medidas para cumprir o mandamento legal que exige a execução total das emendas.

2.6.3.9.2 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. Houve variações entre 0,00% e 86,42% na

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: IYNZUWNDUY

execução orçamentária e de 0,00% a 72,33% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2022 para cada deputado estadual, conforme consta nas DCCEs de 2022 (p. 905-906).

Constatou-se, portanto, uma significativa disparidade entre os percentuais de execução de cada parlamentar. Apenas 10 dos 63 deputados tiveram percentual de execução de suas emendas superior a 70%. Dentre esses, não houve nenhum que teve suas emendas integralmente executadas (100%). As emendas de 24 parlamentares apresentaram percentual de execução entre 50 e 70%. Houve emendas de 2 parlamentares que sequer foram executadas, confirmando o completo descumprimento da norma.

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/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. Além disso, o art. 56, § 2º da LDO/2022 traz 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.

Considerando que a SERIN tem participação na recepção dos comunicados de impedimentos e que a SESAB e a SEC concentraram 83,71% do orçamento atualizado relacionado às emendas parlamentares, essas secretarias foram selecionadas para o envio de solicitações de esclarecimentos, para que apresentassem as justificativas da baixa execução das emendas.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Após análise das respostas da SEC e SESAB, os impedimentos relatados pelas secretarias podem ser enquadrados nos incisos IV e V, do § 1º, do art. 56 da LDO/2022. Também foi cumprido o preconizado no § 2º do art. 56 desta mesma lei.

Contudo, as secretarias não informaram se realizaram a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2022.

Vale ressaltar que a não execução das emendas implica a não aplicação de recursos que deveriam ser obrigatórios e empregados em investimentos que beneficiariam a sociedade e deveriam ser utilizados como prioridade.

Tendo por base as análises feitas, a Auditoria conclui que as secretarias continuam descumprindo os mandamentos da CE/1989 e da LDO/2022, no que se refere a execução das emendas parlamentares impositivas. Isso ocorre porque, apesar de apresentarem impedimentos para justificar a baixa execução, não fizeram a publicação na imprensa oficial do estado até a data de 30/06/2022, conforme estabelecido na LDO/2022 (art. 56, § 4º, inciso I). Essa publicação é necessária para possibilitar o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável.

Registre-se que o TCE/BA vem fazendo recomendações direcionadas para a correção das irregularidades relacionadas com a não execução de emendas impositivas desde o ano de 2017.

2.6.3.9.3 Monitoramento das recomendações c16 e c17

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, foi recomendado:

> c16. garantir que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores (item 2.6.3.9 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

Em relação à recomendação c16, pode-se observar na publicação do RREO e nas DCCEs de 2022 (p. 907) que houve a divulgação da execução de RPs das emendas por deputado. Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação foi atendida.

> c17. 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 leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais (item 2.6.3.9 da 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: IYNZUWNDUY

De acordo com o Plano de Ação[106] enviado ao TCE/BA, a recomendação c17 estaria com ações a realizar em andamento, no entanto, ao ser questionada[107] quanto ao andamento da recomendação, a SERIN enviou resposta informando que não começaram ainda a executar as ações, sendo considerado como não atendida pela Auditoria.

2.6.3.9.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

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 § 11 do art. 160 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 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 (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).

2.6.3.10 Pagamentos das contraprestações das PPPs

Nas DCCEs de 2022, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual nº 9.290[108], de 27/12/2004, foram apresentados às p. 35-38 e 40-42 o "Quadro 1.01 - Relatório Consolidado Anual de Desempenho dos Contratos de Parceria Público-Privada" e o "Quadro 1.02 - Avaliação de Desempenho - Valores apurados conforme relatórios dos Verificadores Independentes ou Parecer das Secretarias Gestoras", respectivamente.

Da análise, verificou-se que não foi apresentado um relatório de desempenho por contrato, conforme determina a referida legislação, mas um quadro com as notas do desempenho médio, apuradas tanto pelo Verificador Independente quanto pelos Pareceres das secretarias gestoras. Essas notas são indicadores de referência utilizados para possível aplicação dos redutores à parcela variável da contraprestação.

[106] TCE/001622/2023.
[107] Solicitação CG nº 36/OS 89/2022
[108] Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. […] Art. 26 Sem prejuízo do que dispõe o art. 15 desta Lei, as posições e relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas serão incluídas na prestação de contas anual do Governo do Estado, para encaminhamento à Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado.

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: IYNZUWNDUY

Quanto às informações constantes do “Quadro 1.01”, estas se limitam à descrição do objeto de cada contrato, data de assinatura, data final, valor estimado do contrato, garantia pública e valor da contraprestação mensal máxima anual.

Apesar de a referida lei não detalhar as informações que devem constar do relatório sobre o desempenho dos contratos, este Tribunal, mediante a Resolução TCE/BA nº 016, de 08/03/2016[109], normatizou, para efeito de acompanhamento da execução dos contratos de PPP, as informações mínimas que devem integrar um relatório consolidado anual de desempenho, conforme a seguir (Anexo IV, inciso IX):

a) avaliação dos investimentos e serviços realizados, quanto ao atendimento das condições estabelecidas no contrato, em especial quanto aos indicadores de desempenho estabelecidos;
b) avaliação das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados obtidas pela contratada e a implantação da respectiva repartição ou impacto na modicidade tarifária, quando for o caso;
c) avaliação dos ganhos decorrentes da redução de risco de crédito e outros ganhos previstos em contrato para fins de compartilhamento;
d) avaliação dos seguros efetuados pelo contratado;
e) avaliação das garantias efetuadas pelo contratado, em face das obrigações já adimplidas pelo parceiro público;
f) avaliação do comprometimento do limite dos gastos em relação à receita corrente líquida anual e limites de endividamento fiscal, nos termos da legislação vigente; e
g) avaliação da situação econômico-financeira da concessionária.

2.6.3.10.1 Pagamento e execução das despesas

Nas DCCEs de 2022 (p. 902), no Anexo 13 - Demonstrativo das Despesas de Caráter Continuado Derivadas das Parcerias Público-Privadas contratadas, o Estado da Bahia apresenta gastos com PPP no montante de R$1.474,38 milhões, que corresponde ao comprometimento de 2,66% da RCL. A análise da Auditoria acerca do cumprimento do limite legal para realização de despesas com contratos de PPP encontra-se no item 2.9.5 desta Seção Analítica.

Em atendimento à recomendação c18 proferida no Parecer Prévio do exercício de 2021, acerca da necessidade de aprimoramento do sistema de controle interno da gestão dos pagamentos das contraprestações e despesas derivadas dos contratos de PPP, principalmente quanto à integridade e à completude das informações constantes das DCCEs, o Poder Executivo apresentou às p. 235-237 das referidas demonstrações contábeis a “Tabela 7.19 – Parcerias Público-Privadas contratadas pelo Estado”.

[109] Dispõe sobre o controle, a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia na Administração Pública Estadual, dos procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns.

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: IYNZUWNDUY

Os valores constantes do referido demonstrativo, que são semelhantes aos do Anexo 13, estão acompanhados de informações mais detalhadas para cada contrato, discriminando as parcelas relativas às contraprestações, peritagem técnica, indenizações, déficit do agente de liquidação e demanda. Ademais, apresenta resumo sobre as alterações promovidas no exercício, tanto no valor da contraprestação anual quanto no prazo do contrato, mediante os termos aditivos celebrados. Também é fornecida a metodologia usada para a elaboração da mencionada tabela, permitindo uma maior clareza dos tipos de despesas que envolveram a execução das PPPs no ano de 2022.

A título de exemplo, destaca-se a informação de que o valor relativo ao déficit de demanda, para o segundo e terceiro anos de operação, consumiu mais da metade (55,67%) das despesas atribuídas à PPP do Metrô no exercício. Isso resultou em um aumento significativo dos valores desembolsados para a Companhia do Metrô nos meses de fevereiro e abril, com crescimentos de 201,8% e 274,0%, respectivamente, em comparação com a média mensal de 2021.

Ao acompanhar as situações apontadas em 2021, atribuídas pela Auditoria a falhas no sistema de controle interno da gestão dos pagamentos das PPPs, verificou-se no exercício de 2022, conforme análise dos relatórios da execução da despesa, extraídos do Sistema Mirante e dos valores divulgados pelo site da Agência de Fomento do Estado da Bahia (DESENBAHIA), que o montante desembolsado para as concessionárias dos seis contratos de PPP[110] foi de R$1.385,88 milhões.

A divergência entre o valor apurado pela Auditoria e o valor divulgado nas DCCEs também ocorreu em 2021 e, conforme o Plano de Ação[111] apresentado ao Tribunal, relativo ao acompanhamento das recomendações daquele exercício, foi justificado pela Secretaria Executiva de PPPs/SEFAZ que a DESENBAHIA não é responsável por todos os pagamentos realizados pelo Estado às concessionárias. Além disso, no quadro da referida Agência, a despesa apresentada refere-se aos pagamentos ocorridos no exercício. Já os valores que aparecem no Anexo 13 da RREO e nas DCCEs são aqueles representativos do ano em que ocorreu a despesa, diverso do ano em que ela foi paga, por seguir o regime de competência.

Do valor total apurado (R$1.385,88 milhões), constatou-se que quase a totalidade, 98,0%, foi paga por ofício enviado pela DESENBAHIA ao Banco do Brasil, nos termos da Lei Estadual nº 11.477, de 01/07/2009[112], que criou o fluxo especial de pagamentos às concessionárias de PPP, com recursos do FPE. O restante, 2,0%, foi pago diretamente às concessionárias pelas secretarias gestoras dos contratos.

[110] Nº 02/2010 - Operação do Estádio da Fonte Nova, nº 30/2010 – Gestão e operação do Hospital do Subúrbio, nº 01/2013 – Implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, nº 05/2013 – Serviços não assistenciais do Instituto Couto Maia, nº 04/2015 – Gestão e operação de Serviço de Apoio ao Diagnóstico por Imagem e nº 01/2018 – Operação, manutenção e revitalização do Sistema Viário BA-052.

[111] TCE/001622/2023.

[112] Autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), destinados ao Estado da Bahia, à DESENBAHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A., para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos do art.16, inciso II, da Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências.

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: IYNZUWNDUY

A Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ acompanha a realização dos pagamentos mensais das PPPs, conforme Portaria SEFAZ nº 225, de 09/11/2018, verificando se as secretarias gestoras obtiveram a disponibilidade orçamentária e apresentaram os respectivos empenhos e liquidações.

Apenas no caso dos pagamentos efetuados pela DESENBAHIA, ocorre posteriormente a regularização do pagamento no Sistema FIPLAN, no âmbito da UO da secretaria gestora.

Embora os pagamentos efetuados pela DESENBAHIA tenham sido provenientes dos recursos do FPE, livres do Tesouro, pelo menos R$125,97 milhões, cerca de 10,09% desse montante, foram alocados na execução orçamentária em fonte de recursos de exercícios anteriores (fontes 300 e 681), tendo em vista que foi necessário recorrer à suplementação do orçamento, conforme relatado no item 2.6.1.1 desta Seção Analítica.

A execução orçamentária e a execução financeira precisam estar entrelaçadas. O crédito e a dotação fazem parte do orçamentário, e o recurso e o saldo de disponibilidade bancária fazem parte do financeiro. Em 2021, a necessidade de utilização de recursos orçamentários provenientes de exercícios anteriores representou o percentual de 12%, decorrente da previsão orçamentária inicial ter sido insuficiente para cobrir as despesas de todo o exercício.

Assim, diante das medidas adotadas e o resultado da análise, conclui-se que a recomendação c18 encontra-se em atendimento.

2.6.3.10.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Cumprir o disposto no art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004, por meio do aprimoramento do relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas, incluído na prestação de contas anual do Governo do Estado.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar o sistema de controle interno da gestão dos pagamentos das contraprestações e despesas derivadas dos contratos de PPP, principalmente quanto à integridade e à completude das informações constantes das DCCEs (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.6.3.11 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.

A obrigatoriedade de observância da ordem cronológica de pagamentos tem origem no art. 5º da conhecida Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993, e é novamente exigida no art. 141 da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal nº 14.133/2021. Cabe registrar que o Governo Federal regulamentou recentemente a matéria por meio da Instrução Normativa (IN) SEGES/ME nº 77, de 04/11/2022.

A Nova Lei de Licitações e Contratos destaca ainda que cabe aos órgãos de controle fiscalizar o cumprimento da ordem cronológica, motivo pelo qual a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), por meio da Resolução nº 03, de 30/09/2022, estabeleceu como prioridade estratégica a definição de diretrizes relativas à fiscalização da ordem cronológica de pagamentos pelos Tribunais de Contas.

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.

Ressalte-se que o § 2º do art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que a inobservância imotivada da ordem cronológica ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

O tema foi objeto de análises nas contas de governo dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, tendo o Plenário do TCE/BA recomendado, nos três anos seguidos, a regulamentação do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005.

No Plano de Ação para atendimento das recomendações das contas de governo do exercício de 2019, constam algumas ações que seriam realizadas no Sistema FIPLAN, até dezembro de 2021, com a finalidade facilitar o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Além das funcionalidades que seriam criadas no Sistema FIPLAN, o referido Plano de Ação também indicou como ação a realizar, até dezembro de 2021, a elaboração de minuta de decreto, pela SEFAZ e PGE, para posterior envio à Casa Civil, a qual faria a devida publicação, também até dezembro de 2021.

Com a finalidade de verificar se as unidades da Administração Pública estadual estão cumprindo a ordem cronológica de pagamentos, a Auditoria solicitou à SEFAZ:

a) que encaminhasse informações sobre as funcionalidades implantadas no Sistema FIPLAN, a partir do exercício de 2021, com a finalidade de cumprimento da ordem cronológica de pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, conforme disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005;
b) informações sobre a publicação do decreto de regulamentação do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005; e
c) informasse se as faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual são publicadas em sites oficiais do Governo do Estado, conforme determina o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005. Caso sejam publicadas, que encaminhasse informações sobre os sites utilizados, acompanhadas dos respectivos documentos suporte.

Ao se manifestar sobre os questionamentos da Auditoria, a SEFAZ informou que desde 05/09/2019 é possível ordenar lista de pagamentos das liquidações das unidades orçamentárias e gestoras, por destinação de recurso, data e hora de criação da liquidação, e que desde 20/05/2021 foram acrescidos vários filtros de pesquisa para permitir que o usuário possa agrupar as despesas pelos critérios disponíveis.

A SEFAZ também informou que, em 10/02/2022, foi implantada funcionalidade que possibilita ao usuário do Sistema FIPLAN registrar justificativa para pagamento fora da ordem cronológica. De acordo com a Unidade Jurisdicionada (UJ), o usuário é obrigado a selecionar o motivo e o amparo legal cadastrado no Sistema FIPLAN, bem como é obrigado a descrever a justificativa que embasa o pagamento fora da ordem cronológica, além de ser possível anexar documentos comprobatórios em formato PDF.

No que se refere às informações sobre as funcionalidades implantadas no Sistema FIPLAN, a Auditoria destaca que, para confirmar a eficiência dos mecanismos implantados, faz-se necessário a realização de trabalhos auditoriais específicos no âmbito das unidades executoras.

Com relação ao questionamento sobre a regulamentação do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005, a SEFAZ informou que a elaboração da minuta de decreto foi concluída em 2021, e que, em 21/11/2022, a Diretoria da Contabilidade Pública

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: IYNZUWNDUY

(DICOP) emitiu pronunciamento para que fossem retomadas as tramitações para publicação da norma de regulamentação. A UJ ainda informou que, em 08/03/2023, o processo SEI encontrava-se na SAEB/SUPAT.

Conforme informações prestadas pela SEFAZ, mesmo após quase 18 anos de vigência da Lei Estadual nº 9.433/2005 e três recomendações do TCE/BA, ainda não houve regulamentação do art. 6º do referido comando legal.

Com relação ao questionamento sobre a realização de publicação da relação das faturas emitidas pelos credores, a SEFAZ se manteve silente. A solicitação foi reiterada e até o encerramento deste trabalho, a UJ não se manifestou.

2.6.3.11.1 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

Com a finalidade de verificar se a relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual estão sendo publicadas, a Auditoria realizou pesquisas em sites oficiais do Governo do Estado e não foram identificadas publicações contendo a relação das faturas emitidas pelos credores.

A situação identificada caracteriza descumprimento do § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005, o qual exige que a administração de cada Poder fará publicar nos respectivos sites oficiais, na internet, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos.

Registre-se que o § 3º, do art. 141 da Nova Lei de Licitações determina que o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu site na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

A Auditoria também encaminhou solicitação de informações à AGE, questionando se foi realizado algum trabalho no âmbito da AGE, nos últimos cinco anos, com a finalidade de verificar o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, pelas unidades administrativas do Estado. Além disso, solicitou informações sobre os mecanismos de controle interno, relacionados com o tema, atualmente existentes no âmbito do Poder Executivo.

Quanto ao primeiro questionamento, a AGE informou que não foi realizado nenhum trabalho no âmbito da AGE, nos últimos cinco anos, com a finalidade de verificar o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Com relação aos mecanismos de controle interno relacionados ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, a AGE alegou que a responsabilidade pela implantação de controles internos em determinado processo é da Superintendência de Administração Financeira (SAF) – gestora do Sistema FIPLAN – e das próprias unidades executoras.

Pelo exposto, a Auditoria conclui que a ausência de publicidade das faturas emitidas pelos contratados e a omissão da regulamentação de procedimentos para cumprimento da ordem cronológica de pagamentos representam riscos para a regular execução orçamentária e financeira. Riscos esses potencializados pela ausência de trabalhos específicos sobre o tema no âmbito da AGE. Portanto, são sugeridos os encaminhamentos a seguir:

2.6.3.11.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

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, inciso 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.

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: IYNZUWNDUY

2.7 GESTÃO PATRIMONIAL[113]

2.7.1 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)[114]

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.

A área técnica deste TCE/BA avaliou as informações sobre o estágio de implementação deste plano (p. 139-154 das DCCEs de 2022), especificamente para os itens com prazo de limite anterior a 2021, e identificou aspectos que requerem aprimoramento consoante resumo demonstrado a seguir:

QUADRO 10 – Aspectos identificados pela Auditoria na Análise do PIPCP

Item	Descrição do Procedimento Contábil Patrimonial	Prazo Limite	Estágio indicado nas DCCEs de 2022	Aspectos identificados pela Auditoria do TCE/BA
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.	2019	Atendido	Não foram reconhecidos os créditos a receber relativos aos autos de infração de ICMS em discussão no Conselho de Fazenda e outras instâncias prévias, assim como os saldos a restituir aos contribuintes.
3.2.5	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	2018	Atendido	Ausência de levantamento das possíveis perdas relacionadas aos processos em litígio em Tribunais Superiores (STF e STJ); Não constituição de provisão para contingências relacionadas com a contratos de PPP e concessões.
3.2.6	Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	2018	Atendido	Ausência de divulgação da natureza das provisões e passivos contingentes.

[113] Elaborado pela 3ª e 7ª CCEs.
[114] Elaborado pela 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

3.3.7	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	2018	Atendido	Relatório do SIMOV com saldos de bens imóveis indicando que o montante da depreciação ultrapassou o custo corrigido da parcela depreciável, falta de indicação das reavaliações nos bens imóveis de edificações, segregação de parcela representativa dos terrenos (não depreciáveis), bens de valor irrisório, bens totalmente depreciados sem definição de valor residual.
3.3.8	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	2021	Parcialmente atendido	O saldo da conta contábil de Redução a valor recuperável, de R$4.996.487, mantém-se o mesmo ao longo dos anos, sem indicação em nota explicativa de quais bens foram submetidos a este procedimento, qual a periodicidade e os eventos que levaram a tal reconhecimento (MCASP, parte II, itens 11.7 e II 13.4).
3.3.9	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	2021	Não iniciado	Sem comentários.
3.4.11	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados.	2016	Parcialmente atendido	Na provisão de férias não foram incluídos o Poder Judiciário e do Ministério Público, assim como os encargos e gratificações; Não contabilização de gratificação de férias, 13º salário, licença prêmio, etc.
3.4.13	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	2015	Atendido	Reconhecimento a menor das obrigações, tendo em vista o pagamento de DEA em montante significativo nos últimos exercícios.

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, através dos exames auditoriais, que a efetiva implementação ainda carece de aprimoramento nas rotinas administrativas e/ou contábeis para que os objetivos pretendidos pelo PIPCP sejam alcançados em sua essência.

Cabe lembrar que o Decreto Estadual nº 14.218, de 27/11/2012[115], atribuiu à SEFAZ a responsabilidade "por promover a integração de esforços e a discussão das

[115] Dispõe sobre a adequação da Contabilidade Pública Estadual às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBCASP.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

medidas que possibilitem a adaptação da contabilidade pública estadual", portanto o papel de protagonista na implementação do multicitado Plano.

Para elucidar os aspectos identificados pela Auditoria, foi encaminhada uma solicitação de esclarecimentos à DICOP/SEFAZ[116], sobre os seguintes aspectos:

- Item 3.1.1: a DICOP/SEFAZ esclareceu que, por se tratar de instância administrativa, não há como considerar os autos de infração como ativos. Quanto aos saldos a restituir aos contribuintes, explicou que não houve o registro, pois a "situação do crédito ou débito em relação aos contribuintes só é resolvida após o fechamento do conta corrente tributário o que, ao ser realizado, gera-se um valor a receber pelo Estado."

  Sobre esse assunto, para fins de reconhecimento contábil patrimonial deste tributo (ICMS), a Instrução de Procedimento Contábil (IPC) 02[117] orienta que a declaração de apuração do ICMS, quando anterior ao pagamento/arrecadação, deve ser considerada como "fato gerador contábil para lançamento". Ademais, os saldos de ICMS a recuperar pelos contribuintes se revelam como recebimento antecipado do tributo, cujo tratamento contábil é objeto de orientação no MCASP 9ª edição Parte II, item 14.5;

- Item 3.2.5 e 3.2.6: a DICOP/SEFAZ informou que existe a OT nº 60/2017, que traz toda a orientação necessária para a contabilização das provisões em tela. Além disso, encaminhou o Ofício Circular DICOP nº 07/2023 para as unidades responsáveis pela gestão das PPP para que realizassem análise de riscos e, se pertinente, contabilizassem as provisões relacionadas aos contratos de PPP e concessões.

  Ainda nesse ponto, acerca da contabilização das contingências dos processos em trâmite nas instâncias superiores STF e STJ, alegou que "todo processo de geração das informações é realizado pela PGE/BA e a contabilização é realizada por valores globais por tipo de risco, por parte da Depat".

  Entretanto, as análises da Auditoria do TCE/BA revelaram que os procedimentos de reconhecimento contábil das provisões e das contingências requerem aprimoramento, consoante comentado no item 2.7.12 desta Seção Analítica.

Sobre os itens 3.3.7, 3.3.8 e 3.4.11, observou-se que as ponderações apresentadas pela DICOP/SEFAZ reconhecem as deficiências indicadas no quadro anterior, referentes às providências em curso para o aprimoramento dos procedimentos.

[116] Solicitação CG nº 35/OS 89/2022.
[117] IPC 02, Fluxo VII.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.7.1.1 Monitoramento da recomendação c21

> c21. envidar esforços no sentido de normatizar e assegurar a adequada implementação das diretrizes estabelecidas no PIPCP (item 2.7.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

O Plano de Ação, atualizado em fevereiro/2023, apresentado pelo Poder Executivo a este TCE/BA, indica ações realizadas nos itens 3.1.2, 3.1.4 e 3.4.1. No entanto, conforme pode ser verificado no quadro de acompanhamento da implantação dos procedimentos, ainda há itens que estão no estágio inicial, itens que estão parcialmente atendidos e também itens considerados como atendidos, mas que carecem de implementação plena. Portanto, a Auditoria considera que a recomendação foi parcialmente atendida.

2.7.1.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Envidar esforços no sentido de normatizar e assegurar a adequada implementação das diretrizes estabelecidas no PIPCP (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**).

2.7.2 Dívida Ativa[118]

Conforme define o MCASP, na sua 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 do MCASP 9ª 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 2022 (p. 835), no final do exercício, o total de crédito inscrito na Dívida Ativa era de R$24.898,7 milhões. Desse montante, a Dívida Ativa Tributária (DAT) somava R$24.363,4 milhões, enquanto a Dívida Ativa não Tributária totalizava R$535,3 milhões.

[118] Elaborado pela 3ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

A Auditoria procedeu ao exame dos lançamentos das inscrições e das baixas nos créditos da DAT, tanto no Sistema FIPLAN quanto no Sistema SIGAT, além da análise de Processos Administrativos Fiscais (PAFs) definidos em amostragem. No fim desses trabalhos, foi constatada a conformidade dos valores registrados na DAT.

2.7.2.1 Monitoramento da recomendação c23

Nas contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2021, 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, no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do TCE/BA do Parecer Prévio de 2021, a PGE apresentou a seguinte resposta:

> Além das medidas que vêm sendo realizadas pela Administração Pública Estadual no firme propósito de angariar a necessária recuperação de créditos fiscais tributários (publicação de leis concessivas de vantagens para pagamento da dívida; atuação do a Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – CIRA, alterações significativas no Decreto Estadual alusivo ao Regulamento do Processo Administrativo Fiscal; criação da figura do devedor contumaz; saneamento das varas da fazenda pública estadual), há de ser observada a inserção de seis projetos da PGE, no âmbito do Programa Profisco II, a saber: gestão da dívida ativa; automação judicial; gestão de precatórios e RPV; gestão de passivos contingentes estaduais; gestão da informação em cenário big data e desenvolvimento de competências para a transformação digital da gestão fiscal e financeira do Estado, projetos esses inovadores e voltados para a modernização da gestão fiscal, alguns dos quais, representativos de impacto positivo na recuperação da dívida ativa tributária.
>
> Bem assim, cumpre mencionar a criação de uma unidade regional do CIRA no município de Itabuna, a reforçar o combate à sonegação fiscal no sul e extremo sul do Estado.

As providências supracitadas estão em consonância com a recomendação proferida por esta Corte de Contas, segundo a qual o Estado deveria envidar esforços na implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na DAT.

Importa registrar, no entanto, que também no exercício de 2022 as baixas na DAT não foram suficientes para reduzir o seu estoque, já que as inscrições, somadas aos acréscimos moratórios, superaram o total de baixas no mesmo período. Esse cenário tem ocorrido, pelo menos, nos últimos cinco exercícios, conforme evidenciado na tabela a seguir:

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: IYNZUWNDUY

TABELA 29 – Movimentação da DAT nos exercícios 2018 a 2022

Em R$ milhões

Exercício	Inscrições (A)	Acréscimos moratórios (B)	Total Inscrições + Acréscimos (C) = (A+B)	Baixas na DAT (D)	Diferença (E) = (C+D)
2018	1.831,5	386,1	2.217,6	(1.036,8)	1.180,8
2019	2.174,3	394,6	2.568,9	(1.283,9)	1.285,0
2020	1.719,6	217,9	1.937,5	(606,7)	1.330,8
2021	1.554,9	309,0	1.863,9	(323,6)	1.540,3
2022	2.349,0	995,8	3.344,8	(589,5)	2.766,3

Fontes: Para os exercícios 2018 e 2019 – Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo; Para os exercícios de 2020 a 2022, Sistema FIPLAN: Razões Analíticos e SIGAT: Quadros-Resumo da DAT, fornecidos pela GCRED/DARC.

Das baixas realizadas em 2022, destacam-se as efetivadas por meio da modalidade pagamento em espécie, as quais atingiram o montante de R$259,3 milhões, representando 56% do total das baixas no exercício (R$589,5 milhões).

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, embora tenha sido promulgada a Lei Estadual nº 14.525, de 21/12/2022, esta não propiciou o incremento nas baixas em espécie, por duas razões: a primeira, porque tratou de situação muito específica, que foi a dispensa parcial de créditos tributários do ICMS relativos à multa formal pela falta de entrega da Escrituração Fiscal Digital; a segunda é a notória proximidade ao fim do exercício.

Por todo o exposto, a Auditoria entende que a fragilidade apontada não se revela 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. Desse modo, a Auditoria considera a recomendação em atendimento, sendo necessário o acompanhamento das medidas adotadas ou a adotar pelo estado em futuros trabalhos auditoriais.

2.7.2.2 Monitoramento da recomendação c27

> c27. 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 2.8.1.4 da 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: IYNZUWNDUY

O Plano de Ação apresentado não indica nenhuma ação para cumprimento da recomendação. Em tópico denominado de “contextualização”, a SEFAZ informou que:

> A Dicop discorda do entendimento daquela Egrégia Corte de Contas e esclarece que no cálculo da expectativa mensal de recebimentos da Dívida Ativa Tributária utiliza-se um índice que é calculado tomando por base a média dos recebimentos mensais em relação aos saldos mensais do estoque da dívida dos três exercícios anteriores **e este índice é constante para ser utilizado mensalmente por todo o exercício seguinte**.
>
> Desta forma, a expectativa de recebimento é calculada mensalmente aplicando-se o índice sobre o saldo mensal da dívida e o ajuste para perdas da dívida é calculada pela subtração desta expectativa de recebimento do valor mensal do saldo mensal da dívida. (grifo do original)

Ocorre que, embora a SEFAZ afirme que o índice é utilizado mensalmente, o cálculo apresentado nas DCCEs de 2022 permanece aplicando o índice a apenas um mês, permanecendo a superavaliação da conta Ajuste a Valor Recuperável da DAT e, consequente, subavaliação da DAT Líquida.

Isso ocorre porque o valor da DAT Líquida, obtida pela diferença entre o saldo da DAT (conta 1.2.1.1.1.04.01.00) e da conta de Ajuste a Valor Recuperável da DAT (conta 1.2.1.1.1.99.03.00) é de apenas R$28,8 milhões, conforme dados constantes das DCCEs de 2022 (p. 78). No entanto, ao realizar o pequeno ajuste de cálculo indicado pela Auditoria (multiplicar o índice por 12 meses), o saldo da DAT Líquida seria de R$345,0 milhões.

Cabe ressaltar que o valor da DAT Líquida de R$345,0 milhões, calculado conforme ajuste, se aproxima muito mais da média de recebimento dos últimos três exercícios (2019, 2020 e 2021), que foi de R$271,3 milhões, do que do valor calculado pela SEFAZ de R$28,8 milhões.

Por fim, a Auditoria conclui que não existe discordância de entendimento, e sim, um erro de cálculo em um dos passos da aplicação da metodologia definida pela própria SEFAZ. Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação não foi atendida.

2.7.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

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 2021**); e

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: IYNZUWNDUY

Recomendações ao Governo do Estado
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 do Parecer Prévio de 2021**).

2.7.3 Monitoramento da recomendação c28

Nas contas do Chefe do Poder Executivo do exercício 2021, a Auditoria constatou um aumento significativo na divergência entre os saldos da DAT registrados no Sistema SIGAT em comparação com os dados apresentados no Sistema FIPLAN.

Embora os ajustes líquidos efetuados ao longo do exercício 2020 tenham totalizado apenas R$2.040,84, tais ajustes, no exercício 2021, totalizaram R$4.611.567,52.

No Plano de Ação para atendimento aos pontos constantes do Relatório e Parecer Prévio às Contas do Chefe do Poder Executivo de 2021, sobre essa fragilidade, consta o seguinte posicionamento:

> Como foi informado durante a Auditoria, a contabilização do mês de abril/2021, foi realizada no mês de maio/2021. Fatores relacionados à Covid-19 ocasionaram este atraso. Foi uma situação excepcional que se deveu ao fato de os servidores envolvidos no processo de levantamento, apuração dos dados e contabilização da Dívida Ativa terem sido contaminados pelo vírus da covid-19 e a recuperação para retorno às atividades laborais, só ter ocorrido após o encerramento do prazo estipulado para a contabilização mensal – 5º dia útil do mês seguinte ao que está sendo contabilizado.
> Este fato tem relação direta com o questionamento apresentado. Quando esta situação acontece, os dados originalmente gerados não podem ser mais utilizados, fora do prazo estipulado para a contabilização, tendo que ser digitados manualmente.
>
> Infelizmente, além do atraso relatado acima, ocorreu a inconsistência nos valores das contas Desonerações e Cancelamentos, tendo sido contabilizado equivocadamente nessas contas, em abril/2021, os mesmos valores de março/2021.
> [...]
> Repetindo o que foi informado acima, tratou-se de uma situação excepcional que dificilmente voltará a ocorrer.

Verifica-se que a Secretaria concordou com o que foi apontado e apresentou as devidas justificativas. A Auditoria considera atendida a recomendação, especialmente porque, no exercício de 2022, os lançamentos contábeis da DAT ocorreram diretamente da integração entre os sistemas FIPLAN e SIGAT, quando a sistemática completou o quarto ano de funcionamento dessa integração. Os trabalhos auditoriais evidenciaram que, no período sob exame, os ajustes realizados apresentaram valores inexpressivos, tendo sido constatado um ajuste líquido no valor de apenas R$982,89, ocorrido na modalidade “cancelamentos”.

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: IYNZUWNDUY

2.7.4 Outros Valores a Receber (Circulante e Não Circulante)[119]

Com relação à conta de Empréstimos a Servidores – Programa Habitacional para o Servidor Público Estadual (PROHABIT), cujo saldo de R$1.408,2 milhões é controlado contabilmente pela Diretoria do Tesouro (DEPAT) da SEFAZ (p. 82 das DCCEs de 2022), com base na revisão dos relatórios do sistema SECREL, gerenciado pela CONDER, sobre cerca de 20 mil contratos ativos, não foram identificadas distorções relevantes para os saldos contábeis apresentados nas DCCEs de 2022.

Observou-se que na Nota Explicativa ao Balanço Patrimonial (BP) n° 10 (p. 82), foram apresentados detalhes que melhoram o entendimento da natureza dos créditos de longo prazo, contudo não foram explicitados dados financeiros sobre a inadimplência, assim como destacado o montante a ser recebido em até 12 meses, que deveria estar classificado no Ativo Circulante.

Com relação a conta de Créditos a Receber do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), no montante de R$546,6 milhões, verificou-se, com base em dados fornecidos pela GEPUB/DEPAT/SEFAZ[120], que havia 13.624 contratos em diversas fases de análise, cujo saldo total representava R$245,5 milhões. Essas informações indicam que deveria ser constituída provisão para provável perda na realização de tais ativos no montante da diferença. Portanto, pode-se concluir que o saldo nesta conta está superavaliado em, aproximadamente, R$301,1 milhões.

2.7.4.1 Monitoramento da recomendação c24

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, foi recomendado:

> c24. encaminhar a este Tribunal, no prazo de 60 dias, um relatório detalhado sobre os procedimentos de cobrança da inadimplência, relacionados com os Empréstimos a Servidores – PROHABIT, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e nos arts. 176, § 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.7.5 da Seção Analítica;

No Plano de Ação[121] consta como ação realizada a adoção de providências para inscrição dos inadimplentes na dívida ativa, conforme estabelece a Lei Federal nº 4.320/1964, Lei Estadual nº 13.446, de 07/10/2015, e a Lei Estadual nº 12.209, de 20/04/2011, sem indicar, no entanto, quais providências foram essas. Além disso, consta também uma ação em andamento informando que foi “Enviado ofício, via processo SEI 043.15992.2022.0004794-12, à PGE solicitando orientação para

[119] Elaborado pela 7ª CCE.
[120] Oriundos de planilha recebida da Caixa Econômica/Administradora do FCVS, contendo as informações dos créditos do Governo do Estado da Bahia (SEI 013.9678.2023.0005952-41).
[121] Processo TCE/001622/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

inclusão dos inadimplentes na dívida ativa". Por fim, foi apresentada a seguinte ação a realizar: "Após devolutiva da PGE, inscrever os inadimplentes na dívida ativa".

Apesar das ações indicadas no Plano de Ação, nenhuma delas é no sentido do encaminhamento do relatório especificado na recomendação, assim como não estabeleceu prazo para conclusão da ação em andamento e da ação a realizar. Portanto, a Auditoria conclui que essa recomendação não foi atendida.

2.7.4.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Encaminhar a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado sobre os procedimentos de cobrança da inadimplência, relacionados com os Empréstimos a Servidores – PROHABIT, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, § 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001.

2.7.5 Investimentos[122]

Essa conta contábil foi objeto de comentários na Nota Explicativa n° 11 ao BP (p. 83-88 das DCCEs de 2022), cuja composição pode ser resumida na tabela abaixo, considerando os saldos mais relevantes.

TABELA 30 – Composição do Saldo dos Investimentos, exercícios 2022 e 2021

Em R$ milhões

Detalhes	2022	2021
Estatais Não Dependentes		
• EMBASA	7.097,1	6.478,8
• DESENBAHIA	693,8	657,5
• BAHIAGÁS	475,4	117,8
Outras empresas	226,7	136,9
Subtotal	**8.493,0**	**7.391,0**
Fundos do Governo Estadual	2.169,2	1.879,2
Estatais dependentes	353,4	153,8
Outras Empresas – Método do Custo	653,8	78,5
Consórcios Públicos na área de saúde	96,3	59,1
Total da conta investimentos	**11.765,8**	**9.561,6**
Provisão para perdas com investimentos – Passivo Não Circulante		
Provisão para perdas com estatais e consórcios que apresentavam Patrimônio Líquido negativo	**-103,4**	**-100,0**

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2022.

[122] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Da leitura das DCCEs de 2022, o aumento do saldo nos investimentos foi decorrente, principalmente, de:

(a) Estatais não dependentes: reflexo dos ganhos econômicos apurados nas demonstrações contábeis da investida EMBASA e do aumento na participação da investida BAHIAGÁS (erroneamente indicado na Nota Explicativa como sendo na COMMIT GÁS S.A. - GASPETRO e demonstrado na linha representativa de “outras empresas”); e
(b) Aporte realizado pelo Estado de R$250,0 milhões no Fundo Garantidor dos Aportes da Ponte (FGAP).

2.7.5.1 Monitoramento da recomendação c25

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, foi recomendado:

> c25. apresentar, nas DCCEs, comentários sobre os fatores que influenciaram no aumento ou na redução do patrimônio das investidas, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais (item 2.7.6 da Seção Analítica);

Apesar das ações indicadas no Plano de Ação[123], realizadas e a realizar, da leitura das informações contidas nas DCCEs de 2022, observou-se serem insuficientes os comentários sobre: **(i)** detalhes importantes sobre os fatos relevantes inerentes a evolução dos saldos em investimentos, como o aumento da participação da BAHIAGÁS e o aumento no patrimônio da CONDER; **(ii)** as obrigações que influenciaram na constituição da provisão para perdas nas estatais que apresentaram Patrimônio Líquido (PL) negativo, com indicação da natureza e dos aspectos relacionados ao prazo de liquidação; e **(iii)** os fatores que influenciaram nos ganhos patrimoniais das investidas.

No caso das informações que influenciaram no aumento no patrimônio da investida EMBASA (R$577,0 milhões), foi comentado nas DCCEs de 2022 (p. 85) que o “principal fator que impactou no aumento do patrimônio líquido, foi a redução dos prejuízos acumulados”. Entretanto, observa-se nas demonstrações desta estatal, elaboradas para a data-base de 31/10/2022, que não havia prejuízos acumulados e que o ganho, de acordo com a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), foi substancialmente impactado pelas receitas financeiras (R$300,5 milhões) auferidas pela empresa no período de dez meses.

Dito isto, a Auditoria considera a recomendação como parcialmente atendida.

[123] Processo TCE/001622/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.7.5.2 Ausência de eliminação nas demonstrações consolidadas das provisões para perdas com investidas e dos saldos das contas de capital e reservas relacionados às estatais

Embora nas DCCEs de 2022 (p. 55), na Nota explicativa 2.7 ao BP, sobre os procedimentos de consolidação, indicarem as eliminações relacionadas aos saldos nas contas de investimentos, aos ativos e passivos recíprocos entre as entidades, das informações intragovernamentais na DVP e da informação de inexistência de "LUCROS NÃO REALIZADOS entre a investidora e a investida", observou-se que não foram eliminadas as provisões para perdas em estatais com saldo patrimonial negativo, assim como os saldos das contas de PL relacionados às investidas.

2.7.5.3 Inconsistências nos cálculos de equivalência patrimonial em investidas

Da revisão dos procedimentos de cálculo da equivalência patrimonial dos investimentos nas estatais, foram identificadas impropriedades, destacando-se:

a) Investida BAHIAGÁS

- Ausência de registro do ágio no momento da aquisição da participação acionária de 41,5%, ocorrida em julho/2022, estimado pela Auditoria em aproximadamente R$250,0 milhões, assim como da evidenciação dos fatores econômicos, contábeis e/ou patrimoniais que influenciaram na decisão, consoante definido no MCASP 9ª edição[124];

- Informações em notas explicativas divergentes dos fatos ocorridos em derredor da operação de aumento de participação nesta investida, no montante de R$574,8 milhões.
  - A Nota Explicativa informa que teria sido adquirida participação acionária na empresa COMMIT GÁS S.A. (GASPETRO)[125];
  - Que a participação na BAHIAGÁS, ao final do exercício, ainda era no percentual de 17% do capital, quando o correto seria de 58,5%; e
  - O ganho de equivalência na BAHIAGÁS, calculado de R$138,1 milhões[126], diverge do contabilizado de R$475,4 milhões.

b) Investida URBIS

- Saldo da rubrica de adiantamento para futuro aumento de capital na conta 12211.01.0400, no montante de R$21,1 milhões, não identificado nas demonstrações da controlada;
- A empresa apresentava PL negativo de R$59,2 milhões em 31/10/2022, sem reflexo no Balanço Consolidado do Estado.

[124] Parte II, item 8.6.
[125] DCCEs de 2022 (p. 86).
[126] DCCEs de 2022 (p. 85).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

c) Investida EMBASA

- Saldo da rubrica de adiantamento para futuro aumento de capital na conta 12211.01.0400, no montante de R$8,1 milhões, não identificado nas demonstrações da controlada;
- Saldo em reserva de reavaliação observado no BP da investida de 31/10/2022, no montante de R$160,2 millhões, não refletido adequadamente no PL consolidado do Estado.

d) Investida DESENBAHIA

- Saldo da rubrica de adiantamento para futuro aumento de capital na conta 12211.01.0400, no montante de R$18,8 milhões, não identificado nas demonstrações da controlada.

e) Investida CONDER

- Cálculo da equivalência patrimonial efetuado sem considerar o saldo da provisão para perdas, contabilizado no passivo (conta 22792.03), no montante de R$52,0 milhões.

Sobre este assunto, em resposta a solicitação de esclarecimentos, a SEFAZ/DICOP informou[127] que “Os questionamentos serão analisados e tratados caso a caso junto às investidas, sendo as correções, quando possível, realizadas ainda dentro do exercício de 2023”.

2.7.5.4 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
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.

[127] SEI n° 013.9678.2023.0009003-11.

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: IYNZUWNDUY

2.7.6 Imobilizado[128]

Na Nota explicativa ao BP de nº 12 (p. 88-98 das DCCEs de 2022), 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.

No "Relatório Imobiliário do Estado" enviado ao TCE/BA[129], anexado aos autos da prestação de Contas do Governo de 2022 e elaborado pela Superintendência de Patrimônio (SUPAT), consta a listagem de 7.797 bens imóveis controlados pela UO 9101 (APG/SAEB), através do Sistema de Controle de Bens Imóveis (SIMOV). Este relatório indica que, em 31/12/2022, este conjunto de bens representavam financeiramente R$5.427,6 milhões, sendo parte avaliada pelo critério do custo de aquisição e parte por procedimentos de reavaliação realizados em diversos exercícios. O total da depreciação acumulada desse conjunto de bens imóveis foi de R$2.869,5 milhões.

2.7.6.1 Monitoramento das recomendações c29 e c30

No Parecer Prévio das Contas de 2021, constam duas recomendações, objetivando o aprimoramento dos procedimentos e controles relacionados ao Ativo Imobilizado – bens imóveis, cujo resumo das ações propostas na versão do Plano de Ação, apresentada em fevereiro de 2023[130], podem ser sumariadas como segue:

> c29. garantir a realização do inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, 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) (item 2.8.1.6 da Seção Analítica);

No Plano de Ação, foi ponderado preliminarmente que:

> Para a SAEB coube a gestão dos bens denominados administrativos, ou seja, as sedes dos distritos industriais ou outros imóveis oriundos da SUDIC e CIS que foram objeto de outorga **a algum órgão estadual**. Para estes, a SAEB realiza um planejamento de vistorias e identificação georreferenciada de cada imóvel.
>
> Em relação aos imóveis dos outros Poderes, inobstante sejam considerados "imóveis do Estado", num sentido lato sensu, **o inventário e controle de tais bens são feitos pelos respectivos Poderes**, em respeito ao Princípio constitucional da Separação dos Poderes, que são autônomos e apresentam, de forma separada da Administração direta do Poder Executivo, os balanços patrimoniais. (grifo da Auditoria)

[128] Elaborado pela 7ª CCE.
[129] Processo TCE/0003439/2023.
[130] Processo TCE/001622/2023.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

As alegações apresentadas não se coadunam com o objeto do Processo de Prestação de Contas do Governo, onde devem ser apresentados os dados consolidados dos três Poderes.

Cabe lembrar o disposto no art. 74 da CF/1988, que indica a necessária integração do sistema de controle interno dos três Poderes, cabendo ao Poder Executivo, dentre outras atribuições, a coordenação das ações de controle sobre os bens patrimoniais, as responsabilidades de natureza jurídica sob a posse e, especificamente no âmbito do presente processo, o procedimento de consolidação dos dados de todo o conjunto de bens imóveis de propriedade do Estado, por força do disposto na Lei Estadual nº 13.204, de 11/12/2014.

Registre-se, também, o estabelecido no art. 169, § 1º, da CE/1989, que impõe que "É obrigação do Estado manter atualizados os cadastros imobiliários das terras públicas".

Dentre as ações realizadas, citadas no Plano, foi indicada como executada em fevereiro de 2023 a "Cessão do Simov para SDE para controlar os imóveis destinados ao fomento industrial. O Processo encontra-se para publicação do termo de cessão".

Do exposto, e considerando o estabelecido no Parecer Prévio de 2021, a Auditoria considera a recomendação como parcialmente atendida, haja vista que não foram apresentadas ações complementares necessárias ao atendimento pleno do disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014.

> c30. promover o 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 2.8.1.6 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

Verifica-se, no Plano de Ação, dentre outras, as seguintes ações em curso:

> […] foram realizados os ajustes e correções identificadas no relatório do TCE-BA quanto aos bens de uso comum do povo, através de lançamentos contábeis: estorno, incorporação e ajustes. E dando continuidade ao Cronograma da Comissão Estadual – PIPCP-BA - os trabalhos das comissões da SIT/SEINFRA estão sendo reiniciados em 2023 para execução das ações.
>
> AÇÃO A REALIZAR:
> Contabilização dos itens de infraestrutura:
> a) Obras de Artes Especiais (viadutos);
> b) Faixa de domínio que acompanha a malha rodoviária

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Da análise das ações indicadas no Plano, a Auditoria considera que a recomendação se encontra em atendimento, tendo como prazo de conclusão o mês de dezembro de 2023.

2.7.6.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Assegurar a implementação de controles individualizados (analíticos) para todos os bens imóveis de propriedade do Estado, em consonância com o disposto no art. 119, da Lei Estadual n° 2.322/1966, e no art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964; e Garantir a realização de inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, 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).
Recomendação 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 e 2021**).

2.7.7 Empréstimos e Financiamentos[131]

Em consonância com a Resolução nº 01, de 28/04/2021, da ATRICON, 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 2021;
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.

[131] Elaborado pela 3ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

A dívida fundada[132] no BP do exercício de 2022 pode ser assim resumida:

TABELA 31 – Distribuição da dívida fundada no Balanço Patrimonial

Em R$ milhões

Descrição	Valor
Passivo Circulante	**1.713,8**
Financiamentos a Curto Prazo – Interno	724,5
Financiamentos a Curto Prazo – Externo	859,3
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Interno	47,2
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Externo	82,8
Passivo Não Circulante	**21.439,5**
Financiamentos a Longo Prazo – Interno	10,346,0
Financiamentos a Longo Prazo – Externo	11.093,5
Total	**23.153,3**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações BP de 2022 (p. 186-188 e 833-836 das DCCEs de 2022) e Balancete Mensal de Verificação de dezembro de 2022 (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$130,0 milhões), encontra-se na Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2022 (p. 795-796 das DCCEs).

O maior credor da dívida fundada interna do Estado é a União, com créditos de R$5.199,8 milhões, que representam 46,97% dessa dívida e 22,59% do total contraído, seguido pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal (CEF), que representam, juntos, 38,08% 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 98,77% da dívida externa do Estado.

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida pública fundada:

TABELA 32 – Evolução da dívida pública fundada de 2019 a 2022

Em R$ milhões

Dívida pública fundada	Saldo				Variação (%) 2019/2022
	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	
Interna	10.091,8	10.579,3	10.625,6	11.070,5	9,70
Externa	10.056,3	12.706,2	13.416,5	11.952,8	18,86
Total	**20.148,1**	**23.285,5**	**24.042,1**	**23.023,3**	14,27

Fontes: Relatório sobre as Contas do Governador, exercício 2021 e Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa de 2022.

[132] 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").

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: IYNZUWNDUY

A análise da tabela anterior evidencia que o saldo da dívida fundada sofreu um decréscimo de R$1.018,8 milhões na comparação entre os exercícios 2021 e 2022. 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 (6,5%), do Direito Especial de Saque (11,1%) e do Iene (18,4%), conforme comentado às p. 238-242 das DCCEs de 2022.

Ressalte-se que os saldos das dívidas com os credores internos e externos, em 31/12/2022, foram atestados pela Auditoria.

2.7.8 Diferença entre os sistemas de contabilidade das empresas Estatais Dependentes e o Sistema FIPLAN[133]

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 DCCEs. No entanto, mesmo assim, aquela Diretoria auxiliaria no processo de equalização dos saldos contábeis dos sistemas.

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, foi emitida a recomendação c31 para que a SEFAZ continuasse envidando esforços para sanear as divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos constantes dos balancetes do Sistema FIPLAN, tendo em vista o estabelecido no art. 50, inciso III da LRF.

A Administração, representada pela SEFAZ, em seu Plano de Ação enviado a este Tribunal, apresentou como ação a continuação da elaboração dos relatórios de divergências a cada exercício, bem como a contratação de consultoria especializada por intermédio do Programa PROFISCO II para indicar solução definitiva para as divergências.

No Relatório de Auditoria de Monitoramento no Sistema FIPLAN[134], foi informado que a SEFAZ elaborou relatórios apontando as diferenças encontradas entre os dois sistemas, posição em dezembro/2021, encaminhou esses relatórios às empresas estatais dependentes e definiu o prazo de até o final do exercício de 2022, para esclarecimentos e saneamento das diferenças. Anexou ainda a Nota Técnica do projeto PROFISCO II, informando que, com a sua retomada, dará continuidade à contratação de consultoria especializada e espera alcançar a equalização definitiva.

[133] Elaborado pela 3ª CCE.
[134] Protocolo nº TCE/009164/2020, Ref.2965956-17/20.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Quanto às providências adotadas pelas empresas, aquela Auditoria observou que, até 09/11/2022, a CTB, a CERB e a CONDER apresentaram explicações para os fatos que ocasionaram as diferenças entre os sistemas, bem como solicitaram orientações à DICOP/GECOR para os procedimentos de regularização. A Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM) criou, por meio da Resolução nº 009, de 22/06/2022, uma comissão para apuração e depuração das mencionadas divergências, indicando que os trabalhos iniciariam em 22/06/2022, com o prazo de 30 dias para conclusão, podendo ser prorrogado. A Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e a Bahia Pesca S/A (BAHIAPESCA) ainda não tinham se pronunciado.

Em relação à mencionada Nota Técnica, aquela Auditoria verificou que uma das metas é “adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro”, tendo como resultado esperado a metodologia para adequação, com prazo previsto para sua conclusão em 2024. Vale mencionar que um dos impactos potenciais previstos no item 6 da mencionada Nota Técnica é cumprir o Plano de Ação acordado com o TCE/BA.

Assim, a Auditoria presumiu que a causa das divergências está na falta de compatibilização entre os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada, que não permite o registro harmônico. Portanto, as empresas estatais dependentes somente poderão alimentar o Sistema FIPLAN, de forma devida e/ou tempestiva, após a adequação entre os sistemas.

Logo, a SEFAZ não pode se eximir de sua responsabilidade de gestora do Sistema FIPLAN, uma vez que, por imposição legal (inciso IV do art. 2º do Decreto Estadual nº 14.125, de 06/09/2012), esse Sistema deveria estar plenamente adequado para atender às empresas estatais dependentes.

Do exposto, a Auditoria considera a recomendação em atendimento, visto que a equalização definitiva só ocorrerá em 2024, com a implantação da metodologia para adequação dos registros contábeis entre o Sistema FIPLAN e a contabilidade privada. Dessa forma, persistem as divergências no exercício de 2022, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 33 – Diferença entre os saldos (Estatais Dependentes)

Em R$ milhões

Descrição	Saldos em 31/12/2022		Diferença
	Sistema FIPLAN	Sistema das empresas	
Ativo	**4.334,0**	**2.692,6**	**1.641,4**
Ativo Circulante	1.584,9	322,0	1.262,9
Disponibilidade	186,2	199,8	-13,5
Outras contas	1.398,7	122,2	1.276,5
Ativo Não-Circulante	2.749,1	2.370,6	378,5

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: IYNZUWNDUY

Descrição	Saldos em 31/12/2022		Diferença
	Sistema FIPLAN	Sistema das empresas	
Passivo e Patrimônio Líquido	**4.334,0**	**2.692,6**	**1.641,4**
Passivo Circulante	545,7	644,0	-98,3
Passivo Não-Circulante	62,8	1.756,9	-1.694,1
Patrimônio Líquido	**3.725,5**	**291,7**	**3.433,8**

Fontes: Balancetes do Sistema FIPLAN e dos sistemas próprios de contabilidade das empresas estatais dependentes – posição em 31/12/2022.

A LRF, em seu art. 50, inciso 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;".

Ademais, nos moldes definidos pelo art. 2º, inciso III da LRF, a CONDER, a CTB, a CERB, a CBPM, a CAR e a BAHIAPESCA são empresas estatais dependentes, e, como tal, se sujeitam à utilização do Sistema FIPLAN, conforme o art. 2º do Decreto Estadual nº 14.125/2012. Dessa forma, essas empresas têm o encargo de registrar 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$13,5 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$85,2 milhões. Dessa forma, além da distorção a maior, de R$1.641,4 milhões, no Ativo e no Passivo e PL do Estado, houve um impacto a menor de R$98,8 milhões na apuração da disponibilidade de caixa bruta.

A não apuração das divergências identificadas nos saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e daqueles constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN distorce as DCCEs de 2022, 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.

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: IYNZUWNDUY

2.7.8.1 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 2024, definido para a implantação da metodologia (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**).

2.7.9 Contratos de PPP[135]

No item 1.4 das DCCEs de 2022 (p. 32-42), constam informações sobre os contratos de concessões comuns inerentes ao uso de três terminais náuticos e à exploração dos serviços de transporte hidroviário em quatro linhas, bem como informações sobre nove contratos de concessão especiais (PPP). Além disso, há uma tabela contendo dados apurados em 2022 sobre os indicadores de desempenho definidos nestes contratos, objeto de avaliação por verificadores independentes.

Na Nota Explicativa ao BP n° 12[136], foram apresentados dados complementares sobre os saldos contábeis relacionados com os bens móveis e imóveis do Estado sob a responsabilidade "das Sociedades de Propósito Específico (SPE)", entidades privadas gestoras dos contratos de PPP. Nesta Nota, também são apresentados os saldos em 31/12/2022 e a movimentação contábil do exercício das obrigações do Estado decorrentes da construção dos ativos definidos nos respectivos pactos.

2.7.9.1 Monitoramento das recomendações c50 e c51

No Parecer Prévio das Contas de 2021, constam duas recomendações, objetivando o aprimoramento dos procedimentos e controles relacionados aos Contratos de PPP, cujo resumo das ações propostas na versão do Plano de Ação apresentada em fevereiro de 2023[137], pode ser sumarizado como segue:

> c50. aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP (item 2.15.4 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

[135] Elaborado pela 7ª CCE.
[136] DCCEs de 2022 (p. 96-98).
[137] Processo TCE/001622/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

No Plano de Ação, foi ponderado preliminarmente como “contextualização”, que:

> No nosso entender, não há exigência legal para segregar informações em relação às obras, imóveis e equipamentos cedidos para as concessionárias imóveis e aos imóveis objeto de desapropriações, visto que não há exigência no MDF.
>
> Em relação as contingências, riscos e outras obrigações, apesar de existir a conta contábil, não houve movimentação no período, fazendo com que os saldos estejam zerados.

Sobre tais alegações, cabe registrar as seguintes orientações contidas no MDF 12ª edição[138], que indicam elementos que ainda não estão adequadamente evidenciados nas DCCEs de 2022:

> **Ativos Constituídos pela SPE**
>
> Registra o valor dos ativos necessários à prestação do serviço público. Pode ser um ativo já existente no parceiro privado, um ativo construído, desenvolvido ou adquirido pelo parceiro privado, ou benfeitorias em um ativo já existente no parceiro público.
> […]
> **Provisões de PPP**
>
> Registra o valor dos passivos de prazo ou de valores incertos relacionados aos riscos de demanda, construção, disponibilidade ou outros riscos decorrentes dos contratos de PPP. (em negrito grifo do autor, sublinhado grifo da Auditoria)

Na análise da Nota Explicativa n° 12, observa-se, no quadro demonstrativo dos bens imóveis (p. 98 das DCCEs de 2022), a designação genérica de “Ativos SPE a incorporar” no montante de R$4.638,5 milhões, sem indicação da natureza do ativo nem a qual contrato se refere. Além disso, não há indicação dos bens imóveis preexistentes que foram cedidos para exploração pelas SPEs.

Ademais, os totais informados nesta Nota, em relação aos ativos constituídos até 31/12/2022 de R$7.683,7 milhões e passivos de R$4.489,9 milhões divergem substancialmente do apresentado no Demonstrativo sobre as PPPs (elaborado com base nas orientações do MDF), cujo saldo total de ativos para esta mesma data é de R$18.961,7 milhões e passivos de R$12.555,5 milhões.

Da leitura do MCASP 9ª edição[139], observa-se orientações que se coadunam com o MDF 12ª edição, no sentido de serem mantidos controles, com razoável nível de detalhamento, sobre os ativos, inclusive daqueles preexistentes, cedidos às SPEs para gestão dos contratos de PPP, conforme trechos transcritos a seguir:

[138] Anexo 13, Demonstrativo das PPPs (p. 459-466).
[139] Parte III, item 2.4.

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: IYNZUWNDUY

> Quando um **ativo preexistente** no concedente atender aos requisitos citados (“a” e “b”), o concedente deverá reclassificar o ativo como um “ativo de concessão de serviços públicos”.
>
> Para avaliar a possibilidade de que o **custo ou valor do ativo da concessão seja determinado em bases confiáveis**, o concessionário deve fornecer ao concedente relatórios sobre o progresso da construção ou desenvolvimento do ativo. Dessa forma, o concedente reconhecerá um ativo e um passivo associado.
> […]
> Os componentes da contraprestação paga pelo concedente ao concessionário, **ativo** e serviços, **devem ser identificáveis separadamente e alocados pelo valor justo**. Quando esses componentes não puderem ser identificáveis separadamente, o valor justo do ativo deve ser determinado usando técnicas de estimativas. (grifo da Auditoria)

Como ações realizadas, foi citado no Plano, em essência, manter o procedimento de expedir continuamente ofícios para “Secretarias Gestoras dos contratos de PPP, requerendo informações sobre o acompanhamento dos contratos de PPP, conforme relatório padrão elaborado”, “[…] reiterando a necessidade dos adequados registros contábeis” e “[…] preenchimento de relatório com informações sobre acompanhamento e fiscalização dos contratos”.

Do exposto, considerando-se o que foi estabelecido no Parecer Prévio de 2021, a Auditoria considera a recomendação como parcialmente atendida, haja vista que não foram apresentadas ações complementares necessárias para o atendimento pleno ao disposto no MDF 12ª edição e no MCASP 9ª edição, no que tange à evidenciação dos ativos cedidos aos contratos, bem como sobre a mensuração das contingências.

> c51. 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 2.15.4 da Seção Analítica);

Verifica-se, no Plano de Ação, em síntese, as seguintes ações realizadas e em andamento:

> […] orientação e capacitação das Secretarias Gestoras e Secretarias […] envio de solicitações para atualização contínua.
>
> […] expedição de ofício para as Secretarias de Estado e demais entidades interessadas, para inclusão e contínua atualização das informações […]
>
> […] está sendo atualizado e o domínio http://pppeconcessoes.ba.gov.br da “Plataforma PPP Bahia” está sendo direcionado para o conteúdo do site https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm.

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: IYNZUWNDUY

Entretanto, da verificação dos dados e informações contidas no citado site[140], observa-se que ainda não constam informações relevantes sobre os contratos de PPP vigentes, como: a prorrogação do contrato do Hospital do Subúrbio, o estágio de execução dos contratos do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica e os parcelamentos objeto de aditivos ao Contrato do Metrô Salvador – Lauro de Freitas, relacionados principalmente com os riscos de demanda já mensurados e em fase de apuração.

Portanto, considerando a natureza das ações indicadas no Plano, a Auditoria considera que a recomendação foi parcialmente atendida**,** pois o prazo de conclusão das ações indicadas era março de 2023, porém ainda perduram aspectos que demonstram falhas na transparência das informações sobre os Contratos de PPP.

2.7.9.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
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**).

2.7.10 Demais Obrigações a Curto Prazo – Convênios recebidos a comprovar[141]

O saldo desta conta em 31/12/2021 era de R$3.629,3 milhões, sendo relacionado aos convênios de captação e contratos de repasse de recursos oriundos, principalmente, do Governo Federal. Esses valores indicavam que mais de 93,4% dos recursos recebidos já tinham sido utilizados, provavelmente na execução do objeto pactuado nos acordos. Isso foi objeto de ressalvas na análise da equipe técnica deste TCE/BA, conforme manifestado na Seção Analítica do ano anterior, em virtude de não representar a situação destes pactos ao final do exercício.

[140] Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm. Acesso em: 04 maio 2023.
[141] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Na Nota Explicativa 2.6.1 das DCCEs de 2022[142], foi informada a realização de "alteração na sistemática de contabilização dos Convênios de Receita" passando a "a ser em contrapartida da conta de Variação Patrimonial Aumentativa – VPA".

2.7.10.1 Monitoramento da recomendação c26

No Parecer Prévio das Contas de 2021, foi recomendado:

> c26. aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação (item 2.7.10 da Seção Analítica)

Da leitura do Plano de Ação apresentado, observou-se a revisão nos procedimentos de contabilização, mediante a edição, pela SEFAZ, da OT n° 073/2022, que estabeleceu "procedimentos a serem adotados pelas unidades executoras e órgãos setoriais de finanças no registro da contabilização da receita e na entrega da prestação de contas de Convênios de Receita".

Entretanto, da leitura desta OT, verifica-se que não foi definido de forma adequada o tratamento a ser dado em relação aos convênios de captação com saldos em disponibilidade, consoante disposto na NBC TSP 01, de 21/10/2016, itens 17, 44, 45, 50 a 52 e no MCASP 9ª edição, Parte II, item 14.3.3.

Da análise da Nota Explicativa ao BP n° 1 (DCCEs de 2022, p. 70), sobre o saldo em disponibilidades, observa-se a existência de recursos relacionados "aos valores recebidos e pagos de recursos de convênio, principalmente convênios federais", no montante de R$208,8 milhões. Esses recursos estão vinculados aos convênios de captação e, portanto, também deveriam ser refletidos como obrigações no passivo consolidado do Estado.

Além dos saldos financeiros relacionados às ações pendentes de concretização nos convênios de captação, deveriam ser apresentados dados e informações necessárias para a adequada avaliação da situação deste tipo de obrigação, como:

- Natureza do projeto financiado: detalhamento por tipo de instrumento, órgão repassador, objeto financiado, período de vigência e fontes de recursos;
- Situação dos projetos ao final do exercício: em execução, paralisados, em atraso, ou concluídos agregando comentários sobre os motivos da situação dissonante do pactuado no instrumento;
- Fluxo de recursos por convênio: montante total do pacto, dos recebimentos e aplicações (no exercício e acumulado), da contrapartida, de possíveis glosas, bem como do saldo em disponibilidade no final do exercício.

[142] DCCEs de 2022 (p. 53-54).

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: IYNZUWNDUY

Do exposto, conclui-se que a recomendação foi parcialmente atendida, pois os procedimentos contábeis em vigor ainda requerem aprimoramento.

2.7.10.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Aprimorar os procedimentos contábeis relativos ao controle do fluxo de recursos, no sistema patrimonial, relacionadas aos convênios de captação, considerando o que estabelece a NBC TSP 01, itens 17, 44, 45, 50 a 52 e no MCASP 9ª edição, Parte II, item 14.3.3.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).

2.7.11 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais[143]

Na Nota Explicativa 14 ao BP (DCCEs de 2022, p. 100), foram apresentados comentários sobre a conta Pessoal a Pagar, cujo saldo ao final do exercício era de R$2.479,4 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 contabilizar no sistema patrimonial o montante das férias devidas aos servidores, considerando o período aquisitivo do direito ao usufruto do benefício.

2.7.11.1 Inconsistências na apropriação de obrigações de natureza trabalhista

Na revisão das instruções[144] relacionadas ao procedimento implementado no exercício, de apropriação das férias devidas, observou-se que o montante contabilizado em dezembro foi obtido diretamente de relatório do sistema de processamento da folha (RH Bahia). Entretanto, foram identificados aspectos que demonstram estarem inconsistentes, tendo em vista que na rotina não constava(m): **(i)** os servidores lotados no Poder Judiciário, Defensoria Pública e no Ministério Público; **(ii)** as gratificações relacionadas diretamente às férias; **(iii)** os encargos previdenciários incidentes sobre o montante das férias devidas; e **(iv)** a segregação da parcela a ser paga no ano seguinte ao das DCCEs de 2022, de forma a classificá-la no Passivo Circulante. Outro aspecto observado foi que o montante apropriado na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) – UO 11302 –, de R$224,5 milhões, mostrou-se muito superior à média das demais autarquias.

[143] Elaborado pela 7ª CCE.
[144] Ofício Circular nº 001/2023 – SEFAZ/SAF/DICOP.

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: IYNZUWNDUY

Além das inconsistências acima sobre a mensuração do montante das férias ao final do exercício, foram observados outros tipos de inconsistências relacionadas à não apropriação:

- de verbas remuneratórias e/ou diferenças de remunerações devidas em meses anteriores, pagas de forma parcelada através da rubrica da folha denominada de Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA)[145], excetuando-se às apropriadas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), cujo saldo contábil em 31/12/2022 era de R$545,3 milhões. Cabe informar que, somente no mês de janeiro de 2023, foi pago, através desta rubrica, R$16,2 milhões pelas UOs do Poder Executivo;
- das licenças-prêmio devidas aos servidores, tanto aquelas com direito a indenização financeira como as relacionadas ao direito de usufruto pelo gozo sem laborar; e
- mensalmente, das obrigações relativas ao 13° salário dos servidores, incluindo os encargos previdenciários.

Tais observações revelam que os Passivos desta natureza se encontram subavaliados, impossibilitando que a Auditoria mensure o impacto no Passivo, assim como no PL e na DVP do exercício de 2022.

2.7.11.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15[146].
Recomendação ao Governo do Estado
Editar norma objetivando disciplinar os procedimentos para apropriação dos diversos tipos de obrigações de natureza trabalhista, incluindo, também, os encargos e gratificações a elas relacionados, em atenção ao princípio contábil da competência, no sentido de reconhecer, de forma tempestiva e consistente, o montante deste tipo de Passivo.

[145] Relacionados a remunerações devidas em períodos aquisitivos anteriores ao da folha de pagamento.
[146] Parágrafos 11 a 18.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.7.12 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências)[147]

Objetivando melhorar a transparência e *accountability* das demonstrações contábeis, a NBC TSP 03[148], de 21/10/2016, 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 58[149]; e
> (c) valores de algum reembolso previsto, apresentando o valor de qualquer ativo que tenha sido reconhecido na forma do reembolso.

Em linha com esta norma, o MCASP 9ª edição[150] 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.

Acerca da divulgação dos passivos contingentes, a NBC TSP 03 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 44[151] a 62[152];
> (b) uma indicação das incertezas em relação ao valor ou à periodicidade de saída; e
> (c) a possibilidade de algum reembolso.

Os saldos em 2022 e 2021 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:

---

147 Elaborado pela 7ª CCE.
148 Sobre Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.
149 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.
150 Parte II, item 17.2.1.
151 O valor reconhecido como provisão deve corresponder a melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.
152 Ganhos decorrentes de alienações esperadas de ativos não devem ser levados em consideração quando da mensuração da provisão, mesmo que a alienação esperada esteja significativamente ligada ao evento que dá origem à obrigação. Em vez disso, a entidade deve reconhecer ganhos ou perdas esperadas na alienação de ativos nos momentos especificados por outra NBC TSP que trata dos ativos em questão.

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: IYNZUWNDUY

TABELA 34 – Saldos das Contas de Passivo e de Controle (compensação), relativas às Indenizações

Em R$ milhões

Código FIPLAN	Descrição	2022 (A)	2021 (B)	Diferença (C=A-B)	Variação % (C/B)
	Passivo não circulante	**8.806,0**	**3.434,5**	**5.371,5**	**156,4%**
2274	Riscos civis	6.321,4	1.830,9	4.490,5	245,3%
2271	Indenizações trabalhistas	2.066,7	1.471,1	595,6	40,5%
2273	Riscos fiscais	417,8	132,5	285,3	215,3%
	Contas de Controle	**20.849,1**	**3.530,8**	**17.318,3**	**490,5%**
74112	Indenizações civis	16.805,8	1.693,2	15.112,6	892,5%
74111	Indenizações trabalhistas	2.605,6	862,2	1.743,4	202,2%
74113	Indenizações de natureza tributária	1.437,7	975,4	462,3	47,4%

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Na Nota Explicativa nº 23 às DCCEs de 2022 (p. 109), foi comentado que:

> As Provisões para Riscos Trabalhistas e Civis 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. Para a contabilização dos valores como Provisão foram levados em consideração aqueles em que a PGE ou Setor Jurídico classifica como provável. Os valores classificados como Possível foram, conforme estabelece o item 17.3 do MCASP, 9ª Edição, contabilizados em Contas de Controle (7.4.1.1.1.01.00.00 / 8.4.1.1.1.01.00.00 – PASSIVOS CONTINGENTES TRABALHISTAS e 7.4.1.1.2.01.00.00/8.4.1.1.2.01.00.00 – PASSIVOS CONTINGENTES CIVIS).

Entretanto, não há comentários sobre os aspectos que influenciaram o incremento significativo do saldo das provisões (156%) e dos passivos contingentes (490,5%), assim como não há informações sobre os critérios adotados na elaboração do relatório que justifiquem o valor da provisão em relação a: **(i)** avaliação dos riscos e/ou da probabilidade do desfecho desfavorável dos processos; **(ii)** quantificação financeira das perdas; e **(iii)** quanto a abrangência do levantamento elaborado.

Para elucidar essas questões, a Auditoria enviou solicitação de esclarecimentos para a SEFAZ, que, ao responder, através do setor GEPUB/COJUD, informou que “foi considerado como provisão o valor não contestado pela COCAP (Valores COCAP)” e para os passivos contingentes “foi considerado como passivo contingente o valor da diferença entre o valor reclamado e o valor COCAP (Diferença apurada)”.

O DEPAT também enviou uma resposta, porém não mencionou o critério utilizado.

Embora a provisão contábil esteja lastreada por listagens contendo a estimativa de perda, de forma individualizada por processo, elaborada pelo órgão responsável pelo seu acompanhamento em juízo, essas listagens revelaram-se incompletas para suportar a provisão no passivo, por não conterem requisitos essenciais definidos na NBC TSP 03, como por exemplo:

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: IYNZUWNDUY

a) Ausência de indicação dos parâmetros utilizados para avaliação dos riscos envolvidos, da probabilidade de perda financeira e da consequente classificação, considerando os critérios definidos pela norma contábil, como: de perda remota, possível ou provável;

b) Os levantamentos não contemplam:
   - Indicação da data da possível inclusão na listagem cronológica de precatório publicada anualmente pelo Núcleo de Precatórios do TJ/BA;
   - Os processos em estágios de tramitação, tanto anteriores ao de determinação pelo levantamento da indenização, bem como após e cujo cálculo tenha sido elaborado pela COCAP em anos anteriores;
   - A data base de atualização monetária das contingências;
   - Vinculação, ou não, a depósitos prévios, em juízo – Ativo conta Depósitos Judiciais (1135102); e
   - Outros custos vinculados à decisão principal, porventura determinados pelo juízo ao Estado, como: contribuições previdenciárias, honorários de sucumbência, dentre outros.

c) Não foram avaliadas pela PGE as prováveis ou possíveis perdas relativas aos processos nas diversas instâncias (iniciais ou recursais, inclusive no STF e STJ).

Portanto, apesar de haver uma comunicação por parte da secretaria, a Auditoria entende que a resposta não continha os detalhes que atendessem ao questionamento acerca dos critérios utilizados para suportar os saldos das contas de provisão e passivos contingentes. As respostas enviadas apenas replicaram as informações existentes no quadro enviado pela Auditoria na solicitação.

O montante consignado nas contas de controle, objeto de menção em nota explicativa como de “perda possível”, foi estabelecido em premissa inconsistente com a norma contábil, pois foi utilizado como critério a diferença entre o valor reclamado e o valor repassado pela COCAP.

Ademais, não foram contabilizadas no BP ou comentadas nas DCCEs de 2022, assim como nos exercícios anteriores, as possíveis contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos, 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

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: IYNZUWNDUY

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 independentes.

As inconsistências nos procedimentos de mensuração, registro contábil e divulgação dos passivos contingentes e das provisões para indenizações vêm sendo objeto de recomendação nos Pareceres Prévios das Contas desde 2014. Na última seção analítica, foi novamente verificada a necessidade do "aprimoramento do processo de elaboração das DCCEs, [...], agregando demonstrativos abrangentes e consistentes sobre: [...] levantamento e a mensuração das contingências".

Para 2022, cabe destacar o não atendimento da NBC TSP 03, itens 98 e 100, que abordam os requisitos necessários para correta divulgação acerca das provisões e dos passivos contingentes, respectivamente.

2.7.12.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Aplicar a NBC TSP 03, itens 98 e 100, que trazem, respectivamente, requisitos necessários para correta divulgação acerca das provisões e dos passivos contingentes.
Recomendação ao Governo do Estado
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, ao MCASP 9ª edição, parte II, capítulo 17, e à NBC TSP 03.

2.7.13 Provisões Matemáticas – Passivo atuarial[153]

O Estado da Bahia vem contabilizando o Passivo Atuarial do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV) e do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (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 nº 464, de 19/11/2018, do Ministério da Fazenda (MF), em consonância com os princípios contábeis da prudência e oportunidade.

[153] Elaborado pela 6ª 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Consoante as DCCEs de 2022 (p. 196), o grupo Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo totalizou o montante de R$155.289,4 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 2022 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 2019 a 2022, 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 35 – Dados financeiros e atuariais

Em R$ milhões

Item	2019	2020	2021	2022
Receitas Previdenciárias	5.141,4	4.645,4	4.738,3	5.093,1
Despesas Previdenciárias	8.440,7	9.188,7	9.746,8	11.120,6
Resultado Previdenciário	**(3.299,3)**	**(4.543,3)**	**(5.008,5)**	**(6.027,5)**
Aporte Financeiro	3.086,5	4.530,6	5.000,8	6.027,1
Receita Corrente Líquida (RCL)[(1)]	34.510,3	37.772,8	45.333,6	55.298,5
Aporte/RCL (%)	**8,94**	**11,99**	**11,03**	**10,90**
Déficit atuarial	340.853,3	151.923,6	145.165,4	155.266,8
Déficit/RCL (%)	**987,69**	**402,20**	**320,21**	**280,78**

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 2022.
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 2022 (p. 139), 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 2022, o referido aporte representou 10,90% da RCL do exercício. É importante destacar que, caso não houvesse a transferência dos R$594,2 milhões do BAPREV para o FUNPREV, a necessidade de aporte seria da ordem de R$6.621,3 milhões, o equivalente a 11,97% da RCL do exercício.

Um estudo publicado pelo então Ministério da Previdência Social[154], acerca da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), apresentou o resultado de determinados indicadores calculados a partir dos resultados atuariais.

[154] NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **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. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Um 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 2019 foi superior a 9 vezes a RCL anual do Estado. A partir de 2019, houve uma 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 enquadrou na faixa considerada crítica (indicador inferior a três) nos quatro últimos exercícios, conforme a tabela a seguir:

TABELA 36 – Quantitativos de servidores ativos e inativos

Item	2019	2020	2021	2022
Segurados Ativos	111.811	104.924	101.008	96.417
Segurados Inativos	133.607	136.932	131.887	140.404
Relação Ativos / Inativos	**0,84**	**0,77**	**0,77**	**0,69**

Fontes: Relatórios de Avaliação Atuarial e Demonstrativo de Resultado Avaliação Atuarial (DRAA) 2020.

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. Cabe ressaltar que, desde 2019, a relação se tornou ainda mais 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.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.7.13.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP)

O Indicador de Situação Previdenciária (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 indicador de situação previdenciária, 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 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 Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (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 11 – 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

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: IYNZUWNDUY

Aspecto	Indicador	Objetivo
		art. 7º da Portaria e pelo nível de certificação, no Pró-Gestão RPPS, obtida pelo regime.
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), Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativos de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Certificados 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 art. 77 da Portaria MF nº 464/2018 dispõe que, para fins de aplicação de supervisão prudencial, os RPPS seriam segmentados por perfil de risco atuarial, atualizado anualmente, por meio de matriz de risco que considere o porte do regime e as informações constantes do CADPREV e do SICONFI.

Para fins do disposto na IN SPREV nº 1, de 23/08/2019, 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.

2.7.13.2 Resultados do RPPS/BA

No caso do RPPS/BA, o Indicador de Situação Previdenciária obteve a classificação “D”, refletindo em uma piora em relação ao exercício anterior, conforme destacado a seguir:

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: IYNZUWNDUY

QUADRO 12 – ISP do RPPS/BA

Aspecto	Transparência e Gestão	Situação Financeira	Situação Atuarial	ISP em 2022
Nota	C	B	C	D

Fonte: Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria. Acesso em: 12 abr. 2023.

Em nível nacional, a situação por Estados e Distrito Federal ficou assim: apenas 3 tiveram nota final “A”, que foram os Estados do Amazonas, Alagoas e Paraná; 6, Nota “B”; 10, “C” e 8, obtiveram “D”.

FIGURA 7 – ISP Estados e Distrito Federal

ENTE	UF	INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	PERFIL ATUARIAL
GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS - AL	AL	A	VI
GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS - AM	AM	A	VI
GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - PR	PR	A	VI
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ES	ES	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL - MS	MS	B	III
GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA - RO	RO	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS	RS	B	III
GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE - SE	SE	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS - TO	TO	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO ACRE - AC	AC	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ - AP	AP	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - CE	CE	C	II
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - DF	DF	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO - MT	MT	C	II
GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA - PB	PB	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ - PI	PI	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ	RJ	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - RR	RR	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SC	SC	C	II
GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA - BA	BA	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS - GO	GO	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO - MA	MA	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - MG	MG	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PA	PA	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - PE	PE	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - RN	RN	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SP	SP	D	I

Fonte: Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria. Acesso em: 22 maio /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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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” e do “Envio de Informações”. 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. 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 0,0060, segundo critérios estabelecidos pela Secretaria da Previdência.

Por último, o Indicador de “Envio de Informações” visa avaliar o nível de atendimento, pelos RPPS, da obrigatoriedade de encaminhamento à SPREV, do DRAA, do DPIN, dos DIPR, dos DAIR e das MSC. Neste requisito, o RPPS/BA obteve classificação “B”, inferior à do exercício anterior, pois houve redução na pontuação referente ao envio mensal da MSC.

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 [...].

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Consoante as DCCEs de 2022 (p. 117), o cumprimento desta decisão judicial monocrática fez com que entre dezembro/2016 e dezembro/2022 fossem transferidos financeiramente R$4,33 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, fato relatado com maior detalhe no item 2.9.2.1 desta Seção Analítica.

Nesse sentido, com o julgamento pela improcedência do referido agravo, publicada no ano de 2020, inexiste qualquer respaldo judicial ou legal que autorize a transferência de recursos do fundo previdenciário para o fundo financeiro, fato também relatado no item 2.9.2 desta Seção Analítica.

2.7.14 Patrimônio Líquido (PL)[155]

2.7.14.1 Monitoramento das recomendações c34, c35 e c36

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, foram feitas três recomendações, cujo resumo das ações realizadas pela SAF/SEFAZ, indicadas no Plano de Ação[156], podem ser sumariadas como segue:

QUADRO 13 – Resumo das ações realizadas para atendimento das recomendações c34, c35 e c36

Recomendação	Resumo das ações realizadas
c34. apurar as causas dos eventos econômicos nas contas de ajustes de exercícios anteriores e, quando irregulares, identificar os responsáveis em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994 e com o art. 58 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);	"Incluída na Nota 27 ao Balanço Patrimonial das Notas Explicativas às DCCEs 2022 quadro com os principais lançamentos que impactaram a conta Ajustes de Exercício Anteriores. Foi utilizado para definir essa evidenciação o critério de materialidade correspondente a 2% sobre o total de débitos e créditos nessa conta."
c35. dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de capital e lucros (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);	"Concluídos os ajustes das Contas de Capital Social e Reservas de todas as empresas estatais dependentes. O resultado desses ajustes pode ser verificado na DMPL 2022 e nas Notas 2 e 5 desta demonstração nas Notas Explicativas às DCCEs 2022."

[155] Elaborado pela 7ª CCE.
[156] Processo TCE/001622/2023.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Recomendação	Resumo das ações realizadas
c36. editar uma norma no sentido de disciplinar o registro contábil dos eventos na conta de ajustes de exercícios anteriores, tanto os relacionados com mudança de critério contábil como os inerentes a retificação de erro, objetivando reconhecer, de forma tempestiva, todos os fatos econômicos que afetaram o patrimônio do Estado, em atenção ao princípio contábil da competência e melhorando a comparabilidade das demonstrações (item 2.8.2.4 da Seção Analítica);	"Como a Contabilização nessas contas é realizada por meio de lançamentos automatizados pelas transações: ADH, CRP, EST, GCV, LIQ, PCT, RPC e TRP ou por lançamentos semiautomáticos (NLA) e, quando realizados por meio de NLC há o acompanhamento da DICOP, entendemos não ser necessária a geração de normativo específico." (grifo da Auditoria)

Fonte: Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021.

Do quanto exposto acima, a Auditoria conclui pelo atendimento parcial à recomendação c35, conforme comentado no item 2.7.14.3 desta Seção Analítica, e pelo não atendimento às recomendações c34 e c36, cujas ações adotadas não foram suficientes para atender ao quanto recomendado, consoante comentado no item 2.7.14.4 desta Seção Analítica.

2.7.14.2 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

A DMPL (p. 206/813 das DCCEs de 2022) pode ser resumida como segue:

TABELA 37 – DMPL dos exercícios 2022 e 2021

Em R$ milhões

Detalhes	Patri-mônio Social	Reservas de			Ajustes de Avaliação Patrimonial	Resultados Acumula-dos	Saldos FIPLAN
		Capital	Lucros	Reavalia-ção			
Saldos em 31/12/2020	**546,9**		**109,2**			**-137.768,8**	**-137.112,7**
Diferença saldos iniciais						-2,1	-2,1
Ajustes de Ex. Anteriores						3.272,2	3.272,2
Aumento de Capital	30,3						30,3
Superávit do Exercício						14.468,3	14.468,3
Constituição de Reservas		13,1		88,3			101,4
Saldos em 31/12/2021	**577,2**	**13,1**	**109,2**	**88,3**		**-120.030,4**	**-119.242,6**
Ajustes de Ex. Anteriores						-6.533,0	-6.533,0
Aumento de Capital	375,7						375,7
Superávit do Exercício						1.749,9	1.749,9
Constituição de Reservas		-0,7	46,7	803,8			849,8
Avaliação Patrimonial					260,4		260,4
Saldos em 31/12/2022	**952,9**	**12,4**	**155,9**	**892,1**	**260,4**	**-124.813,5**	**-122.539,9**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2022 e do Sistema FIPLAN.

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: IYNZUWNDUY

Nas notas explicativas 2.7 e 2.13 ao BP (p. 119-129 e 137-138 das DCCEs de 2022), constam demonstrativos e comentários sobre os Ajustes de Exercícios Anteriores, efetuados na conta de Resultados Acumulados, assim como o resumo dos lançamentos nas demais contas componentes do PL.

Das análises efetuadas foram observadas as seguintes inconsistências:

2.7.14.3 Falta de uniformidade no registro de eventos nas contas de Patrimônio Social e Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação dificultando a comparabilidade das DCCEs

Conforme comentado nas Notas Explicativas às DCCEs de 2022, as contas de Patrimônio Social e de Reservas de Capital e Lucros são inerentes a apenas alguns órgãos e Fundos da Administração Indireta (FUNDESE, CAR em 2021 e CBPM, CERB, CTB e BAHIAPESCA em 2022), pendentes de agregação os saldos relacionados às demais empresas como a CONDER e a URBIS.

Este procedimento acarreta divergência na consolidação dos saldos, no BP, podendo também gerar diferenças na acumulação das receitas e despesas, na apuração da DVP, bem como pode comprometer o montante de origens e aplicações, considerado no BF.

Quanto à conta de Reserva de Reavaliação e Ajuste de Avaliação Patrimonial, cujo saldo refere-se ao registro das reavaliações em edificações e terrenos contabilizados no ano de 2021 pela UO 9101 (SAEB) e em 2022 na CONDER, o procedimento adotado, apesar de coerente com as normas, revela falta de uniformidade em relação aos adotados para as demais entidades/unidades consideradas no processo de consolidação.

A adoção do reconhecimento dos efeitos da reavaliação em conta específica do PL se constitui em mudança de procedimento contábil, devendo ser mensurados e evidenciados todos os efeitos, mediante o levantamento das reavaliações promovidas em anos anteriores, para a adequada comparabilidade. Cabe lembrar que, anteriormente, tais ganhos patrimoniais poderiam ser reconhecidos diretamente na DVP de cada ano, porém isso foi abolido, a partir de 2021, pelo MCASP 8ª edição[157].

Nesse contexto, em observância ao requisito da Comparabilidade[158] das demonstrações, deve ser promovido o levantamento de todos os saldos relacionados às reavaliações de Ativos, tanto dos entes da administração direta como indireta, no sentido de retificar os saldos desta reserva, em consonância com este princípio.

[157] Parte II, Item 5.4.1. Abolição da faculdade permanece no MCASP 9ª edição, Parte II, Item 11.4.1.
[158] NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 3.12 a 3.25.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Outro exemplo a ser citado é a reavaliação nos ativos da investida EMBASA, que não estavam refletidos nas DCCEs de 2022, pois nas Demonstrações Contábeis de 31/10/2022 dessa empresa, o saldo na conta de Reserva de Reavaliação era no montante de R$160,2 milhões.

2.7.14.4 Falta de evidenciação adequada de ajustes de exercícios anteriores nas DCCEs de 2022

Da leitura da Nota Explicativa ao BP nº 27[159], onde constam tabelas demonstrativas dos Ajustes de Exercícios Anteriores, por tipo de documento de registro, por UO, além de um resumo por natureza, podem ser destacados os seguintes eventos:

TABELA 38 – Resumo dos Principais Ajustes de Exercícios Anteriores

Em R$ milhões

Detalhes	UO	Débito (a)	Crédito (b)	(a) - (b)
Por mudança de critério contábil				
Incorporação de estradas	SIT		880,3	-880,3
Contabilização de Convênios de captação	SEDUR		501,8	-501,8
Provisões passivas referente a processos cíveis	E. Gerais	1.443,5		1.443,5
Retificação de erro imputável a exercícios anteriores				
Regularização de lançamentos do Metrô	SEDUR	3.794,3		3.794,3
Acerto na provisão contingências cíveis – 2019	E. Gerais	2.911,6		2.911,6
Lançamento relativo a depreciação do Metrô	SEDUR		144,1	-144,1
Demais ajustes		1.174,4	270,3	-904,1
Total conforme Nota Explicativa 27		**9.323,8**	**1.796,5**	**7.527,3**
Outro ajustes não especificados				**-994,3**
Total conforme DMPL				**6.533,0**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2021.

Da análise do quadro de ajustes[160], verificam-se as seguintes inconsistências consideradas pela Auditoria deste TCE/BA relevantes e superiores ao "critério de materialidade correspondente a 2% sobre o total de débitos e créditos nessa conta", comentado no Plano de Ação:

- Ausência de apresentação dos gastos reconhecidos no sistema orçamentário, no elemento de "Despesas de Exercícios Anteriores", no montante de R$1.507,8[161] milhões;

[159] DCCEs de 2022 (p. 119-128).
[160] DCCEs de 2022 (p. 128-129).
[161] DCCEs de 2022 (p. 171).

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: IYNZUWNDUY

- O montante dos ajustes decorrente de mudança de critério contábil relativo aos saldos no início do exercício das contas de Convênios de Captação foi indicado como sendo de R$501,8 milhões, quando o correto seria R$3.629,3 milhões;
- O ajuste por mudança de critério contábil relativo à "incorporação de estradas", por se tratar de reavaliação de ativos, deveria ser creditado na conta de Reserva de Reavaliação, conforme estabelece a NBC TSP 23[162], de 21/11/2019;
- O ajuste relacionado à retificação na conta de provisão para contingências teve parte do valor classificado como mudança de critério contábil e parte como erro, em desacordo com a NBC TSP 23[163];
- Ajustes não especificados em montante relevante (R$994,3 milhões).

Registre-se que, assim como em anos precedentes, os ajustes de exercícios anteriores foram em montante relevante (R$9,3 bilhões – a débito e R$1,8 bilhão – a crédito, além dos não especificados), aliado ao fato de serem decorrentes de:

- Grande quantidade de lançamentos, inclusive de valores irrisórios e entre subcontas;
- Diversidade de tipos de eventos e contas contábeis envolvidas; e
- Lançamentos efetuados por várias entidades/unidades e servidores.

Este procedimento prejudica substancialmente a avaliação das DCCEs, comprometendo a compreensibilidade e a comparabilidade das demonstrações contábeis, além de aspectos qualitativos basilares da informação contábil como da representação fidedigna, da verificabilidade e, principalmente, do registro tempestivo dos eventos[164].

Na ocorrência de erros materiais ou de mudança de política contábil, o MCASP 9ª edição[165] 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 e/ou reconhecidos de forma oportuna, devendo ser, sempre que possível, evitados. Caso aconteçam, devem ser identificadas as causas, não apenas

[162] NBC TSP 23, itens 16 e 18.
[163] NBC TSP 23, itens 16 a 23.
[164] NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 3.10 a 3.31.
[165] Parte II, Item 22.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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 acarretou perda patrimonial.

Portanto, as informações disponibilizadas em relação aos ajustes de exercícios anteriores carecem de elementos importantes de *accountability,* sobretudo, em relação à apuração dos fatos que os motivaram, se decorreram de erro ou falha no fluxo das informações, de orientação contábil oportuna ou de práticas administrativas inadequadas.

2.7.14.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Apurar as causas dos eventos econômicos nas contas de ajustes de exercícios anteriores e, quando irregulares, identificar os responsáveis em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994; Uniformizar os procedimentos de registro contábil dos eventos econômicos, nas contas de Patrimônio Social, Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação, e implementar rotina de conciliação periódica dos saldos dos livros contábeis oficiais das respectivas entidades, da administração indireta e dos fundos, com os do Sistema FIPLAN, base para a consolidação, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual[166] e NBC TSP 11[167]; e Revisar os procedimentos de registro contábil dos eventos na conta de ajustes de exercícios anteriores, objetivando reconhecer, de forma tempestiva, todos os fatos econômicos que afetaram o patrimônio do Estado, em atenção ao princípio contábil da competência e melhorando a comparabilidade das demonstrações, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual e NBC TSP 23.
Recomendação ao Governo do Estado
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 (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).

[166] Parágrafos 3.10 a 3.31.
[167] Parágrafos 118 a 124.

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: IYNZUWNDUY

2.8 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

2.8.1 Auditoria Financeira[168]

Com a aprovação da Resolução nº 1.601, de 24/09/2020, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o inciso IX do art. 4º da Resolução CFC nº 1.328, de 18/03/2011, foi alterado, passando a vigorar com o seguinte texto:

> Art. 4º - As Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas se estruturam conforme segue:
> [...]
> IX - de Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicável ao Setor Público - NBC TASP - são as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica Aplicadas à Auditoria do Setor Público convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria emitidas pela International Federation of Accountants (Ifac) e recepcionadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Conforme disposto no art. 4º da Resolução CFC nº 1.601/2020, "a adoção dessas Normas passa a vigorar a partir de 01/01/2024, sendo a adoção permitida a partir de 1º de janeiro de 2021, no todo ou em parte" (grifo da Auditoria).

Essa análise tem como objetivo aumentar o grau de confiança das demonstrações financeiras do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2022, mediante a expressão de opinião sobre a existência ou não de distorções relevantes em determinados grupos de contas, independente se causadas por erro ou fraude (ISSAI 200, item 16).

2.8.1.1 Auditoria Financeira nas Disponibilidades do Estado

Dos dados apresentados nas DCCEs de 2022 (p. 69-71, 185 e 773), a disponibilidade bruta consolidada do Estado pode ser resumida como segue:

TABELA 39 – Disponibilidades brutas do Estado por conta contábil

Em R$ mil

Código	Detalhes	31/12/2022	31/12/2021
11111.0201	CONTA ÚNICA - BANCO DO BRASIL S/A	3.456.573	5.078.498
11111.0300	BANCOS - CONTA CONVÊNIOS	208.834	240.188
11111.0400	BANCOS - CONTAS ESPECIAIS	4.937.049	2.815.724
11111.0500	BANCOS - CONTA ARRECADAÇÃO	1.053.615	2.429.557
11111.5000	APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	3.316.794	1.538.557

[168] Elaborado pela 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Código	Detalhes	31/12/2022	31/12/2021
11111.9800	(-) SISTEMA DE SUPRIMENTO DE FUNDOS	-990.000	-990.000
11131.0300	DEPÓSITOS JUDICIAIS	842.022	
11121.0298	MOEDA ESTRANGEIRA		22.630
Total		**12.824.887**	**11.135.154**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com bases em dados do Sistema FIPLAN e das DCCEs de 2022.

Em cumprimento à Programação Anual do TCE/BA, foram expedidas as Ordens de Serviços nº 089/2022, com a finalidade de realizar auditoria nas Contas de Governo do exercício de 2022 e nº 099/2022, com a finalidade de realizar auditoria financeira nas disponibilidades do Estado da Bahia.

Com relação à Auditoria das Contas de Governo, cumpre ressaltar que o Anexo I da Resolução TCE/BA nº 164/2015 estabelece que na prestação de contas deve constar o perfil das disponibilidades, incluindo composição por natureza/tipo e fonte, ao passo que o Plano de Trabalho do Conselheiro Relator[169] determinou que as disponibilidades fossem objeto de exame auditorial das contas do exercício de 2022.

A Auditoria Financeira teve como escopo a realização de exames nas informações e saldos das disponibilidades apresentados nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022, objetivando avaliar se a informação financeira apresentada está “em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável” (NBASP 100, item 22).

Os principais procedimentos de auditoria aplicados foram os seguintes:

- Obtenção de confirmações externas das instituições bancárias sobre os saldos disponíveis em contas bancárias na data-base de 31/12/2022;
- Exame documental de extratos bancários e de ordens de pagamento;
- Análise dos livros contábeis; e
- Entrevistas e solicitações de esclarecimento junto aos responsáveis pela gestão das áreas financeira e contábil da SEFAZ e de outras unidades jurisdicionadas.

No transcurso das referidas auditorias, foram identificados achados relevantes, com repercussão na gestão financeira do Estado e nas DCCEs de 2022, os quais são apresentados nos próximos itens desta Seção Analítica.

[169] TCE/006764/2021.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.8.1.1.1 Contas bancárias não escrituradas no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Sistema FIPLAN), contrariando o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964[170] e o inciso I do art. 50 da LRF[171]

Durante os exames de auditoria realizados, foi identificado na base de dados do Sistema FIPLAN, relativa ao exercício de 2022, no módulo denominado Tabelas Financeiras, o cadastro de 1.568 contas bancárias de titularidade do Estado da Bahia, com seus respectivos códigos de Cadastro de Conta Bancária (CBO), código esse que possibilita o registro contábil das transações financeiras ocorridas.

Entretanto, na opção "Conta ponte" deste módulo, existiam outras 345[172] contas bancárias, de diversas instituições financeiras, cuja titularidade está em nome de órgãos da estrutura do Poder Executivo, não cadastradas adequadamente em relação às funcionalidades referentes ao controle contábil e financeiro, ou seja, sem CBO, contrariando o quanto disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no inciso I do art. 50 da LRF.

Além das contas bancárias cadastradas na opção "Conta ponte" (contas sem CBO), foram identificadas 135[173] contas de titularidade de diversos órgãos da estrutura do Poder Executivo, cadastradas na opção "Conta bancária do credor", as quais também não possuem CBO.

A Auditoria verificou que as contas cadastradas nas opções "Conta ponte" e "Conta bancária do credor" podem ser destinatárias de recursos financeiros por meio de ordens de pagamento operacionalizadas no Sistema FIPLAN, sendo que a "Conta ponte" só recebe pagamento via "crédito em conta corrente - autenticação", enquanto que "conta bancária do credor" recebe pagamentos via TED, DOC, transferência entre contas do mesmo banco, dentre outras formas de pagamento.

Ademais, a partir da análise de extratos bancários, foram verificadas saídas de recursos por meio destas contas, sem a emissão de documentos oficiais autorizadores de pagamento – Nota de Ordem Bancária (NOB) e Nota Extraorçamentária (NEX) –, assim como não foi realizado o reconhecimento e o controle contábil sobre as movimentações financeiras, tendo em vista que, por serem contas bancárias não escrituradas, não fazem parte do Sistema FIPLAN, que é o sistema de contabilidade e finanças oficial do Estado.

---

170 Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

171 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;

172 Contas do Poder Executivo, excluídas as que se relacionavam a adiantamento e as das estatais não dependentes.

173 Contas do Poder Executivo, com movimentação bancária em 2022, excluídas as das estatais não dependentes.

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: IYNZUWNDUY

Foram identificadas também 30 contas sem qualquer cadastro no Sistema FIPLAN, cuja movimentação não é realizada nesse Sistema, mas sim, diretamente pelos responsáveis, por meio de aplicativo de autoatendimento das instituições bancárias ou outros mecanismos de autorização, como ofícios e e-mails.

As contas bancárias de titularidade de órgãos[174] da administração pública do Estado da Bahia, sem escrituração no Sistema FIPLAN, podem ser classificadas considerando-se as seguintes características:

- Contas bancárias com cadastro no módulo de Tabelas Financeiras na opção "Contas ponte", nos tipos "autenticação", "relacionamento", "matriz" e "convênio recebido";
- Contas bancárias cadastradas no módulo Cadastro de Credores na opção "Conta bancária do credor"; e
- Contas bancárias sem cadastro em ambas as funcionalidades acima.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos, a SEFAZ informou que:

> As contas de autenticação (contas ponte) foram criadas para, transitoriamente, receber recursos da execução orçamentária e financeira para quitação de obrigações que, por variadas razões, não podem ser concluídas no sistema FIPLAN.
>
> São situações que não decorrem de limitações do sistema FIPLAN, mas de características específicas que ultrapassam o nível de intervenção das áreas gestoras do sistema. Como exemplos, na unidade 80.101 – DEPAT/EGE, há os seguintes casos:
>
> a) parcelamento de PASEP, em razão de a RFB não possibilitar a geração do DARF com código de barras, elemento necessário na funcionalidade Detalhar Fatura;
> b) boleto do BNDES, cujo valor incorpora parcelas de amortização (despesa de capital) e de juros (despesa corrente), que possuem empenhos apartados, com valores distintos do valor total do boleto;
> c) parcelas de dívidas externas, quitadas por meio de operação cambial, para créditos a instituições financeiras externas e organismo multilaterais de crédito.
>
> Nesse processo, a execução orçamentária e financeira é totalmente executada no FIPLAN, observando as etapas de geração de PED, EMP, LIQ e NOB, com os recursos financeiros encaminhados para a conta de autenticação, apenas para quitação do documento na "boca do caixa" bancário.

Não obstante a SEFAZ tenha alegado que existem situações que demandariam a execução financeira fora do Sistema FIPLAN, a Auditoria destaca que a existência de contas bancárias, cuja movimentação não é escriturada, afronta ao disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, inciso I, da LRF.

[174] Excluídas as entidades de direito privado e as empresas.

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: IYNZUWNDUY

Cumpre registrar que a realização de pagamentos por meio de contas bancárias não escrituradas, além de potencializar riscos relacionados com a execução financeira, provoca distorções nas Demonstrações Financeiras do Estado.

2.8.1.1.2 Disponibilidades em contas bancárias não escrituradas de, no mínimo, R$118,3 milhões, na data de 31/12/2022, sem a adequada evidenciação nas DCCEs de 2022 e em Notas Explicativas

Conforme dados dos extratos bancários fornecidos pela SEFAZ, foram constatadas 98 contas bancárias sem escrituração com saldo disponível em 31/12/2022, os quais não estavam refletidos nos livros contábeis e, consequentemente, nas DCCEs de 2022, no montante de, no mínimo, R$51,9 milhões no Banco do Brasil. São apresentadas na tabela a seguir as contas com saldo mais representativo.

TABELA 40 – Contas bancárias do Banco do Brasil, sem escrituração e com saldo em 31/12/2022

Em R$

Denominação conforme extrato da conta	N° da conta e dígito	Saldo em 31/12/2022
SCU BB PGTO REJEIT ATIVOS	991640 7	10.096.040,66
SCU BB SEC PST BBPAG	991707 1	7.882.798,55
SCU BB PMBA AUTENTICACAO	1100142 9	4.886.121,04
SCU BB FUNSERV PAG DIVERS	1100064 3	4.531.083,71
CONVENIO 755853/2011	5927 7	4.224.690,24
F A A PESQUISA EST BAHIA	990510 3	3.264.387,38
SCU BB SEC PAG DIVERSOS	1100057 0	2.433.447,83
SCU BB UEFS UNIV TODOS	992466 3	1.674.699,72
SCU BB SEAP PGTO DIVERSOS	1100111 9	1.356.016,87
SCU BB SSP PAG DIVERSOS	1100031 7	1.318.715,91
SEDES PAA LEITE CV	992138 9	1.603.390,37
DETRAN TRANS MULTA CONVEN	991662 8	1.050.490,71
Outras contas com saldo inferior a R$1 milhão		7.578.192,67
Total		**51.900.075,66**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nos extratos bancários fornecidos pela SEFAZ.

Por meio de solicitação de informações às instituições bancárias (procedimento de circularização[175]), foi identificado, no conjunto de informações fornecidas pela CEF, saldo financeiro em 27 contas bancárias não escrituradas, no montante de, no mínimo, R$66,4 milhões. São apresentadas na tabela a seguir as contas com saldo mais representativo.

[175] Procedimento auditorial aplicado apenas em relação aos CNPJs n° 13.937.073/0001-56 (nome empresarial: Estado da Bahia) e nº 13.937.032/0001-60 (nome empresarial: Bahia Secretaria da Fazenda).

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: IYNZUWNDUY

TABELA 41 – Contas bancárias da Caixa Econômica Federal, sem escrituração e com saldo em 31/12/2022

Em R$

Denominação conforme extrato da Conta	N° da Conta e dígito	Saldo em 31/12/2022
GOV BA OGU PPI FAV FALHAS GEOLOG	24696 3	13.359.824,31
GOV SETUR OGU TUR BRASIL ACESSIB	24676 9	10.368.664,04
GOV BA OGU PPI FAV PERIPERI	00001 8	9.337.375,11
GOV BA OGU PPI FAV LAGOA GRANDE	00027 1	8.364.250,95
GOV BA OGU PPI FAV JD MANGABEIRA	00003 4	8.046.588,83
GOV SETUR OGU TUR BRA 247884 04	24675 0	5.448.901,31
GOV BA OGU PPI FAV LAG DA BASE	00004 2	2.805.034,68
GOV SETUR OGU TUR BRAS SINAL SSA	23164 8	2.602.789,68
GOV BA OGU PPI FAV COMUNID PINTG	00005 0	1.906.848,50
ESTADO DA BAHIA	01014 5	1.678.170,11
GOV SETUR OGU TUR BRASIL CAMAMU	24674 2	1.449.400,15
Outras contas com saldo inferior a R$1 milhão		1.072.812,63
Total		**66.440.660,30**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nas informações fornecidas pela CEF.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, a SEFAZ[176] alegou que:

> […] 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.
>
> O cadastro, controle e conciliação de cada conta, bem como da respectiva CBO, quando for o caso, é de responsabilidade das diretorias de finanças ou equivalentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, conforme disposto no Dec. 14.407/2013.

Com relação às alegações da SEFAZ, a Auditoria destaca que os fatos identificados nos exames auditoriais permitiram concluir que contas não escrituradas permaneceram com saldos na data de encerramento do exercício financeiro, resultando, com isso, em subavaliação das disponibilidades apresentadas nas DCCEs de 2022, em pelo menos R$118,3 milhões.

Cabe ressaltar que os procedimentos aplicados, objetivando avaliar a extensão desta irregularidade e a repercussão nas informações constantes nas DCCEs de 2022, não foram extensivos de forma a identificar todas os casos de contas bancárias não escrituradas. Portanto, podem existir outras contas não identificadas por esta Auditoria.

[176] Processo SEI n° 013.7252.2023.0020118-51.

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: IYNZUWNDUY

Desta forma, a Equipe de Auditoria registra que se faz necessária a identificação por parte do Estado de todas as contas não escrituradas e seus respectivos saldos em 31/12/2022, com a emissão de nota explicativa complementar às DCCEs de 2022.

2.8.1.1.3 Registros de transações no montante de R$40.837,6 milhões, relacionadas a ordens bancárias de pagamento, que indicam como contas de destino dos recursos, contas bancárias sem escrituração, de titularidade do próprio Estado

Com o objetivo de verificar o montante e a natureza dos pagamentos que foram realizados durante o exercício de 2022, por meio do uso de contas bancárias "ponte" de autenticação, a Auditoria constatou, em pesquisa à base de dados contábeis do Sistema FIPLAN, a emissão de ordens bancárias de pagamento (70.181 NOBs e 553 NEXs) que indicavam uso deste tipo de conta como destinatária de recursos financeiros, envolvendo valores no montante de R$40.837,6 milhões, cuja titularidade é do próprio Estado.

Do montante de R$40.837,6 milhões supracitado, verificou-se que R$34.598,1 milhões referiam-se a transações relacionadas a sete contas bancárias "ponte", por onde teriam ocorrido ingressos de recursos financeiros, no ano, em montante superior a R$1 bilhão, individualmente, conforme ilustrado na tabela a seguir:

TABELA 42 – Contas "ponte", de titularidade do próprio Estado, cujo ingresso de recurso, indicado por meio de ordens bancárias, seria superior a R$1 bilhão em 2022

Em R$ milhões

Banco	Nº da Agência	Nº da conta	Montante de recursos em 2022	Ente credor indicado na ordem bancária - NOB / NEX
Banco do Brasil	3832-6	1100108-9	10.919,2	Encargos Gerais do Estado
		1100106-2	5.950,1	FUNPREV
		1100057-0	5.442,9	Secretaria da Educação
		1000001-1	5.241,9	Diretoria do Tesouro – SEFAZ
		1100142-9	3.008,2	Polícia Militar da Bahia
		1100143-7	2.685,5	FPM Militares do Estado da Bahia
		1100092-9	1.350,3	Fundo Estadual de Saúde
Total			**34.598,1**	

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Verificou-se que os eventos de maior volume das referidas transações foram relacionados com:

- Repasse de tributos às prefeituras;
- Pagamento da remuneração de servidores; e
- Recolhimento de impostos federais e municipais, decorrentes de retenções e/ou consignações.

Das análises da movimentação indicada nos extratos bancários do mês de dezembro de 2022, das quatro contas "ponte" de autenticação com maior fluxo de recursos selecionadas pela Auditoria, foi possível constatar que a utilização de ordens de pagamento realizadas no Sistema FIPLAN, por meio de NOB/NEX para essas contas, distorcem os eventos econômico-financeiros que representam, haja vista não se tratarem de pagamentos, mas sim de outros dois tipos de eventos:

1. Transferências entre contas do próprio Estado; e
2. Registros meramente simbólicos, uma vez que os recursos não transitaram efetivamente pelas respectivas contas bancárias (quando ocorre apenas a regularização da despesa no Sistema FIPLAN).

Por fim, cabe ressaltar que, com base no procedimento realizado, foi possível constatar que transitaram efetivamente por essas contas "ponte" de autenticação, no mínimo, R$1.791,7 milhões durante o exercício de 2022, sendo que o restante (R$39.045,8 milhões) se refere a registros no Sistema FIPLAN que indicavam o trânsito de recursos por essas contas.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos, a SEFAZ[177] não apresentou considerações sobre este assunto.

2.8.1.1.4 Execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa, tendo como conta bancária de destino uma conta não escriturada do próprio Estado, sendo que o efetivo pagamento ao credor ocorre em momento posterior ao que foi realizada a baixa da despesa

A Auditoria verificou a ocorrência de registros da execução orçamentária e financeira de despesas, tendo como conta destinatária de recursos financeiros uma conta não escriturada do próprio Estado. Estes registros foram realizados por meio de ordens de pagamento (NOB ou NEX), no entanto, o pagamento efetivo ao credor final ainda não havia sido realizado. Ou seja, a despesa foi registrada, produziu efeitos nas informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, mas os recursos permaneceram sob controle do Estado, em conta não escriturada, para a realização do efetivo pagamento ao credor final, em momento posterior.

[177] Processo SEI n° 013.7252.2023.0020118-51.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Nos itens a seguir, são apresentadas as situações identificadas em duas das quatro contas selecionadas pela Auditoria.

- **Conta 1.100.108-9 – SCU BB DEPAT ENC GERAIS**

Conforme extrato bancário, foram identificadas transações financeiras no mês de dezembro, registradas no Sistema FIPLAN como ordens de pagamento (NOBs), com indicação de conta destinatária de recursos financeiros a conta "ponte" 1.100.108-9. Portanto, tais transações registradas como pagamento são na realidade transferências financeiras entre contas do próprio Estado.

Da análise dos extratos bancários, foram identificados os aspectos apresentados na tabela abaixo.

TABELA 43 – Resultado da análise do extrato bancário da conta "ponte" de autenticação n° 1.100.108-9

Em R$ mil

Análise do extrato bancário		Montante	Confronto com o Sistema FIPLAN
Saldo em 30/11/2022		75,6	Saldo não evidenciado na contabilidade, uma vez que a conta bancária não é escriturada
11 registros de recebimentos		71.192,8	Transferências de recursos tendo como origem a CBO 0001, registradas no Sistema FIPLAN por meio de NOBs, cujo histórico indica pagamentos de amortizações de empréstimos/financiamentos e de parcelamentos de tributos federais.
11 registros de saída	CH AVULSO	-18.493,9	Movimentação não evidenciada na contabilidade, uma vez que a conta bancária não é escriturada
	CÂMBIO	-24.876,5	
	REFIN LEI 9496	-27.897,9	
Saldo em 31/12/2022		**0**	

Fonte: Extratos bancários e Sistema FIPLAN.

Portanto, as transações registradas no Sistema FIPLAN no mês de dezembro como quitação de obrigações com terceiros, através de ordens bancárias de saída de recursos da conta CBO 0001, referem-se, em sua essência, a transferências de recursos para conta bancária "ponte", não correspondendo, portanto, aos atos administrativos de quitação das obrigações.

- **Conta 1.100.057-0 – SCU BB SEC PAG DIVERSOS**

A movimentação, conforme extrato de dezembro/2022, pode ser resumida como segue:

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: IYNZUWNDUY

TABELA 44 – Resultado da análise do extrato bancário da conta "ponte" de autenticação n° 1.100.057-0

Em R$ mil

Análise do extrato bancário		Montante	Conforme FIPLAN
Saldo em 30/11/2022		3.477,4	Saldo não evidenciado na contabilidade, uma vez que a conta bancária não é escriturada
368 registros de recebimentos		1.814,5	368 NOBs de pagamento de INSS, consignação e principal, sobre folha de ativos e locação de mão de obra (saída de recursos pelas CBOs 3431 e 0001)
1 registro de recebimento		70,0	Movimentação não evidenciada na contabilidade, uma vez que a conta bancária não é escriturada
121 registros de saída	IMPOSTOS	-1.913,5	
	PAG BOLETO	-108,0	
	PAGTO RPS/RF	-907,0	
Saldo em 31/12/2022		**2.433,4**	**Saldo não evidenciado na contabilidade, uma vez que a conta bancária não é escriturada**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base nos extratos bancários e no Sistema FIPLAN.

Da análise das 368 NOBs, emitidas pelas UOs 11101 e 11801, em 364 foram constatados os seguintes aspectos:

- Operações realizadas tendo por ordenador e liberador o mesmo servidor, porém com códigos de acesso diferentes, em desconformidade com o disposto na Lei Estadual nº 2.322/1966, art. 43 c/c art. 44; e
- Apresentavam nome do credor "Secretaria da Receita Federal", porém se referem a transferências financeiras para contas bancárias de titularidade do próprio Estado.

A SEC, em resposta[178] à solicitação de esclarecimentos sobre o funcionamento desta conta bancária "ponte", informou que:

> Tal conta é utilizada para autenticação de boletos vencidos, pagamento de impostos/contribuições, multas de trânsito, atendimento de bloqueios judiciais etc.
> […] não houve a necessidade de criação de "CBO" nos sistemas de contabilidade e finanças do Estado (antes de 2013 SICOF / depois FIPLAN), **não havendo portanto correspondente contábil para aferição de conciliação bancária**.
> […] **não há um controle efetivo com a relação de credores pendentes de pagamento**. (grifo da Auditoria)

Pelo exposto, a Auditoria conclui que as NOBs examinadas não podem ser consideradas como probantes dos atos administrativos de autorização dos pagamentos, assim como os procedimentos de controle da movimentação e dos saldos através desta conta "ponte" não estão em conformidade com disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/1964.

[178] SEI n° 011.5513.2023.0017917-06.

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: IYNZUWNDUY

Em resposta à solicitação, a SEFAZ informou que a existência dessas contas se faz necessária para o processamento de alguns tipos de pagamentos e que:

> Para que tal quitação ocorra, o documento é encaminhado por ofício à instituição financeira, via sistema SEI, assinado por servidores devidamente autorizados, condição sem a qual o banco não conclui o processo.
>
> O comprovante de quitação, devolvido pelo banco, deve ser anexado ao processo SEI que deu origem ao processo de pagamento. **Nessa etapa, justamente por ocorrer fora do FIPLAN, não tem como haver emissão de documentos oficiais (NOB/NEX)**, como esperado pela equipe de auditoria (fl. 1). Há, porém, uma vinculação direta entre o processo SEI da execução da despesa e as etapas realizadas no FIPLAN. (grifo da Auditoria)

Conforme pode se extrair da própria resposta da SEFAZ, a execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa é realizada num primeiro momento, com produção dos respectivos efeitos, tendo como conta bancária de destino uma conta não escriturada do próprio Estado, sendo que o efetivo pagamento ao credor ocorre em momento posterior, por meio do envio de ofício à instituição financeira.

Por fim, a SEFAZ informa que a responsabilidade pelo cadastro, controle e conciliação das contas é das diretorias de finanças ou equivalentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, conforme disposto no Decreto Estadual nº 14.407, de 09/04/2013.

Ocorre que a simples existência de contas não escrituradas afronta ao disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no inciso I do art. 50 da LRF. Desta maneira, o Sistema FIPLAN, cuja responsabilidade pela gestão é compartilhada entre SEFAZ e SEPLAN, conforme art. 3º do Decreto Estadual nº 14.125/2012, não deveria permitir a utilização de contas não escrituradas de titularidade do Estado.

2.8.1.1.5 Registro de ordens de pagamento como “regularização”, tendo contas de destino não escrituradas, cuja movimentação financeira não ocorreu por essas contas

Verificou-se no Sistema FIPLAN diversas ordens de pagamento de “regularização” e com indicação de trânsito de recursos por contas não escrituradas, porém as movimentações financeiras decorrentes dessas ordens de pagamentos não foram identificadas nos extratos de tais contas bancárias do mês de dezembro/2022, conforme situações detalhadas a seguir.

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: IYNZUWNDUY

- **Conta 1.100.057-0 – SCU BB SEC PAG DIVERSOS**

TABELA 45 – Resumo das ordens de pagamento para a conta não escriturada 1.100.057-0

Em R$ mil

Natureza	CBO de origem dos recursos	Data		Quantidade de NOBs	Montante no mês de dezembro/2022
		Emissão	Criação		
Pagamento de servidores e REDA – principal e consignações	0462	30/12/22	22/12/22	34	42.032,9
		30/12/22	03 e 06/01/23	120	650.087,3
	4144	Diversas	Diversas	7	6.845,5
Total				**161**	**698.965,7**

Fonte: Elabora pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Do exame do documento oficial que evidenciaria a autorização para pagamento (NOBs), verificou-se que constam nos campos “Liberador de Pagamento” e “Ordenador de Despesa” o nome da mesma servidora, porém com códigos de cadastros diferentes, portanto, em desacordo com a segregação de função estabelecida na Lei Estadual nº 2.322/1966, art. 43 c/c art. 44. Além disso, esses pagamentos tiveram como credor uma conta bancária que não recebeu recursos, sendo que a data de criação de 120 NOBs indica terem sido emitidas após o encerramento do exercício, ou seja, a posteriori.

Da análise do extrato bancário da conta de origem dos recursos (CBO 4144), observa-se que as transferências/pagamentos foram realizadas em diversas datas do mês de dezembro, porém registradas no sistema financeiro e contábil, como sendo em datas e valores diferentes das NOBs. Portanto, as NOBs examinadas não podem ser consideradas como probantes dos atos administrativos de autorização do pagamento.

Do quanto acima comentado, as transações de natureza financeira, relacionadas com os repasses para pagamento de pensões e aposentadorias – principal e consignações, bem como de “regularização”, não foram refletidas no sistema financeiro, assim como na contabilidade, de forma fidedigna com os atos administrativos, seja pelo trânsito de recursos por conta bancária fora dos controles oficiais do Estado, seja pela emissão de documentos de forma desconexa com os respectivos atos administrativos e sem a observância de procedimentos de controle e acompanhamento dos saldos na respectiva conta não escriturada, conforme apresentado no item 2.8.1.1.4 desta 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: IYNZUWNDUY

- **Conta 1.100.108-9 – SCU BB DEPAT ENC GERAIS**

TABELA 46 – Resumo das ordens de pagamento para a conta não escriturada 1.100.108-9

Em R$ mil

Natureza	CBO de origem dos recursos	Data		Quantidade de NOBs	Montante no mês de dezembro/2022
		Emissão	Criação		
Distribuição de receitas tributárias para prefeituras	0661	30/12/22	03/01/23	1	577.310,7
	0369	30/12/22	03/01/23	1	50.886,8
Outros não analisados				21	34.721,0
Total				**23**	**662.918,5**

Fonte: Resumido pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Nas duas NOBs relacionadas com as operações de distribuição de receitas tributárias para as prefeituras, foram verificadas as seguintes situações:

- Não constam no extrato bancário da conta não escriturada n° 1.100.108-9, do mês de dezembro de 2022, movimentações financeiras relacionadas com as NOBs citadas;
- No extrato bancário das contas de origem dos recursos (CBOs 0661 e 0369), as transferências relacionadas a estas duas NOBs foram realizadas em diversas datas do mês de dezembro para contas bancárias diferentes da conta indicada nas NOBs; e
- As NOBs foram formalmente datadas de 30/12/2022, porém "criadas"/incluídas no Sistema FIPLAN somente em 2023 pela sistemática de "regularização", portanto emitidas em data posterior à efetiva ocorrência das transações.

Em relação à NOB de R$577,3 milhões, foi informado pela DEPAT/SEFAZ[179] que "corresponde à regularização do total das cotas parte do ICMS dos municípios arrecadado e repassado em dez/2022" e "inclui a parcela do valor arrecadado em nov/2022 e repassado em dez/2022". Adicionalmente, foi comentado que "as saídas ocorrem semanalmente de forma automática através do Banco Centralizador, conforme contrato e observando a LC 63/90".

Quanto ao repasse da arrecadação ser feito através de NOB de regularização no Sistema FIPLAN e a NOB indicar como conta bancária credora uma conta "ponte" que não recebeu efetivamente recursos, foi informado o seguinte:

> Como a arrecadação e o repasse para as 417 contas de destino são automáticos, executados pelo Banco Centralizador, cabe à SEFAZ/DEPAT a regularização da despesa. Portanto, **a conta de destino não precisa**

[179] SEI n° 013.9678.2023.0014598-63.

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: IYNZUWNDUY

> **receber nenhum recurso. A indicação da conta de autenticação se dá devido à inviabilidade de se fazer os registros individualizados** para cada um dos 417 municípios. (grifo da Auditoria)

Quanto às transferências diretas aos municípios, referente ao repasse da arrecadação tributária, efetuada de forma semanal e automática pelo próprio agente bancário, como descrito, não se justifica o registro "fictício" de trânsito dos recursos por conta bancária "ponte", tendo em vista o disposto no art. 88 da Lei Federal nº 4.320/1964. Em relação a esse aspecto, a SEFAZ complementou que:

> A indicação da conta de autenticação (conta ponte) nesse processo se justifica pelo fato de que o FIPLAN, incorporando uma regra do sistema bancário, não permite que a NOB possua a mesma conta bancária como conta de origem e como conta de destino da transação.

Os argumentos apresentados não justificam o procedimento de emissão de NOB com registro "simbólico" do trânsito dos recursos por esta conta bancária não escriturada e de forma desconexa com os atos administrativos efetivamente concretizados financeiramente. Tal procedimento está em desacordo com as qualidades da informação estabelecidas na NBC TSP Estrutura Conceitual, em especial quanto à representação fidedigna.

- **Conta 1.100.106-2 – SCU BB FUNPREV PGTS DIVER**

TABELA 47 – Resumo das ordens de pagamento para a conta não escriturada 1.100.106-2

Em R$ mil

Natureza	CBO de origem dos recursos	Data		Quantidade de NOB	Montante no mês de dezembro/2022
		Emissão	Criação		
Pagamento de pensões e aposentadorias – principal e consignações	0737	30/12/22	03/01/23	34	238.690,3
		Diversas	Diversas	84	460.848,9
	2154	30/12/22	03/01/23	1	29,5
Total				**119**	**699.568,7**

Fonte: Resumido pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Conforme extrato bancário das contas de origem dos recursos (CBOs 0737 e 2154), as transferências teriam sido realizadas em diversas datas do mês de dezembro, sendo efetivadas por meio de ARRs, e, posteriormente, emitidas as diversas NOBs de "regularização", sendo 34 criadas em 2023.

Portanto, as NOBs não refletem os atos administrativos efetivados pelo Banco, sendo algumas formalizadas a posteriori.

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: IYNZUWNDUY

Do quanto acima comentado, as transações de natureza financeira, relacionadas com os repasses para pagamento de pensões e aposentadorias – principal e consignações, objeto de exame pela Auditoria, não foram refletidas no sistema financeiro, assim como na contabilidade, de forma fidedigna com os atos administrativos, seja pela indicação do trânsito de recursos por conta bancária fora dos controles oficiais do Estado, seja pela emissão de documentos de forma desconexa com os respectivos atos administrativos.

- **Conta 1.000.001-1 – SCU BB SEFAZ AUTENTIC PES**

TABELA 48 – Resumo das ordens de pagamento para a conta não escriturada 1.100.001-1

Em R$ mil

Natureza	CBO de origem dos recursos	Data		Quantidade de NEX	Montante no mês de dezembro/2022
		Emissão	Criação		
Distribuição FUNDEB	0373	Diversos	28/12/22	6	169.826,7
		Diversos	04/01/23	28	324.528,7
Total				**34**	**494.355,4**

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN.

Do exame dos documentos oficiais que evidenciariam a autorização para pagamento, neste caso as NEXs, verificou-se que consta apenas o nome do usuário que emitiu o documento, portanto sem os requisitos estabelecidos na Lei Estadual nº 2.322/1966, art. 43 c/c art. 44, e tiveram como credor uma conta bancária que não recebeu nenhum recurso, sendo que a data de criação de 28 NEXs indica terem sido emitidas após o encerramento do exercício.

Da análise do extrato bancário da conta de origem dos recursos (CBO 0373), observa-se que as transferências/pagamentos foram realizadas em diversas datas do mês de dezembro, porém registradas no sistema financeiro e contábil, como sendo em datas e valores diferentes das NEXs.

Portanto, as NEXs não podem ser consideradas como probantes dos atos administrativos de autorização dos pagamentos.

Do quanto comentado, as transações de natureza financeira, relacionadas com os repasses de distribuição do FUNDEB, formalizadas por “regularização”, não foram refletidas no sistema financeiro, assim como na contabilidade, de forma fidedigna com os atos administrativos, pela emissão de documentos de forma desconexa com os respectivos atos administrativos.

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: IYNZUWNDUY

Em resposta à solicitação, a SEFAZ[180] informou que:

> Os lançamentos por regularização, realizados pela SEFAZ/DEPAT, apontados pela equipe de auditoria se referem aos registros, no FIPLAN, das transferências de recursos realizadas pelo Banco do Brasil das parcelas relativas às cotas partes aos municípios baianos e ao aporte ao FUNDEB.
>
> A competência daquela instituição financeira para realização dessas transferências está prevista na Lei Complementar 63/1990, para as cotas partes municipais, e na Lei 14.113/2020, para o aporte ao FUNDEB. A regularização realizada pelo Governo do Estado tem por objetivo fazer com que tais transferências fiquem evidenciadas nas DCCEs, no mesmo mês em que essas tenham ocorrido.
>
> Cabe destacar que as informações lançadas por regularização no FIPLAN se complementam com aquelas contidas em sistemas do BB, responsável legal por tais movimentações financeiras. De forma similar, isto ocorre, por exemplo, em relação às informações da folha de pagamento dos servidores, com o RH Bahia, e a arrecadação e o controle de créditos tributários, com o SIGAT.
>
> Tal complementariedade está prevista no Decreto 10.540/2020, que regulamenta o art. 48 da Lei Complementar 101/2000, que trata de padrões mínimos de qualidade de sistema integrado de administração financeira e controle, que, no caso do Estado da Bahia, é justamente o FIPLAN. Busca, justamente, dar racionalidade, economicidade e eficiência aos processos suportados por sistemas de informação, evitando redundância de dados desnecessárias e custosas de manutenção pela Administração Pública.

A Auditoria reitera que os registros de “regularização” contendo informações que não refletem a execução financeira impactam diretamente a qualidade da informação, conforme estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual, sendo necessária a adoção de providências para que esses registros contenham elementos fidedignos e representativos do evento financeiro ocorrido, em relação à data da ocorrência, indicação do credor, nome do gestor responsável, forma de execução e possíveis elementos secundários de autorização/execução/comprovação (através softwares ou mecanismos automáticos).

2.8.1.1.6 Conta bancária relacionada ao pagamento da folha de servidores, não escriturada e sem registro de movimentação no Sistema FIPLAN

Em relação à conta bancária não escriturada 991.640-7 (“SCU BB PGTO REJEIT ATIVOS”), não foram identificados no Sistema FIPLAN lançamentos de NOB, NEX ou ARR relacionados ao fluxo de recursos nesta conta, apesar de apresentarem, nos respectivos extratos do mês de dezembro de 2022, lançamentos de entrada e saída de recursos.

[180] SEI n° 013.9678.2023.0014598-63.

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: IYNZUWNDUY

A análise da movimentação constante nos extratos bancários desta conta revelou o volume de transações apresentado na tabela a seguir:

TABELA 49 – Resumo do fluxo financeiro da conta 991.640-7 no mês de dezembro/2022, não escriturada e sem qualquer registro no Sistema FIPLAN

Em R$ mil

Data	Movimentação	Conta 991.640-7	
		Quantidade de lançamentos	Montante
Saldo em 30/11/2022			9.929,2
Diversas datas	Ingresso	2	316,3
	Saída	98	-149,5
Saldo em 31/12/2022			**10.096,0**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações dos extratos bancários.

Tais informações demonstram, de forma ilustrativa, em apenas um mês, o quantitativo de eventos e o montante de recursos sem qualquer tipo de registro no Sistema FIPLAN, seja quanto ao ato administrativo que deflagrou a operação financeira ou quanto ao seu reconhecimento contábil.

Com base no confronto das informações constantes nos extratos da conta bancária não escriturada 991.640-7 e da conta de pagamento da folha de servidores (CBO 0462), verificaram-se dois registros de ingresso de recursos na conta 991.640-7 que, conforme informado pela DEPAT/SEFAZ[181], referem-se a “rejeições de pagamentos aos servidores do Poder Executivo, por inconsistência nos créditos bancários”.

Adicionalmente, foi comentado que: “Tais devoluções são transferidas para a conta 991.640-7, de titularidade da SAEB, que identifica os servidores/credores, regulariza os dados bancários e efetua nova transmissão de pagamento” e que teriam sido “regularizados como despesas com pessoal pelas respectivas UOs, observando os procedimentos do processo de pagamento centralizado da folha de pessoal, conforme Orientação Técnica 69/2019”.

A SAEB[182], em resposta à solicitação de informações sobre os procedimentos de controle da movimentação dos recursos por esta conta bancária não escriturada, apesar de, conforme extrato e confirmação do próprio banco, em 31/12/2022, existir saldo de R$10,1 milhões, comentou: “[…] Conta de Rejeitados nº 991.640-7, que tem a finalidade de pagar servidores que tiveram seus proventos mensais rejeitados e encontram-se com o seu saldo zerado do mês dezembro/2022” (grifo da Auditoria).

[181] SEI n° 013.9678.2023.0014598-63.
[182] SEI n° 009.0162.2023.0013293-75.

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: IYNZUWNDUY

Portanto, evidencia-se a ausência de procedimentos adequados de controle e acompanhamento sobre a movimentação de recursos e dos saldos nesta conta bancária.

Saliente-se que os recursos das operações de pagamento porventura não concluídas na sua totalidade, deveriam retornar à conta de origem CBO 0001 ou permanecer na conta CBO 0462, mantendo-se os procedimentos de controle individualizado das obrigações pendentes de quitação e dos recursos financeiros disponíveis em nome do Estado.

Os argumentos apresentados pela SAEB e pela SEFAZ não justificam o procedimento de transferência financeira de recursos para conta bancária fora do sistema de controle financeiro e registro contábil oficial do Estado. Esse procedimento compromete a eficácia do controle interno sobre as disponibilidades, efetivado por meio da elaboração periódica de conciliação da movimentação entre os registros da contabilidade com o constante nos extratos bancários.

2.8.1.1.7 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2022 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; Abolir o procedimento de emissão de ordens de pagamento por uma mesma pessoa como “Ordenador de Despesa” e “Liberador de Pagamento”, considerando o disposto na Lei Estadual nº 2.322/1966, art. 43 c/c art. 44; Apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual n° 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas; e Descontinuar a prática de registro com informações em desconformidade com os eventos financeiros efetivados, em consonância com o estabelecido na NBC TSP Estrutura Conceitual, em especial quanto à representação fidedigna.

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: IYNZUWNDUY

Recomendações ao Governo do Estado
Revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas; e Adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna.

2.8.1.2 Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia

Em cumprimento à Programação Anual do TCE/BA, foram expedidas as Ordens de Serviços nº 082/2022, com a finalidade de realizar auditoria financeira nos precatórios do Estado da Bahia, e nº 089/2022, com a finalidade de realizar auditoria nas Contas de Governo do exercício de 2022.

Com relação à Auditoria das Contas de Governo, cumpre ressaltar que o Anexo I da Resolução TCE/BA nº 164/2015 estabelece que, na prestação de contas, devem constar os precatórios, indicando o resumo por natureza e ano de vencimento, ao passo que o Plano de Trabalho do Conselheiro Relator[183] determinou que os precatórios fossem objeto de exame auditorial das contas do exercício de 2022.

Nas DCCEs de 2022 (p. 238), consta a informação de que os precatórios vencidos e não pagos ao final do exercício de 2022 correspondem ao montante de R$4.991,9 milhões.

No transcurso das referidas auditorias, foram identificados achados relevantes, sendo que aqueles que possuem relação direta com as Contas de Governo do exercício de 2022 são apresentados nos próximos itens desta Seção Analítica.

2.8.1.2.1 Ausência de registros individualizados por beneficiário da despesa orçamentária e financeira com precatórios, contrariando o art. 10 da LRF

O art. 10 da LRF determina que 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.

Em consulta aos registros do Sistema Mirante do TCE/BA, verificou-se que constam como execução orçamentária da despesa apenas os registros dos valores repassados ao TJ/BA (este como credor único em todos os documentos consultados), a título do pagamento das parcelas relacionadas à quitação do plano de pagamento anual, para as contas especiais de pagamento de precatórios e as recomposições das contas de depósitos judiciais que são utilizadas como fontes de recursos[184] para aportes realizados pelo Estado da Bahia.

[183] TCE/006764/2021.
[184] Conforme facultam os incisos I e II do § 2º do art. 101 das ADCT da CF/1988.

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: IYNZUWNDUY

A disponibilização dos recursos por parte do Estado, nas contas especiais de pagamentos de precatórios, administrados pelo TJ/BA, não deve se confundir com a execução orçamentária da despesa com precatórios. Essas contas pertencem ao ente devedor, de maneira que a legislação apenas prevê a gestão por parte do Poder Judiciário.

Ao tratar sobre a execução orçamentária e financeira dos precatórios, o MCASP 9ª edição estabelece o seguinte:

> A contabilização dos precatórios em regime especial pode dar-se de forma distinta nos estados e Distrito Federal e nos municípios uma vez que, no primeiro caso, o ente devedor (estado ou Distrito Federal) pertence à esfera do Tribunal de Justiça e, no segundo caso, o ente devedor (município) não pertence à esfera do Tribunal de Justiça. **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.**
> […]
> 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. (grifo da Auditoria)

Ao se manifestar sobre solicitação de esclarecimentos enviada pela Auditoria, a SEFAZ alegou que o TJ/BA não adotou o modelo de descentralização recomendado pelo MCASP 9ª edição e que se tornou inviável o controle orçamentário concomitante ao processo de quitação junto ao credor. Ademais, informou que, embora a opção tenha sido pela não descentralização da execução orçamentária, "essa não tem sido executada a contento, devido à falta da disponibilização pelo Tribunal de Justiça da Bahia das informações relativas aos pagamentos realizados".

Ainda sobre a ausência de registros orçamentários e financeiros dos processos de precatórios, a SEFAZ informou que encontrou como solução a realização de conciliação das contas contábeis de ativo e passivo financeiros com os saldos das contas especiais de precatórios, o que alega possibilitar "a baixa dos mesmos, mesmo que de forma indireta".

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: IYNZUWNDUY

A Auditoria pontua que a omissão dos registros individualizados da execução orçamentária e financeira dos precatórios contraria o disposto no art. 10 da LRF e caracteriza irregularidade na gestão orçamentária do Poder Executivo estadual.

Ressalte-se que a situação identificada é grave e distorce as informações divulgadas sobre os valores empenhados, liquidados e pagos dos precatórios do Estado da Bahia.

2.8.1.2.2 Ausência de atualização dos valores dos processos de precatórios

A Resolução nº 303, de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabelece, no seu art. 15, § 1o, que o Tribunal deverá comunicar à entidade devedora até 31 de maio de cada ano, os precatórios apresentados até 2 de abril, com seu valor atualizado, visando à inclusão na proposta orçamentária do exercício subsequente.

A Auditoria requereu ao TJ/BA a lista de todos os precatórios nos quais o Estado da Bahia consta como o ente devedor, assim como que fosse disponibilizada a relação do estoque de precatórios (por beneficiário e natureza), com a indicação de quais tiveram os valores atualizados, sinalizando também a data da última atualização de cada um deles.

Da análise da planilha de dados enviada pelo TJ/BA, foi constatado que 2.502 processos estão desatualizados, pelo menos desde o mês de agosto de 2018, o que corresponde a 16,8% do total dos processos de precatórios. O montante total desatualizado soma R$782,7 milhões, o correspondente a 13,9% da dívida total com precatórios, conforme tabela a seguir:

TABELA 50 – Montante dos processos sem atualização

Em R$

Período[1]	Montante[2] (A)	Índice de correção[3]		Montante Corrigido[4] (B)	Diferença (B – A)
		IPCA-E (IBGE)	SELIC		
Até julho/2018	360.528.324	1,19656	1,13255	488.578.486	128.050.162
Até julho/2019	324.209.641	1,15862	1,13255	425.429.114	101.219.473
Até julho/2020	97.866.566	1,13444	1,13255	125.740.388	27.873.822
Até julho/2021	131.148	1,04473	1,13255	155.176	24.028
Total	**782.735.679**			**1.039.903.164**	**257.167.485**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações prestadas pelo TJ/BA para cálculo dos montantes e calculadora do BCB para apuração dos índices de correção.

Notas: [1] Referem-se à data limite para entrada de processos para o cálculo do plano anual de pagamento para o exercício seguinte.

[2] Os montantes não consideram processos em duplicidade, pois são considerados somente os requisitados no intervalo subsequente.

[3] Índice acumulado para os períodos, calculados através da calculadora do BCB, presente no site eletrônico da Instituição, considerando que os precatórios terão seus valores atualizados pelo IPCA-E (IBGE) entre 26/03/2015 a 30/11/2021 e pela SELIC a partir de dezembro de 2021, conforme estabelece a Resolução CNJ nº 448, de 25/03/2022. Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores. Acesso em: 02 maio 2023.

[4] A Auditoria atualizou os montantes a partir de agosto de cada exercício até 31/12/2022.

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: IYNZUWNDUY

Conforme ilustrado na tabela anterior, o montante correspondente à desatualização dos valores da dívida do Estado com precatórios é de pelo menos R$257,2 milhões.

Nas DCCEs de 2022 (p. 238), foi publicado que a dívida total com precatórios (vencidos e não pagos) é de R$4.991,9 milhões. Dessa forma, o montante apontado pela Auditoria como o valor correspondente à desatualização dos estoque de precatórios alcança 5,15% do total da dívida.

Registre-se que a materialidade estabelecida na Auditoria Financeira de Precatórios do Estado da Bahia foi de 2,0%[185], sendo, portanto, ultrapassada, ou seja, trata-se de distorção relevante do saldo da Conta Precatórios.

Cumpre ressaltar que compete ao TJ/BA a apresentação dos precatórios, com os seus valores atualizados, para a elaboração do plano anual de pagamentos, conforme estabelece a Resolução CNJ nº 303/2019. Por outro lado, o ente devedor deve acompanhar os seus passivos e efetuar os registros contábeis de maneira a evidenciar a realidade da dívida pública do Estado, conforme estabelece o MCASP 9ª edição (p. 453):

> **6.2.3.Atualização monetária e juros incidentes sobre os Precatórios**
>
> O valor do passivo deverá ser atualizado periodicamente (recomenda-se a atualização mensal), pela entidade devedora do precatório de modo a refletir adequadamente o valor da obrigação.
>
> Incidência de atualização monetária e juros sobre precatórios Natureza da informação: patrimonial
> D 3.4.9.1.x.xx.xx Juros e Encargos em Sentenças Judiciais
> C 2.x.x.x.x.xx.xx Passivo – Precatórios (P)

Em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, a SEFAZ alegou que "não possui acesso aos autos processuais, condição necessária para possibilitar a adequada atualização monetária" e concluiu informando que o saldo da conta de precatórios não está atualizado.

Quanto ao valor referente à atualização, calculado pela Auditoria, foram enviadas memórias de cálculos para a SEFAZ e para o TJ/BA, oportunizando, desta forma, manifestações das referidas unidades jurisdicionadas.

Ao se manifestar sobre os cálculos da Auditoria, a SEFAZ repetiu a alegação de que não possui acesso aos autos processuais e que cabe ao TJ/BA informar os valores atualizados. A referida unidade jurisdicionada também alegou que entende que o MCASP "refere-se, apenas, à responsabilidade da entidade devedora de atualizar contabilmente o passivo (com base nas informações disponibilizadas)".

[185] A auditoria utilizou como referência a metodologia presente no **Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas da União**, que pode ser consultado no site da instituição. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/manual-de-auditoria-financeira.htm. Acesso em: 22 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

O TJ/BA alegou que “apesar de compreender os cálculos apresentados pelo TCE, a conclusão obtida não leva em consideração elementos essenciais para verificação da regularidade e atualização dos precatórios”. Acrescentou que a utilização de somente uma data-base para atualização do montante de precatórios pode resultar em valores imprecisos. Por fim, informou também que:

> […] o Estado da Bahia tem o conhecimento dos critérios e requisitos utilizados para atualização dos cálculos e acesso amplo aos precatórios na sua integralidade de peças, tanto para atualizar valores requisitados, quanto para verificar as atualizações apresentadas pelo NACP.

Em relação às alegações da SEFAZ, a Auditoria destaca que o Poder Executivo, representado pela PGE, tem amplo acesso a todos os processos de precatórios, razão pela qual não se sustenta a alegação de que a atualização do saldo da dívida com precatórios não é realizada por falta de informações.

No que se refere à resposta do TJ/BA, cumpre registrar que os cálculos apresentados pela Auditoria são de precatórios que já passaram pelo processo de verificação da regularidade e já constam na lista cronológica de pagamentos. Quanto à possível imprecisão do valor apresentado pela Auditoria, reforça-se que foram considerados na base de calculo para atualização apenas o período de 2018 a 2022 e processos que não tiveram alteração de valores nesse período, ou seja, a utilização da expressão “pelo menos R$257,2 milhões” deixa claro que o valor total da desatualização pode ser substancialmente maior.

Pelo exposto, a Auditoria conclui que a dívida do Estado da Bahia com precatórios está subavaliada em, pelo menos, R$257,2 milhões.

A situação identificada é grave, tendo em vista que além de representar distorção relevante (5,15% do valor do saldo da conta), a subavaliação do passivo impacta na elaboração do plano anual de pagamento dos precatórios, uma vez que a base de cálculo utilizada para elaboração do referido plano não contempla o valor real da dívida com precatórios.

2.8.1.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Realizar os registros da execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários, nos termos do art. 10 da LRF; e

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Proceder a atualização do saldo total da dívida com precatórios, em conformidade com o estabelecido no MCASP 9ª edição, item 6.2.3 e emitir nota explicativa complementar às DCCEs com os valores atualizados, os termos da NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c.
Recomendação ao Governo do Estado
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.
Alerta do art. 59, § 1º, inciso 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.

2.8.2 Análises das Demonstrações Financeiras do Estado[186]

As demonstrações contábeis devem fornecer informações sobre a posição patrimonial e financeira, o resultado e o fluxo financeiro do Estado, sendo suficientes não apenas para comprovar a legalidade, como também para apresentar os resultados do gerenciamento, pelo Poder Executivo, dos recursos que lhe são confiados.

2.8.2.1 Considerações sobre a análise das Demonstrações Financeiras

Através dos procedimentos realizados e das evidências obtidas pela Auditoria, foram identificadas inconsistências relevantes, para as afirmações/contas/assuntos das seguintes demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas:

a) Balanço Patrimonial, Demonstrações das Variações Patrimoniais e das Mutações do Patrimônio Líquido

QUADRO 14 – Contas com inconsistências relevantes nos saldos

Em R$ milhões

GRUPO / Conta	Saldo	Item
ATIVO		
Disponibilidades	12.827,9	2.8.1
Investimentos	11.765,8	2.7.5
PASSIVO		
Provisão para Indenizações	8.806,0	2.7.12
Outras Obrigações trabalhistas (férias e gratificações)	2.479,4	2.7.11
Patrimônio Social e Reservas	2.273,7	2.7.14
Resultados Acumulados	6.533,0	2.7.14.2

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

[186] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

b) Balanço Orçamentário

b.1) Registro de DEA em 2022, no montante de R$1.040,9 milhões, observado, também, em 2023, 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 computadas em rubrica denominada “apoio administrativo”; e

b.3) Falta de evidenciação adequada da totalidade da Renúncia Fiscal, concedida anualmente, segregada por natureza de instrumento legal de concessão e indicando e quantificando os benefícios efetivamente gerados direta e indiretamente aos cidadãos.

c) Balanço Financeiro/Fluxo de Caixa

c.1) Efeitos não mensurados decorrentes de disponibilidades existentes ao final do exercício e de transações ocorridas em 2022 através 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 31/12/2022, incluindo as notas explicativas, cujos reflexos, em sua grande parte, não puderam ser quantificados e/ou identificados.

Portanto, esta Auditoria ficou impossibilitada de afirmar quanto à adequação da representação fidedigna da situação econômica, financeira e patrimonial consolidada das entidades componentes da estrutura do governo do Estado da Bahia, para a data de 31/12/2022, considerando o que dispõe as Normas Contábeis vigentes e os critérios de risco e relevância planejados para os exames destas contas de governo.

2.8.2.2 Monitoramento das recomendações c22, c32 e c33

No Parecer Prévio das Contas de 2021, constam três recomendações, objetivando o aprimoramento dos procedimentos relacionados com a análise e elaboração das Demonstrações Contábeis consolidadas, cujo resumo das ações propostas na versão do Plano de Ação, apresentado em fevereiro de 2023[187], podem ser sumariadas como segue:

[187] Processo TCE/0003850/2023.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> c22. aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.7.1 da Seção Analítica);

No Plano de Ação foi indicado como ação realizada:

> Consolidação das contas realizada em conformidade com o estabelecido no MCASP, com a exclusão das contas de classe 2, intra OFSS, conforme pode ser visto no item 2.7 – Procedimentos de Consolidação, das Notas Explicativas às DCCEs 2022.

Da análise dos dados apresentados no item 2.7 das DCCEs de 2022, verificou-se algumas exclusões como citado, porém não foram consideradas outras rubricas relacionadas a saldos de empresas estatais dependentes como: 227.9203 (Provisão para perdas em investimentos), 231.2201 (Capital Social Subscrito) e 234.1100 (Ajuste de Avaliação Patrimonial), sendo que, esta última, deveria ser objeto de reclassificação para conta de ativo específica.

Por conseguinte, observa-se que a Recomendação foi parcialmente atendida**.**

Com relação a recomendação c32, sobre o aprimoramento dos “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”, foram citados os mesmos comentários relacionados ao item c1, no sentido de:

> Ampliar espaços de discussões conjunturais, com órgãos de governos e especialistas convidados de forma a aprimorar os métodos relacionados a estas questões.
>
> A articulação entre SPO/SEPLAN com os técnicos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), está sendo promovida através da participação das reuniões periódicas de análise e acompanhamento da conjuntura econômica do Brasil e da Bahia, promovidas pela equipe de Conjuntura Econômica.

Ante o exposto, observa-se que os elementos apresentados se demonstram insuficientes para o atendimento do quanto especificado na recomendação, sendo indicada ação de natureza genérica, que não aborda os aspectos relacionados com a arrecadação tributária e a avaliação do fluxo financeiro dos recursos do Estado. Portanto, esta Auditoria considera que a recomendação não foi atendida**.**

No que tange à recomendação c33:

> c33. 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 2.8.2.3 da 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

No multicitado Plano de Ação foi ponderado, dentre outros aspectos, que:

> Não há previsão nas normas de direito financeiro e de orçamento do princípio do equilíbrio orçamentário, constando apenas como doutrina na literatura que trata do tema. E a interpretação deste princípio é uma limitação para a fixação de despesa no orçamento em relação à projeção de receita, de modo a evitar a realização de despesa em montante superior à arrecadação do Estado, com vistas ao equilíbrio fiscal, bem em linha com o espírito da Lei de Responsabilidade de Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que impõe ao gestor público variadas providências quanto a limite de gastos, ou seja, para quando as despesas estão superiores às receitas ou a parcelas dessas.

Os argumentos apresentados questionam que o equilíbrio entre as receitas e as despesas, a ser observado na elaboração e na gestão[188] dos orçamentos públicos, não foram textualmente considerados como princípio, porém, não refutam quanto ao descumprimento às normas legais vigentes, primeiramente definidas no art. 4° da LRF, que indicam sua relevância como dispositivo a ser seguido. Ademais, este dispositivo também foi utilizado como fonte de referência nas últimas LDOs estaduais, de 2021 e 2022[189], onde textualmente determinam:

> **Art. 17** - A proposta orçamentária obedecerá ao equilíbrio entre a receita e a despesa, conforme alínea "a" do inciso I do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal[190].
> **Art. 18** - A estimativa de receita será feita com a observância estrita às normas técnicas e legais e considerando os efeitos das alterações da legislação, da variação dos índices de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.

Ademais, não se identificou, nas Propostas de LDO e LOA de 2023[191], a finalidade ou os objetivos para a acumulação contínua de recursos.

Cabe registrar, inclusive, quanto à perspectiva de aumento da arrecadação tributária e provável incremento nas disponibilidades, em virtude do aumento de alíquota do ICMS de 18% para 19%, a partir de 2023, por força do quando aprovado por meio da Lei Estadual n° 14.527, de 21/12/2022, em seu art. 8°.

Complementando as análises sobre os saldos em disponibilidades em 31/12/2022, faz-se oportuno comentar que:

- O total de R$12,8 bilhões, se revela superior em, aproximadamente, 15% em relação ao saldo do exercício anterior; e

[188] Art. 1°, § 1%, da LRF - "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas […]".
[189] Arts. 17 e 18 das Leis Estaduais nº 14.288, de 30/12/2020 (LDO/2021), e nº 14.381/2021 (LDO/2022).
[190] Art. 4° - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas.
[191] Lei Estadual nº 14.531/2022, de 30/12/2022.

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: IYNZUWNDUY

- O saldo nas fontes 100 e 300 (não vinculadas)[192] era superior a R$3 bilhões, suficiente para: **(i)** equalização dos gastos executados sob a forma DEA, objeto de recomendações sucessivas por este TCE/BA; e/ou **(ii)** amortização antecipada dos parcelamentos relacionados com o contrato de PPP do Metrô, cujo custo financeiro (variação do IPCA, acrescido de juros de 8% ao ano) vem se demonstrando superior às taxas de remuneração das aplicações financeiras (100% da variação do CDI).

Adicionalmente, em relação à recomendação c33, foi indicado no Plano, como ação em andamento pela SAF/SEFAZ:

> O Estado mantém uma sistemática de projeção de receita para elaboração da LDO e LOA, num processo anual que é gerido pela SEPLAN, sendo compartilhada com a SEFAZ a definição das projeções das principais receitas. E há um monitoramento da realização da receita, de forma mensal, utilizando os diversos demonstrativos legais e gerenciais, considerando que a gestão financeira se dá por fonte
> de recursos.

Os aspectos indicados abordam, de forma genérica, a "sistemática" adotada pela SEPLAN/SEFAZ para projeção e monitoramento das receitas, 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 recurso no tempo. Nesse sentido não foi indicado, dentre outros aspectos, a política de gestão das dívidas, dos investimentos e das despesas, dentre outros.

Ademais, não foram comentadas quanto a periodicidade e a 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 atendida.

2.8.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Indicar e justificar, na proposta de revisão da LOA/2023, quais as ações que serão impactadas com a aplicação dos recursos acumulados, oriundos de exercícios anteriores, assim como os projetos e programas a serem beneficiados, em atenção ao que dispõe a alínea "a" do inciso I do art. 4º da LRF e o art. 17 da Lei Estadual n° 14.531, de 30/12/2022 (LDO/2023).

[192] Conforme Quadro do Superávit das DCCEs de 2022 (p. 837-845).

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: IYNZUWNDUY

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 do Parecer Prévio de 2021**); 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 do Parecer Prévio de 2021**); e Aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.9 GESTÃO FISCAL

2.9.1 Apuração dos limites de Saúde e Educação[193]

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, inciso II e art. 212, caput e § 1º da CF/1988, observa-se, no RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE (Anexo 8), o registro da Receita Líquida de Impostos (RLI) no valor de R$43.868,4 milhões, enquanto que no RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas próprias com ASPS (Anexo 12) consta o registro de R$43.788,8 milhões.

Tais valores foram revisados e confirmados pela auditoria deste Tribunal, destacando-se que a divergência decorre da inclusão, na base de cálculo para efeito de cumprimento do percentual mínimo de aplicação, previsto no art. 212 e para efeito de constituição do FUNDEB, no valor de R$79,6 milhões, referente a Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais, conforme definido pelo inciso VI do § 5º do art. 5º da Emenda Constitucional Federal nº 123/2022, que trata do enfrentamento ou mitigação dos impactos decorrentes do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados, bem como dos impactos sociais dela decorrentes, previsto no art. 120 do ADCT da CF/1988.

2.9.1.1 Limite de gasto com Saúde

Objetivando verificar a adequação das operações empregadas na apuração das despesas computadas no cálculo desse limite constitucional, foram aplicados procedimentos 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, não tendo sido identificadas diferenças significativas que comprometessem o valor para cumprimento do mínimo exigido constitucionalmente.

Conforme apurado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Próprias com ASPS das DCCEs de 2022 (p. 900-901), elaborado pela SEFAZ, o Estado da Bahia realizou, no exercício, despesas no montante de R$6.471,0 milhões, atingindo 14,78% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais e legais, atendendo ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas estabelecido constitucionalmente.

[193] Elaborado pela 2ª e 5ª CCEs.

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: IYNZUWNDUY

2.9.1.2 Limite de gasto com Educação

Objetivando 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, foi utilizada 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 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), elaborado pela SEFAZ (p. 888-891 das DCCEs de 2022), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R$12.069 milhões, equivalentes a 27,51% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais, o que, a princípio, atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

Através do exame de 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, de 20/12/1996, observaram-se despesas inelegíveis no montante de R$503,4 milhões, discriminadas na tabela a seguir, representando 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	16,6
7529 - Apoio ao Programa de Permanência Estudantil na Educação Superior	36
3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença	450,8
Total liquidado	**503,4**

Fonte: Sistema FIPLAN.

A Auditoria solicitou[194] à SAF/SEFAZ, assim como ao Gabinete do Secretário da Educação, os esclarecimentos para as situações apontadas. Em linhas gerais, as respostas[195] se concentraram em duas linhas de argumentação comuns, sendo a primeira tese que considera o Parecer exarado pela PGE[196], cuja manifestação foi no entendimento favorável ao enquadramento dos gastos referentes ao Programa Bolsa Presença no cômputo do limite mínimo de educação, não podendo ser enquadrado como assistencial.

[194] Por intermédio do Ofício Conjunto nº 05/2023, enviado em 28/03/2023, e da Solicitação EOAR nº 01/2023, de 23/03/2023.
[195] A SEFAZ encaminhou o e-mail SEFAZ/SAF/COPAF, de 03/04/2023, e a SEC enviou o Ofício nº 117/2023 – SEC/GAB, de 06/04/2023.
[196] Por meio do processo SEI nº 011.5508.2021.0016821-66.

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: IYNZUWNDUY

A segunda linha de discussão cita Decisões do Tribunal de Contas que julgaram os processos TCE/010167/2021, que trata da execução orçamentária e financeira da SEC no exercício de 2021 (janeiro a agosto), e do TCE/003537/2022, que se refere ao Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, e que, por maioria dos votos, segundo o Plenário desta Corte, consignou que o Estado da Bahia cumpriu o limite percentual mínimo de 25% da RLI em despesas com MDE, referente ao exercício de 2021.

Ademais, a SEC se manifestou especificamente quanto ao Programa Mais Futuro, trazendo orientação da PGE, em resposta aos apontamentos nas contas do governador do exercício de 2021[197], que se trata de uma ação fundamental para a manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.

Quanto ao Programa Mais Futuro, o art. 5º da Lei Estadual nº 13.458, de 10/12/2015, registra em seu bojo tratar-se de um auxílio financeiro que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e a diplomação dos estudantes de Graduação das Universidades Públicas Estaduais da Bahia, em condições de vulnerabilidade socioeconômica, portanto resta demonstrado seu caráter assistencial e consequentemente de afronta ao art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

Com relação ao Programa Bolsa Presença, o qual foi instituído pela Lei Estadual nº 14.310/2021, sendo objeto de consulta à PGE quanto ao seu enquadramento como MDE, não obstante o opinativo desta Procuradoria, observa-se o viés assistencial do benefício, quando a referida Lei, em seu art. 5º, informa que para participar do programa, o aluno deverá estar regularmente matriculado em unidade escolar da Rede Pública Estadual de Ensino, cuja família em situação de pobreza e extrema pobreza esteja no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Ademais, no tocante ao processo SEI nº 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 permanece no entendimento que os pagamentos decorrentes dos Programas Mais Futuro e Bolsa Presença tratam-se de benefícios de caráter assistencial, destinados aos estudantes que se encontram em condições de vulnerabilidade socioeconômica, visando a sua permanência na instituição de ensino.

[197] Processo SEI nº 011.5508.2022.0087456-28.

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: IYNZUWNDUY

Quanto ao Projeto Vale-Alimentação Estudantil (PVAE), cabe ressaltar que, durante o exercício de 2022, não houve ocorrência de gastos inelegíveis apontados por esta Auditoria.

Com relação às Decisões deste TCE/BA, verifica-se a inexistência de uma decisão específica quanto ao tema, não havendo emissão de súmula jurisprudencial.

Ademais, observa-se a manifestação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator João Bonfim em seu voto quando da relatoria do Processo TCE/009021/2020 referente ao Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, período de 01/01 a 31/08/2020, da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC), se referindo a uma posição circunstancial, considerando seu posicionamento exclusivamente no exercício de 2021, como demonstra o trecho destacado a seguir, conforme notas taquigráficas da Ata da 80ª Sessão Ordinária – Plenária – 06/12/2022 deste TCE/BA:

> O meu voto, conselheiro, para finalizar, eu fiz uma digressão específica que para aquele exercício, e tão somente para aquele exercício do ano de 2021, dentro da pandemia, eu iria, de certa forma, recepcioná-los, mas já salientando, e fiz questão de pontuar, porque nós estávamos dentro do exercício de 2022, para que eventuais correções, no ambiente das Contas de Governo do exercício atual, pudessem ser corrigidos, porque eu só os recepcionava naquele momento, naquela oportunidade, em função da pandemia. Então, é somente para assentar que, de certa maneira, fiz a chamada modulação temporal, importando, inclusive, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.
> E assim que me posiciono.

Diante do exposto, observa-se que os esclarecimentos apresentados pela SEFAZ e SEC não sanam as irregularidades apontadas.

Após a revisão dos cálculos referentes à apuração do percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI, efetuada pela Auditoria, considerando a exclusão das despesas inelegíveis, citadas anteriormente, verificou-se um índice de 26,36%, evidenciando o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25,00% das referidas receitas, estabelecido na CF/1988, em seu Título VIII – Da Ordem Social, em seu art. 212.

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 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, constatando-se que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo com montante de R$3.913 milhões, correspondentes a 72,43% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2022, acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei.

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: IYNZUWNDUY

2.9.1.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

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, inciso 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.

2.9.2 Pessoal e Encargos Sociais[198]

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.

2.9.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

No Parecer Prévio relativo às Contas de Governo do exercício de 2021, 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 31/12/2022, tendo sido esses itens publicados pelo Poder Executivo (DCCEs de 2022, p. 232/908) 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)	**24.287,25**	**25.075,42**	**-788,17**
Pessoal Ativo	14.878,39	14.878,39	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	9.089,21	9.089,21	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	319,65	1.107,82	-788,17

[198] Elaborado pela 6ª 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Discriminação	Poder Executivo (1)		
	Publicado (a)	Apurado pela Auditoria (b)	Diferença (a) - (b)
Despesas Não Computadas (II)	**4.273,96**	**3.794,73**	**479,23**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	5,21	5,21	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	652,90	652,90	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	82,46	82,46	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.533,39	3.054,16	479,23
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	**20.013,29**	**21.280,69**	**-1.267,40**
Despesa Total com Pessoal (3)	**20.016,76**	**21.284,16**	**-1.267,40**
RCL (2)	**55.298,49**	**55.298,49**	**0,00**
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	**36,20%**	**38,49%**	**-2,29%**

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) RCL ajustada conforme art. 166, § 13, da CF/1988.
(3) Incluso RP não processado – R$3.475.858,75.

Dos dados da tabela anterior, conclui-se que o Poder Executivo obteve o índice de 38,49%, não ultrapassando o limite de alerta das despesas com pessoal.

Em relação à diferença no montante de R$788,17 milhões 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/BA, 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 a Solicitação nº PLQM 001/2023, requerendo esclarecimentos acerca das contratações em questão no exercício de 2022. Em resposta[199], a SESAB encaminhou as informações discriminadas na tabela seguinte:

[199] Por meio do Ofício GASEC nº 152/2023, de 14/03/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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	288,33
Contrato de Terceirização[2]	Fundação José Silveira	400,37
	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	143,85
	Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS)	136,41
	Consórcio ASCLEPIO	20,30
Total		**989,26**

Fonte: Dados fornecidos pela SAIS/SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 152/2023, datado de 14/02/2023 (protocolo nº TCE/001284/2023).

Notas: [1] O valor levantado referente aos gastos com serviços médicos por meio de Credenciamento de médicos decorre de diversos contratos com Pessoas Jurídicas, parte deles já expirados.

[2] Os valores concernentes aos gastos com serviços médicos ou multiprofissionais de saúde por meio de contratação de entidades foram decorrentes 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, tendo seus serviços pagos por meio de indenização.

Cabe destacar que no Demonstrativo Fiscal da Despesa com Pessoal do Poder Executivo foi inserida a Nota Explicativa nº 03 informando que foi incluído o valor de R$201.085.801,58 na linha de "Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)" nos meses de janeiro a abril, para atender o item 04.01.02.01 (3) da 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), em face do fim da vigência do prazo previsto na Portaria STN nº 377, de 08/07/2020.

Também foi inserida a Nota nº 04 informando que, em 01/07/2022, o Decreto Legislativo nº 79, de 30/06/2022, sustou a Portaria nº 377/2020:

> Art. 1º Fica sustado, nos termos do inciso V do caput do art. 49 da Constituição Federal, a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores".

Nesse sentido, do montante total apurado de R$989,26 milhões foi deduzido o valor de R$201,09 milhões, resultando na diferença de R$788,17 milhões.

Não obstante a STN tenha editado a Portaria nº 377/2020, com regra transitória para o registro das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente da Federação, a análise realizada pela Auditoria se refere a contratações diretas, razão pela qual o mencionado normativo não se aplica ao caso em tela.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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 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.

Por ocasião de inspeção[200], verificou-se 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, conforme se pôde vislumbrar 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.

Entretanto, 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 12ª edição quanto às despesas de pessoal, nos moldes exigidos pelo art. 18, § 1° 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, esta 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, e sua contabilização no elemento de despesa 39, ao invés do 34. Tal procedimento distorce o cálculo referente ao limite imposto pela LRF e tem sido recorrentemente apontado em relatórios de auditorias anteriores deste TCE/BA, 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 2021.

Em relação à divergência de R$479,23 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)”.

[200] Realizada pela 2ª CCE deste Tribunal na SESAB (TCE/011641/2019).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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 posicionamento do Ministério Público de Contas, que divergiu do entendimento da Auditoria e da STN, sob os seguintes argumentos, cujos trechos foram destacados no Parecer (Ref. 2219222-1 – p. 129-130):

> 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 cômputo 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 cômputo 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**

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: IYNZUWNDUY

> **financeiro nos casos de *deficit*.** 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.**
> 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, Desª. 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.

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	**30.115,37**	**30.903,54**	**-788,17**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	43,45	43,45	0,0
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	707,50	707,50	0,0
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	544,32	544,32	0,0
(-) Inativos com Recursos Vinculados	4.499,40	4.020,17	479,23
(=) Despesa Total de Pessoal	**24.320,70**	**25.588,10**	**-1.267,40**
RCL[1]	**55.298,49**	**55.298,49**	**0,0**
Participação da Despesa com Pessoal na RCL (%)	**43,98**	**46,27%**	**-2,29%**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Sistema FIPLAN Gerencial.
Notas: [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 38,49% e 46,27% 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:

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: IYNZUWNDUY

QUADRO 15 – 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 2022	
				Publicado	Apurado pela Auditoria
Consolidado	60,00	57,00	54,00	43,98	46,27
Executivo	48,60	46,17	43,74	36,20	38,49

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.9.2.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

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, § 1° da LRF.

2.9.3 Previdência Oficial do Estado[201]

2.9.3.1 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 2022 (p. 221), o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R$6.027,1 milhões, visando à cobertura do seu déficit financeiro.

Ademais, conforme demonstrado nas DCCEs de 2022 (p. 223), a relação de 1,24 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. A contribuição patronal não pode exceder o dobro da contribuição dos segurados.

2.9.3.2 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.

[201] Elaborado pela 6ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Quanto à majoração na remuneração dos servidores ativos e, consequentemente, nos benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas, em 2022, verificou-se que decorreram dos seguintes atos normativos:

QUADRO 16 – Atos concessivos de majorações na remuneração

Lei	Data	Ementa
14.410	22/12/2021	Fixa os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado.
14.411	22/12/2021	Reajusta 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.
14.468	13/05/2022	Reajusta os vencimentos e gratificações dos cargos efetivos e dos cargos em comissão do Poder Judiciário da Bahia.
14.469	13/05/2022	Reajusta os vencimentos, gratificações e proventos dos servidores, as funções de confiança e os cargos em comissão do Ministério Público do Estado da Bahia.
14.470	13/05/2022	Reajusta os vencimentos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, proventos e pensões do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.
14.471	13/05/2022	Reajusta os vencimentos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão, funções gratificadas, proventos e pensões dos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Fontes: Diário Oficial do Estado e site www.legislabahia.gov.br.

As despesas criadas com o reajuste das remunerações e dos benefícios, por força das Leis Estaduais nºs 14.410, 14.411, 14.468, 14.469, 14.470 e 14.471 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 inciso X do art. 37 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 inciso X do art. 37 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 (2004, p. 456)[202] a lição que se amolda perfeitamente ao que se expõe:

[202] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

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: IYNZUWNDUY

> […] 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 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)

2.9.3.3 Gestão Previdenciária

2.9.3.3.1 Fragmentação das Atividades do RPPS/BA que deveriam estar sob a Responsabilidade do Órgão Gestor Único

A gestão do RPPS/BA é realizada pela Superintendência de Previdência (SUPREV), vinculada à SAEB, que tem como propósito centralizar a gestão previdenciária, concentrando as funções de gerir, administrar e operacionalizar o Regime de Previdência, incluindo a arrecadação, a gestão dos recursos e a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários.

A SUPREV foi instituída como o órgão gestor único da Previdência no Estado a partir da publicação da Lei Estadual nº 10.955/2007, em atendimento às regras da Reforma da Previdência do Governo Federal, estabelecida pela Emenda Constitucional Federal nº 41/2003.

A EC Federal nº 41/2003 vedou a existência de mais de uma unidade gestora do RPPS/BA, em cada ente estatal, ressalvado o regime de previdência dos servidores militares. Essa inovação teve por objetivo conceder uniformidade ao RPPS/BA de cada ente, evitando que, por meio da criação ou da aplicação diferenciada de regras, se criem privilégios em favor de Poderes, órgãos ou categorias, além de possibilitar o desenvolvimento de uma estrutura administrativa com um maior grau de especialização, profissionalização e capacitação técnica, tanto no que se refere à concessão dos benefícios como à gestão dos recursos previdenciários.

Entretanto cabe mencionar a existência de processos judiciais, movidos pelas Associações dos Magistrados (AMAB) e dos Procuradores (AMPEB), Mandados de Segurança nºs 0015662-96.2017.8.05.0000 e 0013580-92.2017.8.05.0000, respectivamente, que visaram manter, junto ao TJ/BA e ao Ministério Público do Estadual (MPE), o controle e a gerência dos inativos desses órgãos.

Esse privilégio foi obtido legalmente mediante ações judiciais promovidas por associações de direito privado que questionaram o dispositivo legal que instituiu a SUPREV como órgão único para gerir a previdência social dos servidores estaduais, argumentando que isso interferiria na autonomia administrativa e financeira dos

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: IYNZUWNDUY

órgãos. A pretensão seria manter no Poder Judiciário Estadual e no Ministério Público a gestão da previdência de seus inativos e pensionistas. Essa alternativa jurídica vai de encontro ao texto constitucional ao possibilitar a existência de mais de um órgão para gerir a previdência social dos servidores do Estado da Bahia, além de impedir a transparência de informações concernentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Embora o pagamento continue sendo feito no âmbito da SUPREV, somente com a existência de unidade gestora única, responsável pela concessão, pelo pagamento e pela manutenção dos benefícios, será possível assegurar que as regras de cálculo, concessão e reajustamento serão aplicadas de modo uniforme para os servidores de todos os órgãos, categorias e Poderes.

Enquanto os benefícios continuarem sendo concedidos e pagos de forma descentralizada, poderá haver uma maior margem para erros, privilégios e fraudes. Dessa forma, a fragmentação e a heterogeneidade sob os aspectos legal e institucional, podem possibilitar a existência de diferentes regras entre poderes, órgãos e categorias profissionais e prejudicam a administração e a transparência do sistema.

Sobre o assunto, foram requeridos esclarecimentos à SAEB quanto ao andamento dos referidos processos e que medidas/ações foram ou estão sendo tomadas pelo órgão para reverter este quadro que permanece desde 2017. Em resposta, a Secretaria encaminhou Ofício da PGE, onde a Procuradoria se limitou a informar que o MS 0015662-96.2017.8.05.0000 (impetrado pela AMAB) e o MS 0013580-92.2017.8.05.0000 (impetrado pela AMPEB), com os quais são impugnados, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, "[…] a instituição de unidade gestora única do regime previdenciário e, assim, a vigência do art. 40, § 20, da CF/88 e o art. 1º da Lei n. 11.357/2009, não tiveram ainda decisões de mérito proferidas no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia" (grifo da Auditoria).

Em consulta realizada ao site do TJ/BA, com vistas a verificar o andamento dos referidos processos, constatou-se que a situação anterior permanece inalterada, sem julgamento de mérito pela Justiça.

2.9.4 Endividamento Público[203]

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.

[203] Elaborado pela 3ª 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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 2022 (p. 245-249).

QUADRO 17 – Resumo das informações sobre os limites de endividamento

Limite	Referencial	Índice		Situação
		Limite legal	Apurado em 2022	
Para a dívida consolidada líquida	RCL	Até 200,00%	30,1%	Cumprido
Para liberações de operações de crédito no ano	Despesas de Capital	Até 100,00%	7,1%	Cumprido
Do montante global das operações de crédito realizadas	RCL	Até 16,00%	1,7%	Cumprido
Para os dispêndios no ano	Média Projetada da RCL	Até 11,50%	2,5%	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 2022.

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, tendo sido constatado, no tocante ao limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL) que, conforme comentado no item 2.7.8 desta Seção Analítica, as deduções da dívida consolidada, apresentadas no Demonstrativo da DCL (p. 909 das DCCEs de 2022), encontravam-se subavaliadas em R$98,8 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 “B” no exercício de 2021. Esta classificação reflete o êxito dos esforços envidados pela SEFAZ no sentido de manter a classificação do indicador Poupança Corrente e, assim, manter classificação de CAPAG “B”, habilitando-se a receber garantia da União na contratação de operações de crédito.

2.9.5 Parcerias Público-Privadas (PPPs)[204]

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.

[204] Elaborado pela 3ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

O Demonstrativo das PPPs, constante às p. 234-237 das DCCEs de 2022, indica que, em 2022, se encontravam vigentes 9 contratos de PPP, sendo 4 de concessão patrocinada, do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, do Sistema Viário BA-052, do VLT do Subúrbio Salvador e do Sistema Viário Oeste (incluindo a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica), e outros 5 de concessão administrativa, conforme a seguir detalhado:

TABELA 55 – Resumo dos Contratos de PPP

Em R$ milhões

Objeto do Contrato	Ano de assinatura	Duração	Despesas em 2022	Concessionária
Ente Federado, exceto estatais Não Dependentes[1]			**1.474,4**	
Hospital do Subúrbio[2]	2010	10 anos	222,8	PRODAL Saúde S.A.
Arena Fonte Nova	2010	18 anos	122,9	Fonte Nova Negócios e Participações S.A.
Instituto Couto Maia	2013	25 anos	82,2	Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S.A.
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas	2013	35 anos	843,2	Companhia do Metrô da Bahia
Diagnóstico por Imagem	2015	11,5 anos	126,9	Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A.
Sistema BA-052	2018	20 anos	76,4	Concessionária Estrada do Feijão SPE S.A.
VLT do Subúrbio Salvador	2019	35 anos	0,0	Metrogreen Skyrail Concessionária da Bahia S/A
Sistema Viário do Oeste	2020	35 anos	0,0	Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A.
Estatais Não Dependentes			**97,0**	
Emissário Submarino[3]	2006	20 anos	97,0	Concessionária Jaguaribe S/A
Total			**1.571,4**	

Fonte: Demonstrativo das PPPs – DCCEs de 2022.
Notas: [1] Consta ainda no Demonstrativo a PPP a contratar "Aeroporto da Costa do Descobrimento".
[2] Prorrogado até junho/2023.
[3] Contrato firmado pela EMBASA. Despesas não incluídas para fins de consolidação das DCCEs de 2022.

Da análise dos dados do citado demonstrativo, observa-se que o Estado da Bahia, em 2022, realizou despesas com o pagamento de contraprestações equivalendo a 2,66% 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.

2.9.6 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

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: IYNZUWNDUY

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.

O Resultado Primário apresentado nas DCCEs de 2022 (p. 223) foi de superávit, no montante de R$942 milhões, ante o déficit de R$60,3 milhões autorizado pela LDO/2022.

Importa registrar que, em termos reais, considerando-se a inflação do período, que atingiu 5,78% (IPCA), verificou-se o incremento 10,88% nas receitas fiscais realizadas no exercício de 2022, em comparação com o apurado no exercício de 2021.

As despesas fiscais empenhadas pelo Estado também tiveram incremento, já que, na comparação do executado no exercício de 2022 com a despesa empenhada no exercício de 2021, verifica-se o aumento, em termos reais, de 20,42%, como demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 56 – Receitas e despesas primárias dos exercícios 2021 e 2022

Em R$ milhões

Descrição	Exercício 2021 (A)	Exercício 2022 (B)	Variação %
Receitas Primárias	59.426,7	65.892,4	10,88
Despesas Primárias	54.281,3	65.364,3	20,42

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do SICONFI e dos relatórios extraídos do Sistema FIPLAN Gerencial.

No campo das despesas fiscais, verificou-se significativo incremento no nível de investimentos, quando se comparam as despesas empenhadas nessa rubrica, no presente exercício, com o investimento feito pelo Estado nos exercícios 2020 e 2021, como demonstrado na tabela seguinte:

TABELA 57 – Investimentos de 2020 a 2022, em termos reais

Em R$ milhões

Despesas Primárias empenhadas	Valor real			Variação %	
	Até o sexto bimestre dos exercícios			(C)/(A)	(C/B)
	2020 (A)	2021 (B)	2022 (C)		
Investimentos	2.879,0	4.327,4	10.205,2	254,47	135,83

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Demonstrativos Bimestrais do Resultado Primário disponíveis no SICONFI.

Nota: Os valores relativos aos exercícios 2020 e 2021 foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE – acumulado até Dez/2022).

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: IYNZUWNDUY

O superávit primário no exercício é fator preponderante para o observado incremento nos investimentos realizados pelo Estado, uma vez que, mesmo após o pagamento do serviço da dívida, houve sobra de recursos para a continuidade da agenda de investimentos.

2.9.7 Resultado Nominal[205]

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 Dívida Consolidada Líquida (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 2022 apurado pela Auditoria:

TABELA 58 – Resultado Nominal do Exercício de 2022

Em R$ milhões

Especificação	Saldo				Diferença (C – D)
	SEFAZ	Auditoria	SEFAZ	Auditoria	
	Em 31/12/2021 (A)	Em 31/12/2021 (B)	Em 31/12/2022 (C)	Em 31/12/2022 (D)	
Dívida Consolidada (I)	**29.326,6**	**29.326,6**	**28.529,8**	**28.529,8**	**0,0**
Deduções (II)	**12.046,8**	**12.096,5**	**11.875,6**	**11.974,4**	**-98,8**
Disponibilidade de Caixa	10.706,1	10.755,8	11.225,4	11.324,2	-98,8
Disponibilidade de Caixa Bruta	11.135,1	11.184,8	12.824,9	12.923,7	-98,8
(-) Restos a Pagar Processados	429,0	429,0	478,3	478,3	0,0
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	0,0	0,0	1.121,2	1.121,2	0,0
Demais Haveres Financeiros	1.340,7	1.340,7	650,2	650,2	0,0
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I-II)	**17.279,8**	**17.230,1**	**16.654,2**	**16.555,4**	**98,8**
Resultado Nominal – Abaixo da Linha	**SEFAZ (A–C)**		**Auditoria (B–D)**		**Diferença**
	625,5		**674,7**		**(49,2)**
Resultado Nominal Ajustado – Abaixo da Linha (1)	**Até o 6º Bimestre 2022**				
	SEFAZ		**Auditoria**		**Diferença**
	160,7		**209,9**		**(49,2)**

[205] Elaborado pela 3ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Resultado Nominal Acima da Linha	
Cálculo do Resultado Nominal Acima da Linha	**Até o 6º Bimestre / 2022**
Resultado Primário – Acima da Linha (IV)	942,1
Juros Nominais	
Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos (V)	1.780,4
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (VI)	932,5
Resultado Nominal Acima da Linha (IV)+(V–VI)	**1.790,0**
Meta Fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO	(743,0)

Fontes: Demonstrativos do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2022 e da Dívida Consolidada Líquida do terceiro quadrimestre de 2022.
Nota: (1) Conforme Manual de Demonstrativos Fiscais, o ajuste é realizado para tornar as metodologias "acima da linha" e "abaixo da linha" compatíveis.

O resultado nominal ajustado abaixo da linha, apresentado no Demonstrativo do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2022 (R$160,7 milhões), estava a menor em R$49,2 milhões em relação ao apurado pela Auditoria (R$209,9 milhões) em função da divergência identificada na auditoria do terceiro quadrimestre de 2021 (R$49,7 milhões), bem como da diferença apurada na disponibilidade de caixa bruta (R$98,8 milhões), comentada no item 2.7.8 desta Seção Analítica.

Não obstante as divergências apontadas pela Auditoria, de acordo com o item 03.06.02.02 do MDF 12ª edição, o valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta do resultado nominal deve ser o apurado pela metodologia acima da linha. Assim, o Resultado Nominal – Acima da Linha, apurado nesse exercício, apontou para o atingimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2022 (R$743,0 milhões).

2.9.8 Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF)[206]

O Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF) 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.

Em atendimento ao Sétimo Termo Aditivo de Rerratificação ao referido Contrato, em 19/10/2022, o Estado da Bahia realizou a conversão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal da Lei nº 9.496/1997, no Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal da Lei Complementar Federal nº 178/2021.

[206] Elaborado pela 3ª e 6ª CCEs.

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: IYNZUWNDUY

Para o exercício de 2022, foram definidas as seguintes metas ou compromissos:

- Meta 1: Poupança Corrente: para fins de adimplência com o Programa, o indicador de Poupança Corrente, apurado apenas relativamente ao exercício de 2022, deve ser menor que 95%. Para fins de bonificação do Espaço Fiscal, válida para o próximo exercício, o indicador de Poupança Corrente deve ser menor que 85% em 2022;
- Meta 2: Liquidez: para fins de adimplência com o Programa, o indicador de Liquidez em 2022 deve ser menor que 100%. Para fins de bonificação do Espaço Fiscal, válida para o próximo exercício, o indicador de Liquidez deve ser menor que 50% em 2022; e
- Meta 3: Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida (RCL): Para fins de adimplência com o Programa deve-se atender o percentual de 60% para o indicador de Despesa com Pessoal/RCL. Para fins de bonificação do Espaço Fiscal, válida para o próximo exercício, o indicador de Despesa com pessoal/RCL deve ser menor que 54% em 2022.

Conforme estabelecido na Seção VII do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o prazo para encaminhamento das informações e documentos sobre o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos é 31/05/2023.

Cabe informar que, em 08/09/2022, a STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 40182/2022/ME, que trata da avaliação definitiva do cumprimento de metas e compromissos do exercício de 2021 do PAF do Estado da Bahia, apontou o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos para este exercício.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.10 SAÚDE[207]

2.10.1 Análise do Programa 313

O Programa 313 – Saúde, que foi concebido a partir da constatação dos problemas identificados no decorrer da implementação da política pública de saúde no Estado, tem como ementa:

> Promover a equidade, a universalidade e a integralidade por meio da implementação da rede de atenção à saúde, mediante a descentralização, qualificação e ampliação do acesso às ações e serviços de saúde, reconhecendo as especificidades locorregionais, com ênfase nas populações em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas.

Após revisão do PPA, promovida em 2021, por meio da Lei Estadual nº 14.393/2021, foram acrescidos ao Programa 3 novos Indicadores, passando de 7 para 10, mantidos os 7 Compromissos e as 45 Metas originais e acrescidas mais 3 Iniciativas, totalizando 126. Duas Iniciativas estão sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública e outras duas da Secretaria de Relações Institucionais, enquanto que a SESAB responde por 100% das Metas definidas para o Programa. A associação destes componentes, segundo a metodologia adotada, deverá expressar o esforço a ser empreendido pelo Estado para resolver ou mitigar os efeitos dos problemas identificados, de modo a promover o alcance dos resultados pretendidos no quadriênio.

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

O Programa 313 foi contemplado, no exercício de 2022, com uma dotação orçamentária inicial de R$5.696,7 milhões e final de R$7.919,9 milhões, o que representa um incremento de R$2.223,2 milhões. Deste valor, R$843,5 milhões foram, principalmente, para manter a contratação de terceiros com o objetivo de prestar serviços públicos de saúde.

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:

[207] Elaborado pela 2ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

TABELA 59 – 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	119,7	368,9	330,9	89,71
2 – Fortalecer a Atenção Básica de forma integrada e resolutiva	140,2	136,5	128,2	93,88
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	3.438,7	4.432,9	4.253,0	95,94
4 – Promover a valorização do trabalho e do trabalhador no SUS-BA	57,2	76,2	74,9	98,32
5 – Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia	34,8	39,6	27,8	70,08
6 – Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social	8,5	24,8	16,9	68,44
7 – Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA	1.897,6	2.841,0	2.719,6	95,73
Total do Programa 313	**5.696,7**	**7.919,9**	**7.551,3**	**95,35**

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 2022, obteve um desempenho ótimo, por ter liquidado 95,35% dos recursos disponibilizados para executar o orçamento dos sete Compromissos.

Registre-se que integra o Compromisso 7 a ação orçamentária 2875 “Gerenciamento do Serviço Hospitalar e Ambulatorial de Unidade de Saúde Contratualizada e/ou Credenciada ao SUS”, que acumulou, no exercício, despesas no valor de R$1.330,3 milhões, representando 48,97% do somatório liquidado neste Compromisso e 17,11% do total do Programa.

Faz parte, também, do Compromisso 7, a Ação Orçamentária “Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde”, que alcançou R$740,5 milhões, em 2022, correspondente a 27,23% do liquidado neste Compromisso e a 9,39% do total lançado no Programa. Cabe destacar que a despesa com pessoal do Grupo Ocupacional Saúde 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% e, em 2021 representou, apenas, 9,08% do montante da despesa liquidada no Programa. Tal situação encontra fundamento, segundo a SESAB[208], no número significativo de aposentadorias e exonerações de servidores efetivos da Secretaria, ocorridas entre 2017 e 2022, que somaram 6.460 aposentadorias e cerca 580 exonerações.

[208] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

O Compromisso 7 é o único do Programa 313 que não possui Metas associadas, isto porque, 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. Entretanto, este Compromisso foi responsável por cerca de 36% dos recursos liquidados no exercício (R$2.719,6 milhões), mas que restaram sem a definição de Indicador de Metas a serem cumpridas, componentes essenciais para o monitoramento e avaliação do desempenho do Programa.

Em relação ao apontamento, a Secretaria da Saúde afirmou que o Compromisso 7 foi concebido de modo que suas ações sejam transversais e relacionadas às Iniciativas de custeio e gestão, sendo que seus resultados são aferidos mediante acompanhamento da execução das Ações Orçamentárias e da análise das Iniciativas relacionadas ao Compromisso. No exercício de 2022, apurou-se que as Iniciativas e respectivas Ações Orçamentárias alcançaram 95,73% de execução financeira, enquanto que sua execução física foi considerada satisfatória, tendo atingido patamar acima de 70%.

Dos sete Compromissos do Programa 313, apenas o Compromisso 6 “Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social” apresentou um desempenho financeiro abaixo de 70%, com execução de 68,44%.

A SESAB, nesse ponto, enfatizou que o desempenho orçamentário do Compromisso foi impactado pela baixa execução financeira (9,96%) da Ação 6069 - Funcionamento da Rede de Ouvidoria em Saúde do SUS – Bahia que, para realizar as atividades planejadas, aplicou recurso federal (Fonte 684), decorrente da Portaria Ministerial 1.975/2018, de uso exclusivo para as ações de fomento à Rede de Ouvidoria SUS/BA, conforme repactuação realizada pela Comissão Intergestores Bipartite, formalizada na Resolução nº 152/2022, não sendo empregados, por conseguinte, os recursos orçamentários previstos da Fonte 130.

2.10.1.2 Desempenho das Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade

A LDO/2022 definiu como prioridade da Administração Pública Estadual, no âmbito do Programa 313, a “Vigilância e Atenção à Saúde de forma regionalizada”, traduzida, conforme seu Anexo I, em 3 Compromissos, 6 Metas e 7 Iniciativas, as quais envolvem 10 Ações Orçamentárias, das 103 vinculadas às Iniciativas/Metas dos Compromissos que foram previstas no referido Programa.

Avaliando-se a execução das dez ações orçamentárias associadas às Iniciativas com indicativo de prioridade, verificou-se que elas concentraram 7,21% do orçamento final do Programa 313, ou seja, R$571,2 milhões correspondentes a 91,43% de execução financeira.

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: IYNZUWNDUY

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 a Ação 3997 – Construção de Unidade de Saúde que consumiu 87,47% dos recursos disponibilizados, mas sem conclusão do produto previsto, bem como a Ação 3996 – Ampliação de Unidade de Saúde, que executou 88,04% do orçamento previsto, mas entregou apenas sete unidades das 20 programadas para o exercício.

TABELA 60 – 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	8,1	6,8	84,25	86,2	86,2	100,00
5370 – Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus	112,0	106,5	95,04	1	1	100,00
5366 – Implementação de Ações para Enfrentamento à Covid-19	141,8	128,8	90,85	1	1	100,00
6162 – Apoio Técnico e Financeiro a Núcleo Regional de Saúde e Laboratório Municipal de Referência Regional	28,7	26,5	92,40	100	100	100,00
5105 – Reestruturação da Rede de Frio do Programa Estadual de Imunização	13,6	9,8	72,40	25	11	44,00
2740 – Incentivo Financeiro Estadual para Equipe de Saúde da Família	73,0	73,0	100,00	4101	4050	98,76
3997 – Construção de Unidade de Saúde	79,7	69,7	87,47	1	0	0,00
7829 – Construção de Unidade de Pronto Atendimento UPA	2,5	2,5	100,00	2	1	50,00
3996 – Ampliação de Unidade de Saúde	110,5	97,3	88,04	20	7	35,00
7735 – Aparelhamento de Policlínica Regional	1,3	1,3	98,68	5	3	60,00
Totais da Execução Orçamentária	**571,2**	**522,2**	**91,43**			

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Relatórios M&A011/FIPLAN e M&A004/FIPLAN.
Notas: (1) Relação entre valor liquidado e valor orçado.
(2) Relação entre quantidade concluída e quantidade prevista para o exercício.

Em relação aos desalinhamentos verificados entre as execuções orçamentária e física da Ação 7829, há registro, no Relatório de Execução do PPA 2020 – 2023, de que a obra da UPA de Ilhéus foi concluída, com financiamento do tesouro estadual e do Ministério da Saúde, porém a construção da UPA de Barreiras foi descontinuada. Segundo informações da SESAB[209], a UPA de Barreiras foi concluída e entregue em 2018, entretanto, como havia pendências financeiras, a Meta foi cadastrada no sistema FIPLAN no exercício de 2022, e descontinuada posteriormente, para efeito de registro.

2.10.1.3 Desempenho das Metas do Programa 313

O Relatório de Monitoramento e Avaliação do Sistema FIPLAN (M&A100), referente ao ano de 2022, apresenta o resultado alcançado pelas Metas dos Programas, bem como observações sobre os valores computados. Seguindo a métrica[210] utilizada

[209] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[210] Relatório Executivo - Avaliação de Desempenho dos Programas e Órgãos PPA 2020 – 2023 – Ano II – 2021 (p. 33-34).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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 terceiro ano de sua execução, tendo constatado os resultados demonstrados na tabela seguinte:

TABELA 61 – Índices de desempenho das Metas do Programa 313

Grau de Eficácia		Quantidade de Metas	%
Ótimo	> 90%	26	57,78
Bom	> 70% ≤ 90%	11	24,44
Regular	> 50% ≤ 70%	2	4,44
Baixo	30% ≤ 50%	1	2,22
Muito baixo	≤ 30%	5	11,11
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 indicada pela SEPLAN.

De acordo com os números apresentados na tabela anterior, das 45 Metas do Programa Saúde, 37 (82,22%) alcançaram grau de eficácia ótimo e bom e somente 8 (17,78%) obtiveram índice considerado entre regular e muito baixo, demonstrando uma boa performance de desempenho. Em relação às prioridades do Governo associadas ao Programa 313, foram definidas 6 Metas, das quais 5 delas tiveram desempenho ótimo e apenas uma (Requalificar as ações da rede estadual de frio do programa de imunização) obteve grau de eficácia bom, haja vista ter atingido 85,44% de alcance para o exercício e 71% da meta prevista para o quadriênio.

Como justificativa a SESAB[211] mencionou que os equipamentos adquiridos, no exercício, ainda estão sendo distribuídos entre os municípios e unidades de saúde beneficiárias, razão pela qual a Meta não atingiu o desempenho previsto.

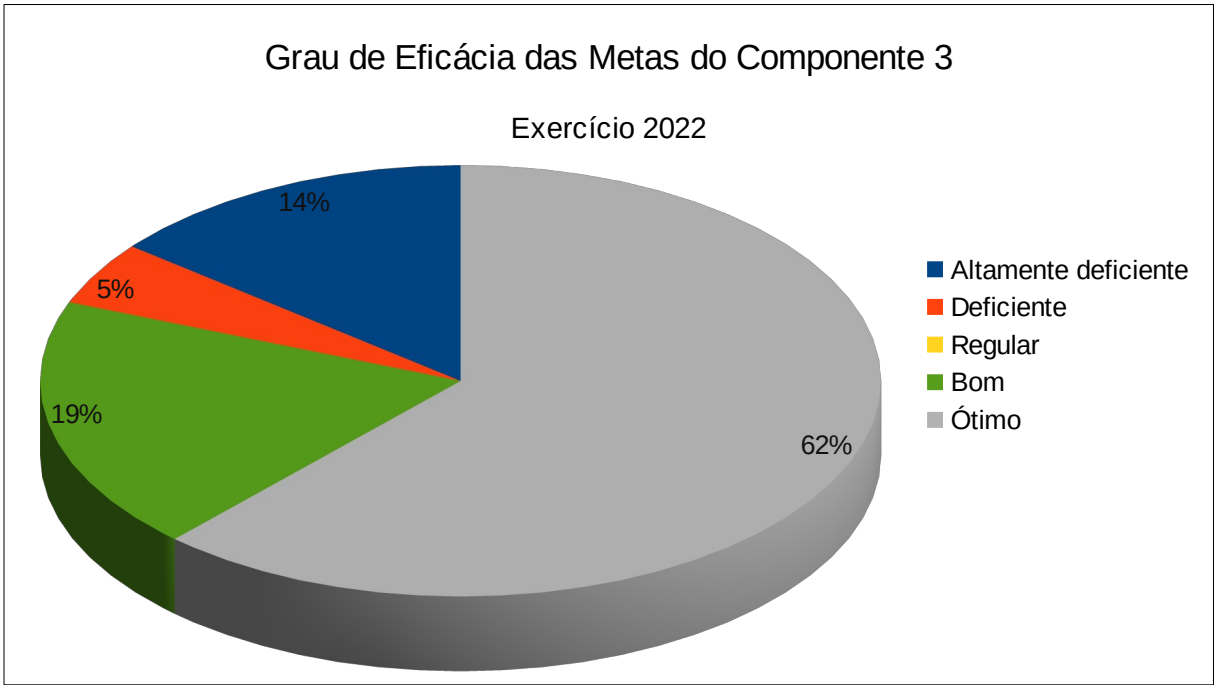
Para a análise das Metas, considerando relevância e materialidade, selecionou-se o Compromisso 3 - Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente porque, além de concentrar 56,32% (R$4.253,0 milhões) 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:

[211] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

GRÁFICO 8 – 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 19% de suas Metas posicionaram-se entre Muito Baixo e Baixo, apresentando resultado menor do que 50% de sua previsão para o exercício de 2022 e podem representar risco ao cumprimento dos resultados previstos para o PPA, conforme as constatações verificadas na sequência.

2.10.1.4 Índices acumulados das Metas do Compromisso 3 muito aquém do estabelecido para os quatro anos do PPA

Entre as Metas do Compromisso 3, algumas registraram índices acumulados bastante inferiores ao estabelecido para os quatro anos do PPA, indicando que, provavelmente, não se alcançará os resultados pretendidos para o quadriênio, a exemplo dos casos a seguir relacionados:

- a Meta 8 – Expandir a contratualização e o credenciamento de serviços de alta e média complexidade –, embora tenha superado a quantidade de instrumentos firmados para o exercício de 2022, somente atingiu 52,50% da meta estabelecida para o PPA.

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: IYNZUWNDUY

Em resposta[212], a SESAB alegou que o credenciamento no âmbito do Estado demanda grande logística, de modo que a formalização contratual é realizada de maneira paulatina, sendo um obstáculo natural ao trâmite de documentos e à obtenção de informações junto aos prestadores. Segundo a Pasta, o fluxo processual relativo às análises, pareceres, portarias e políticas de contenção orçamentária demandaram um tempo maior para a finalização dos processos;

- com referência à Meta 9 – Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta – constatou-se que, até o exercício de 2022, apenas 33,33% do previsto para o PPA havia sido executado.

  Segundo o Relatório de Gestão da SESAB[213], previu-se, para o período de 2020 a 2023, a reforma e aparelhamento de todas as três farmácias ambulatoriais sob gestão direta. Todavia, devido a dificuldades na disponibilidade de profissional farmacêutico e atraso nos encaminhamentos relativos às reformas nas unidades do Núcleo Sul (Itabuna e Ilhéus), a implantação não se concretizou.

- a Meta 11 – Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos – atingiu, no exercício, somente 46,72% da meta estimada para os quatro anos do PPA. Este fraco desempenho, segundo informações expostas no Relatório de Gestão da UJ[214], foi devido à pandemia da COVID-19, em 2020, quando houve a suspensão dos transplantes por doador vivo, repercutindo no acumulado da Meta, que naquele ano alcançou o patamar de apenas 56,05%. Também foram relatadas dificuldades com a logística para transporte dos materiais biológicos, de acordo informações da SESAB[215];

- a Meta 12 – Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde (RAS) – embora tenha alcançado 76,19% do previsto para o exercício, seu desempenho físico acumulado foi de apenas 34,04%.

  A SESAB[216] atribui como causa para o baixo desempenho da Meta a demora dos trâmites burocráticos para o processo de habilitação e dificuldades para aprovação das ações desenvolvidas pelas áreas técnicas do Ministério da Saúde;

[212] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[213] Processo TCE/001626/2023, Ref.2990894-64/65.
[214] Processo TCE/001626/2023, Ref.2990894-66.
[215] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[216] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

- desempenho insatisfatório também foi verificado na Meta 13 – Ampliar o número de regiões com os componentes da Rede de Urgência e Emergência (RUE) – implantados e aprovados no plano de ação regional. Das sete regiões previstas no PPA até 2022, nenhuma foi implantada.

  Conforme informações extraídas do Relatório M&A 100/FIPLAN[217], o motivo para a inexecução da Meta deve-se à falta de aprovação dos Planos de Ação Regional (PAR) pelo Ministério da Saúde, necessários para especificar os componentes da rede (SAMU 192, UPA 24h e leitos de retaguarda), definir a articulação entre eles, as pactuações e os fluxos.

  Em resposta a questionamento da Auditoria, a SESAB[218] discriminou as ações que se encontram em andamento: encaminhamento ao MS da atualização da Etapa II do PAR da Macrorregião Sul, da terceira versão da atualização da Etapa I do PAR da Macrorregião Leste e da Etapa II do PAR da Macrorregião Sul;

- a Meta 14 – Ampliar o número de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações de atenção à saúde por ciclo de vida e gênero –, embora tenha alcançado 93,88% do previsto para o exercício, equivalente a 230 municípios, somente atingiu 56,06% do estabelecido até o final do PPA.

  O desempenho abaixo do esperado para a Meta, conforme análises da SESAB[219], deve-se aos seguintes fatores: contingenciamento de recursos financeiros a partir da pandemia da COVID-19; suspensão de viagens e de capacitações presenciais; insuficiente número de profissionais em algumas áreas técnicas; ausência de psicólogo para compor a equipe exigida em portaria que define os critérios para implantação dos serviços de atenção a pessoas em situação de violência sexual e aborto; e dificuldades dos profissionais de saúde de atuarem com a temática da violência;

- para a Meta 16 – Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco – foi prevista, para o quadriênio, a implementação de quatro unidades de atendimento, contudo, até o ano de 2022, não houve habilitações de novos serviços de alta complexidade na assistência materna e infantil.

  A SESAB[220] alegou que, para o cumprimento da Meta, são necessárias adequações e mudanças na infraestrutura hospitalar que exigem altos investimentos de recursos financeiros. Acrescentou que, para o ano de

[217] Relatório M&A 100/FIPLAN - Registros para o Monitoramento do PPA 2020-2023
[218] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[219] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[220] Processo TCE/001626/2023, Ref.2748938-67/68.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2022, estava prevista a concretização da unidade de referência da região Oeste, no município de Barreiras, com a implantação da Casa de Gestante, Bebê e Puérpera e da Casa de Parto Normal, faltando somente a conclusão do Banco de Leite Humano, equipamento necessário para a efetivação da região como referência para gestação de alto risco; e

- para a Meta 17 – Ampliar o número de serviços de atenção à pessoa com deficiência nos municípios – estimou-se, para esse exercício, a implantação de dez serviços, mas apenas dois foram concretizados, equivalente a 20,00% de alcance da Meta. Nos últimos anos, somente três serviços foram implantados, o que corresponde a 10,53% da Meta para o quadriênio.

  No Relatório M&A 100/FIPLAN[221] consta que, apesar das diversas articulações realizadas com os gestores municipais, apenas o município de Lauro de Freitas implantou um Centro Especializado em Reabilitação, tipo III, o qual assiste pessoas com deficiências nas áreas de reabilitação física. A SESAB informa[222], ainda, que o Ministério da Saúde, mediante o Sistema de Apoio a Implantação de Políticas da Saúde (SAIPS), possibilitou o fomento de investimento aos gestores para a inserção de novas propostas de serviços que favoreçam a descentralização de recurso fundo a fundo para implantação e/ou custeio de serviços dessa rede. No entanto, conforme a secretaria, apesar das articulações realizadas, os gestores municipais não têm favorecido a implantação e/ou custeio de novos pontos de atenção.

2.10.1.5 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 executados, constatam-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 2022, porém foram efetivamente distribuídos 8.656.867, superando sua previsão em 222,97%, demonstrando que houve subestimativa do quantitativo previsto no PPA. Tal crescimento foi justificado, conforme observações apostas no Relatório M&A 100/FIPLAN, devido à retificação de um equívoco verificado na apuração do ano de 2020, alterado em 2022, elevando o quantitativo realizado no período.

[221] Relatório M&A 100/FIPLAN - Registros para o Monitoramento do PPA 2020-2023.
[222] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Ademais, a SESAB[223] alegou que o crescimento aferido decorreu da flexibilização, durante a pandemia, das normas e regulamentos que exigiam a apresentação de documentos e exames para renovação da solicitação de medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), possibilitando dispensações de forma contínua, sem a necessidade de consulta. Afirmou, também, que houve aprimoramento tecnológico com a implementação de um sistema de gerenciamento dos atendimentos, que permitiu avaliar as solicitações de medicamentos on-line, conferindo maior agilidade ao processo, bem como fatores operacionais, destacando a manutenção regular dos estoques de medicamentos e o reforço das estratégias de logística de distribuição;

- Igual situação ocorreu em relação à Meta 18 - Ampliar os serviços de atenção psicossocial nos municípios, que superou em 272% 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, porém já foi realizado um quantitativo de 68. O resultado apurado, de acordo com o Relatório M&A 100/FIPLAN, deve-se, principalmente, à publicação da Portaria do Ministério da Saúde 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 Rede de Atenção Psicossocial, vinculadas às Unidades Ambulatoriais Especializadas.

Tais especificidades deveriam ser previstas na fase de planejamento do PPA 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 57,78% alcançaram índice superior a 90%, restando, ainda, 42,22% que ficaram abaixo deste patamar. Assim, buscando atingir os objetivos da política pública, cabe à SESAB incrementar esforços, no último ano de execução do PPA, para superar os resultados daquelas Metas que não atingiram os percentuais planejados.

2.10.1.6 Análise dos Indicadores

A Lei Estadual nº 14.289/2021, que alterou o PPA 2020-2023, ampliou a quantidade de Indicadores que devem aferir o alcance dos resultados do Programa Saúde, passando de sete para dez, sendo que cinco são novos e dois foram descontinuados.

Observou-se que as Fichas Técnicas dos Indicadores do Programa[224] relacionam alguns atributos que devem ser monitorados, todavia não se evidenciam, nas peças que compõem o PPA, se foram estabelecidas projeções dos valores esperados para o final do período, de maneira a prever as mudanças ocasionadas a partir da

[223] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[224] Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/ppa-plano-plurianual/. Acesso em: 31 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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 SESAB[225] mencionou que a metodologia adotada pela SEPLAN, para construção dos indicadores dos programas, não estabelece valor esperado para o final do período, entretanto, anualmente são registrados no Sistema FIPLAN o valor de alcance e um relato sobre a evolução do indicador, tornando possível avaliar o desempenho, ao final do quadriênio, do índice de referência estabelecido.

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

Embora tenham sido criados cinco novos Indicadores para avaliar o Programa 313, observou-se que ainda são insuficientes para apreciar, sistemática e objetivamente, o mérito do referido Programa 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 objetivos 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 313.

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 SESAB[226] afirma que, diante da extensão e complexidade na forma de atuar do setor saúde, optou-se por indicadores abrangentes o suficiente para que seus resultados possam traduzir o esforço do Estado para a política de saúde da população.

[225] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[226] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Segundo a secretaria, a avaliação do desempenho de temas estratégicos é acompanhada e monitorada por meio das Metas e das Iniciativas no PPA, de forma a possibilitar a aferição dos resultados. Acrescenta, ainda, que se faz necessário rediscutir e reavaliar os Indicadores de Avaliação de Programa do próximo PPA (2024-2027), para que este possa contemplar mais efetivamente o que for proposto, refletindo, assim, de forma integral, a realidade que se pretende medir ou descrever.

Repise-se, contudo, que a opção pela utilização de Indicadores abrangentes 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 prejudica a compreensão dos resultados obtidos.

2.10.1.8 Compromisso desassociado dos Indicadores de Programa

Outro aspecto a ser considerado na avaliação do Programa refere-se à associação dos seus Indicadores aos Compromissos definidos no PPA 2020-2023, associação esta alterada com a revisão promovida, por intermédio da Lei Estadual nº 14.289/2021, que modificou a estrutura lógica original do Programa 313. As alterações consistiram na descontinuidade de dois Indicadores, na criação de cinco novos e ainda na substituição de associações de alguns Indicadores relacionados aos Compromissos definidos originalmente. Tais mudanças 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, porém tal fator prejudica a análise do impacto da execução das suas respectivas Ações Orçamentárias sobre o desempenho do Programa, haja vista que são responsáveis por 35,87% (R$2.841,0 milhões) dos recursos previstos para o citado Programa no exercício (R$7.919,9 milhões).

A análise dos objetos dos atuais Indicadores, introduzidos com a revisão do PPA em 2021, evidencia uma maior representatividade em relação à abrangência dos Compromissos a eles vinculados. 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.

A SESAB[227] se pronunciou em relação à falta de associação do Compromisso 7 a um Indicador específico, informando que seus resultados são aferidos mediante o monitoramento da execução de cada uma de suas Iniciativas.

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

[227] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

correspondentes a cada um dos Compromissos que tende a influenciar, método que dificulta aferir seus efeitos sobre a política pública, considerando que 36,01% 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.

2.10.1.9 Desempenho dos Indicadores

A seguir, é apresentada a evolução dos dez Indicadores do Programa Saúde, ao longo do período analisado, a qual demonstra que apenas um deles teve evolução no sentido contrário à sua polaridade:

TABELA 62 – Evolução dos Indicadores do Programa 313

Indicador		Polaridade	Unidade de Medida	Referência		Valor Apurado			Variação %(1)		
Nº	Descrição			Ano	Valor	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1	Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de 5 anos	Negativa	%	2018	63,98	63,01	63,40	63,40	-1,51	-0,91	-0,91
2	Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS	Negativa	%	2018	24,32	21,31	19,80	19,40	-12,38	-18,59	-20,23
3	Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade	Negativa	/1.000	2018	5,80	5,53	6,30	7,00	-4,65	8,62	20,69
4	Taxa de abandono da pentavalente no estado	Negativa	%	2017	14,25	16,17	6,30	8,06	13,47	-55,79	-43,44
5	Taxa de letalidade das formas graves da dengue	Negativa	%	2018	10,34	1,63	7,55	9,12	-84,23	-26,98	-11,80
6	Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora da macrorregião de residência do usuário	Positiva	%	2018	33,33	-	44,44	55,56	-	33,33	66,70
7	Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora da macrorregião de residência do usuário	Positiva	%	2018	22,22	-	66,67	44,44	-	200,05	100,00
8	Percentual de candidatos à doação de sangue captados	Positiva	%	2020	85,03	-	94,40	100,10	-	11,02	17,72
9	Proporção de unidades assistenciais de saúde com estratégias de gestão do trabalho implementada	Positiva	%	2019	55,2	-	79,30	79,30	-	43,66	43,66
10	Taxa de resolutividade das demandas de ouvidoria	Positiva	%	2019	57	-	75,63	68,61	-	32,68	20,37

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 - Ano III – 2022, Relatório de Gestão e Prestação de Contas SESAB 2022.
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 deficiências na atenção à saúde da mulher, especialmente no período pré-natal,

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: IYNZUWNDUY

quando as gestantes infectadas deveriam ser oportunamente identificadas e tratadas. Note-se que o Indicador registrou variação contrária à sua polaridade, ou seja, houve incremento de 20,69%.

Como justificativa para o índice apurado, a SESAB afirma, no seu Relatório de Gestão[228], que o aumento verificado deve-se à ampliação das ações para detecção de casos, por meio da implantação dos testes rápidos para triagem e auxílio no diagnóstico da sífilis na Atenção Básica.

A Auditoria indagou da Secretaria como pretende agir para reduzir as subnotificações e ampliar os recursos de diagnóstico na rede de serviços até o final do quadriênio, sendo informada[229] que estão sendo desenvolvidas iniciativas com ações que perpassam pela educação permanente em saúde, com o objetivo de qualificar o manejo dos casos, bem como do registro da notificação nos sistemas oficiais.

Ademais, afirma a Secretaria que estão em andamento iniciativas como: execução do Projeto Controle da Sífilis Congênita; manutenção da articulação entre a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e a SESAB para melhoria dos Indicadores; qualificação dos profissionais na realização de testagem rápida, solicitação de sorologia para sífilis e manejo clínico; e reestruturação física com aporte tecnológico para municípios prioritários.

Em relação ao Indicador 1, Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de cinco anos, observa-se que não houve uma redução significativa no número de óbitos por causas evitáveis. Segundo informações prestadas pela SESAB[230], embora o índice tenha se mantido no mesmo patamar durante o período analisado, houve a expansão no estado da Estratégia Saúde da Família (ESF), correspondente a uma cobertura de 79,38%, fator importante para redução da mortalidade materno-infantil, segundo estudos que demonstram a relação entre a consolidação da ESF e a melhoria das condições de saúde das crianças e da gestante.

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 Organização Mundial da Saúde prevista dentre os ODS, meta esta que não tem avançado no estado, fato demonstrado pela não inclusão das Ações Orçamentárias associadas ao Indicador no rol de prioridades do Governo na LDO para este 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. Ademais, as entregas previstas para estas Ações não ocorreram da maneira planejada, pois apenas metade das unidades previstas foram concluídas, apesar de terem sido gastos 89,03% (R$68.679,9 milhões) dos recursos orçamentários disponibilizados (R$77.141,8 milhões).

[228] TCE/001626/2023, Ref.2990894-51.
[229] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[230] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Quanto a este apontamento, a SESAB[231], em sua análise, admite que as causas de óbitos infantis em menores de 5 anos, ocorridas entre 2020 e 2022, de fato revelaram que cerca de 63% dos óbitos nesta faixa etária foram por causas evitáveis, destas, em torno de 75% são evitáveis por atenção na gestação, no parto e ao recém-nascido, sendo que cerca de 34% das causas foram agravos ou complicações na gestação, 40% na assistência ao recém-nascido e na atenção à gestante no parto.

Acrescenta que os dados evidenciam a necessidade da qualificação da atenção básica para ofertar uma assistência adequada ao pré-natal, com garantia de acesso aos exames complementares para o correto acompanhamento da gestante, com diagnóstico precoce de possíveis complicações, um fluxo apropriado de encaminhamento às maternidades de referência/ambulatório. Porém, a execução da atenção básica é de responsabilidade do município, a quem cabe realizar as ações de pré-natal, revelando a necessidade de investimento no processo de qualificação dos profissionais das equipes que atuam nesta área.

Destaca, também, que de acordo com a Política Nacional de Educação Permanente, do Ministério da Saúde, na qual consta como uma das diretrizes o "Fortalecimento da Atenção Básica e integração com os demais níveis de atenção para a qualificação dos profissionais e obtenção de respostas mais efetivas na melhoria do cuidado em saúde", a responsabilidade de qualificação dos profissionais é dos três entes federados, e que a Bahia vem empregando esforços em ações e ferramentas que proporcionam a capacitação dos profissionais da atenção básica por meio do Telessaúde Bahia, cujo objetivo principal é a ampliação da resolubilidade e o fortalecimento da Atenção Básica e das Redes de Atenção à Saúde, a partir das ofertas de serviços de Telediagnóstico, Teleconsultoria, Segunda Opinião Formativa, Tele-educação (Telessaúde Bahia, 2020).

O Indicador 2, Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS, apresentou melhora em seu desempenho de 20,23% em relação ao valor de referência, atribuída, segundo a SESAB[232], ao aumento da Cobertura da Estratégia Saúde da Família, que no ano sob análise obteve um acréscimo em relação ao ano anterior de 1,86%, e ao índice de 100% de municípios que utilizam, pelo menos, dois serviços ofertados pelo telessaúde (tele-educação, teleconsultoria, telediagnóstico, web acompanhamento e treinamento).

Dados obtidos no site do Ministério da Saúde[233] demonstraram, entretanto, que o estado da Bahia, em dezembro de 2022, apresentou índice de cobertura da Atenção Primária à Saúde de 78,84%, enquanto que a Região Nordeste registrou cobertura de 83,65%, colocando a Bahia em sétimo lugar entre os nove estados nordestinos para esta cobertura.

---

231 Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
232 TCE/001626/2023, Ref.2990894-49/50.
233 Disponível em: https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/relCoberturaAPSCadastro.xhtml. Acesso em: 03 abr. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Segundo a SESAB[234], o fato de a Bahia ter a maior extensão territorial, com grandes áreas rurais, também dificulta a ampliação da cobertura, contribuindo para estar abaixo da maioria dos Estados do Nordeste.

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 43,44% em relação ao índice de referência. Contudo, em comparação ao ano anterior, houve uma elevação, passando de 6,30% para 8,06%, superior à faixa preconizada pelo Ministério da Saúde que é de 0% a 0,5%[235]. Conforme manifestação apresentada no Relatório de Gestão da SESAB[236], a taxa apurada para o ano de 2022 é considerada como média, segundo classificação do MS, que atribui como baixa a taxa menor que 5%, como média a maior ou igual a 5% e menor que 10%, e como alta a que ultrapassa 10%.

Como estratégia para a melhoria das coberturas vacinais, a SESAB[237] apontou a realização das seguintes ações: horários flexíveis para oferta de vacina; Dias “D” de vacinação nos finais de semana; busca ativa da população não vacinada; vacinação em domicílio para acamados, deficientes e vulneráveis; vacinação nas escolas e em outras instituições de ensino; campanhas de divulgação em mídias sociais, rádio e TV. Além disso, foi lançado, em 2023, o Programa Vacina Bahia, que disponibilizará recursos humanos e equipamentos para os 43 municípios com até 100 mil habitantes com as mais baixas coberturas vacinais.

A respeito do Indicador 5, Taxa de letalidade das formas graves da dengue, observa-se um discreto declínio em relação ao valor de referência, de 10,34% em 2018 para 9,12% em 2022, entretanto, em comparação ao ano anterior, registrou-se um aumento de 7,55 pontos percentuais, representando um crescimento de 20,79%. De acordo com informações do Relatório de Gestão 2022 da SESAB[238], tal resultado pode ser atribuído a diversos fatores, como: dificuldade de acesso aos serviços de saúde para diagnóstico precoce; qualidade da assistência prestada; classificação adequada de risco, tratamento em tempo oportuno; e fragilidade nas ações de controle vetorial.

O mencionado Relatório da SESAB afirma que a operacionalização das ações de prevenção e controle das arboviroses é responsabilidade da gestão municipal de saúde, cabendo à esfera estadual disponibilizar apoio matricial e institucional, mediante capacitações, investigação dos surtos e epidemias, monitoramento dos casos, ações estas efetivamente implementadas pela secretaria. Tal afirmação demonstra que a participação municipal é fundamental para o alcance do resultado

[234] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[235] Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III – 2022.
[236] TCE/001626/2023, Ref.2990894-51.
[237] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[238] TCE/001626/2023, Ref.2990894-52.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

do Indicador e que o esforço do Estado não está sendo devidamente mensurado por meio das Metas do Programa. Por exemplo, a Meta “Ampliar o número de municípios realizando, no mínimo, quatro ações de vigilância em saúde”, associada a este Indicador, depende de adesão e do esforço dos municípios, mediante a realização de ações de vigilância visando reduzir a taxa de letalidade das formas graves de dengue.

Como relatado anteriormente, 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 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 Secretaria[239] informou que o Estado pode, por meio de capacitações, desenvolver ações de educação permanente e integração dos profissionais da rede de Atenção Primária para participarem de ações de Vigilância em Saúde, fortalecendo, dessa forma, as notificações, investigações e as ações preventivas.

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 redução de 66,70%, se comparado ao valor de referência, que apresentou em 2018 um índice de 33,33%. Comparando-se ao exercício anterior, reduziu-se 11,12% em razão, segundo o Relatório de Gestão da SESAB[240], de cinco macrorregiões que melhoraram seu desempenho atendendo em seu próprio território. As demais macrorregiões que não reduziram o encaminhamento para fora do território, segundo a SESAB, apresentaram uma variação inexpressiva, não permitindo uma análise mais apurada.

Mesmo com a progressiva melhora do indicador, ao longo do período sob análise, o índice permanece elevado, atingindo cerca de 44% dos pacientes de clínica médica por causas relacionadas que não conseguem um leito hospitalar no local de sua residência, ou, pelo menos, em sua região, demonstrando, dentre outras medidas, a necessidade da reorganização dos territórios às reais necessidades da população.

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 na rede de média e alta complexidades distribuídas pelas macrorregiões de acordo com a necessidade do território, objetivando assistir os usuários em seus respectivos territórios de saúde.

O Indicador 7, Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora de macrorregião de residência do usuário, não obteve um resultado satisfatório no exercício de 2022, isto porque houve um crescimento substancial, em relação ao ano anterior, no percentual de

[239] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[240] TCE/001626/2023, Ref.2990894-52.

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: IYNZUWNDUY

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, ainda registrou 55,56% de deslocamentos de gestantes para fora de seu domicílio a fim de realizar o parto, circunstância que indica um déficit no número de leitos obstétricos no estado.

A SESAB, em seu Relatório de Gestão 2022[241], afirma que as internações hospitalares em obstetrícia é uma ação tripartite, na qual a responsabilidade do Estado é desenvolver ações para reduzir e desestimular internações em outras regiões. Informou, também, que o indicador não tem sido sensível para medir a melhoria do atendimento nas macrorregiões, uma vez que a variação, tanto para internação no próprio território como para fora, não tem sido expressiva, impossibilitando uma análise apurada das variações, razão pela qual deverá ser substituído ou modificado para o próximo PPA.

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 esses serviços 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.

Cabe destacar, entretanto, que a Meta relacionada ao Indicador, “Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco” que previu, para o exercício, a implantação de duas unidades hospitalares, não registrou execução física.

Segundo a SESAB[242], a Gestão Estadual do SUS dispõe de capacidade para definir investimentos e a ampliação e/ou realocação da oferta de ações e serviços de saúde em função da programação da assistência, do plano de regionalização e organização das redes. Nesse contexto, no desenvolvimento do processo de regionalização dos serviços de saúde no âmbito estadual, segue a lógica do desenho territorial e as referências assistenciais por macrorregião e que o Governo do Estado vem investindo em construções, ampliações e reformas das unidades para atendimento obstétrico.

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 17,72%, resultado, segundo a SESAB[243], atribuído à redução dos casos de COVID-

[241] TCE/001626/2023, Ref.2990894-50.
[242] Ofício APG nº 053/2023, de 25/04/2023, em resposta à Solicitação MSSC03/2023, de 06/04/2023.
[243] TCE/001626/2023, Ref.2990894-52.

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: IYNZUWNDUY

19 e a liberação das restrições sanitárias, que contribuíram para o aumento de doadores, ressaltando-se, ainda, a ampliação de unidades de coleta da hemorrede no município de Alagoinhas e no Hospital Geral Roberto Santos em Salvador.

O Indicador 9, Proporção de unidades assistenciais de saúde com estratégias de gestão do trabalho implementada, manteve o índice de desempenho do ano anterior, permanecendo 43,66% acima do valor de referência. A SESAB, em seu Relatório de Gestão[244], 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 das 29 unidades assistenciais, 23 possuem, no mínimo, 4 iniciativas de gestão de trabalho implantadas, números que justificam o percentual de unidades com estratégias de gestão do trabalho implementadas, que passou de 55,20% (valor de referência) em 2019 para 79,30% neste exercício.

Por fim, o Indicador 10, Taxa de resolutividade 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 20,37% o índice calculado no ano de 2019. Entretanto, em 2022 houve um decréscimo de 7,02 pontos percentuais em respostas às demandas recebidas. Segundo a SESAB, em seu Relatório de Gestão[245], o índice apurado é reflexo da morosidade das secretarias municipais de saúde em retornar as respostas às demandas da ouvidoria e que ações de incremento ao monitoramento da rede serão implementadas com vistas a melhorar a taxa de resolutividade.

2.10.1.10 Considerações finais sobre o Programa 313

A construção do Programa 313 – Saúde apresenta fragilidades, principalmente, na definição dos Indicadores e Metas propostos, que trazem 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, comprometem 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.

[244] TCE/001626/2023, Ref.2990894-53.
[245] TCE/001626/2023, Ref.2990894-53.

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: IYNZUWNDUY

Não obstante as fragilidades detectadas em sua construção, o Programa 313 atingiu índices considerados bons para suas Metas, dado que cerca de 82% delas ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o exercício. Em oposição a este desempenho, verificou-se metas, notadamente em relação ao Compromisso 3, com índices de desempenho apurado, acumulados para o terceiro ano, muito aquém do valor de alcance do PPA, resultados que comprometem a implementação de parte da política pública, principalmente quando são executadas, de forma parcial, ações como o credenciamento e implantação de serviços especializados de alta e média complexidade, a ampliação do número de regiões com os componentes da Rede de Urgência e Emergência, a expansão da estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia, dentre outras essenciais para o bom desempenho do Programa.

A execução orçamentária das dez Ações prioritárias também apresentou resultado satisfatório, pois a maioria delas apresentou índice de execução orçamentária acima de 90% dos recursos disponíveis. Em relação à realização física, somente duas Ações registraram índice abaixo de 50% do previsto, embora tenham sido empregados mais de 80% dos recursos disponibilizados orçamentariamente.

2.10.1.11 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
Aprimorar o planejamento do Programa 313 – 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 e 2021**); 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 e 2021**); Otimizar a execução das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO; Associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, consequentemente, do Programa 313 – Saúde;

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Recomendações ao Governo do Estado
Promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados; 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 e 2021**); e 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 (**Reiteração da recomendação constante do Pareceres Prévios de 2020 e 2021**).

2.10.1.12 Monitoramento das recomendações c37 a c42

Com a finalidade de subsidiar o monitoramento da implementação do Plano de Ação, encaminhado pela AGE em novembro de 2022[246] e atualizado em fevereiro de 2023[247], 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 2021, apresenta-se, a seguir, os resultados dos exames realizados[248], referentes às medidas descritas no referido Plano de Ação, que estão sob a responsabilidade da SESAB.

Das análises procedidas quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas, pode-se constatar que algumas recomendações foram atendidas integralmente e outras apenas parcialmente ou ainda se encontram em andamento, haja vista que sua implementação está prevista para se concretizar no exercício de 2023, enquanto outras não foram atendidas, conforme a seguir apresentado:

> c37. aprimorar o planejamento do Programa 313 - 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 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

[246] TCE/012104/2022.
[247] TCE/001622/2023.
[248] 2ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Segundo informações extraídas do Plano de Ação, a SESAB, em 2021, revisou a estrutura lógica do Programa 313 e disponibilizou uma nova estrutura, destacando a revisão das atividades, produtos e resultados, com a criação de mais três novos Indicadores, a incorporação de novas Iniciativas de acordo com as Metas associadas, cujas modificações foram aplicadas em 2022, conforme evidenciado na LOA do mesmo exercício. Entretanto, a revisão procedida ainda não foi suficiente para promover a apreciação objetiva do Programa quanto aos resultados esperados em sua concepção. Assim, a recomendação foi considerada como atendida parcialmente.

> c38. estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da politica pública de saúde (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

Em relação a essa recomendação, a SESAB criou três novos indicadores para o Programa 313 e promoveu ajustes nos relacionados a internações hospitalares em clínica médica e obstetrícia, a fim de mensurar o impacto das ações de governo para cada compromisso finalístico. Contudo, conforme ressaltou a Secretaria, os Indicadores do Programa não guardam relação direta com as Metas propostas no PPA, pois são indicadores de resultado, tendo cada Meta atributos específicos previamente estabelecidos pela SEPLAN, restando, desse modo, a recomendação parcialmente atendida, haja vista que o método/modelo de elaboração dos programas de governo, adotado pela SEPLAN, não é suficiente para alcançar toda a política de saúde, diante da sua extensão, transversalidade e complexidade.

> c39. 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 da Seção Analítica); (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

O Plano de Ação encaminhado reporta que a SESAB revisou todos os atributos das Metas (valor de alcance, periodicidade de alcance, valor de referência, forma de apuração da meta, fonte da informação e público-alvo), em consonância com o quanto orientado pela SEPLAN.

Verificou-se que as modificações realizadas no âmbito das Metas não alcançaram seus descritores, conforme recomendado pela Auditoria. Foram atualizadas as Iniciativas relacionadas a algumas Metas, com a finalidade de adequá-las às mudanças ocorridas no PPA, provenientes tanto de alterações promovidas pelo Ministério da Saúde no financiamento de algumas ações como de revisões internas com vistas a tornar mais coerente a sua execução, restando, deste modo, parcialmente atendida a recomendação.

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: IYNZUWNDUY

> c40. definir produtos para as ações de execução contínua estabelecidas na LOA, de modo a permitir a análise individualizada de seus desempenhos (item 2.10.1 da Seção Analítica)

Segundo exposto no Plano de Ação, as ações orçamentárias de caráter contínuo estabelecidas na LOA estão diretamente ligadas às iniciativas, que possuem produto definido e são objeto de acompanhamento, de acordo com a metodologia do PPA e do ciclo de acompanhamento e monitoramento do FIPLAN. Desse modo, conforme assevera a SESAB, para aferir os resultados dos compromissos, monitora-se a execução de cada iniciativa relacionada ao compromisso. Embora não tenham sido definidos produtos para as ações de execução contínua, considera-se que a recomendação foi atendida, diante da possibilidade de seu monitoramento a partir do acompanhamento das iniciativas.

> c41. otimizar a execução das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO (item 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação do Parecer Prévio de 2020)

Conforme os esclarecimentos da SESAB, expostos no Plano de Ação, as ações prioritárias definidas na LDO, bem como no sistema de acompanhamento e monitoramento do PPA, são constantemente discutidas na Rede de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Secretaria, por serem ações de grande peso orçamentário e financeiro e de relevância para o fortalecimento da Rede de Atenção à Saúde da população. Neste sentido, para o ano de 2022, a SESAB e a SEPLAN têm observado cuidadosamente as iniciativas prioritárias aprovadas na LDO para que as respectivas ações possam ser vinculadas adequadamente à iniciativa.

Neste exercício, constatou-se que foi atendida a recomendação do Tribunal, tendo em vista que a maioria das ações prioritárias alcançou percentuais elevados de execução física e financeira.

> c42. 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 2.10.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020)

No Plano de Ação foram relacionados os esforços empreendidos para viabilizar a execução dessas ações, a exemplo da reforma e ampliação do Hospital Materno-Infantil Joaquim Sampaio, em Ilhéus, implantação da Maternidade Maria da Conceição de Jesus, em Salvador, e da Maternidade Frei Justo Venture, localizada em Seabra. Foi implantado, também, o Banco de Leite Humano da Maternidade de Referência Professor José Maria de Magalhães Netto e realizada a qualificação dos profissionais de saúde da maternidade.

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: IYNZUWNDUY

As ações realizadas ainda não foram capazes de reverter a situação das regiões de saúde carentes de assistência materno e infantil. Das quatro regiões previstas para receber os serviços de alta complexidade, atender gestantes de alto risco, bem como aprimorar as ações voltadas para a saúde infantil, nenhuma, por enquanto, foi contemplada. Segundo a SESAB, a meta requer altos investimentos de recursos financeiros para adequação e mudança de infraestrutura hospitalar. Desse modo, conclui-se que a recomendação do Tribunal não foi atendida, reiterando-se, portanto, a mesma.

2.10.1.13 Acompanhamento das sindicâncias relacionadas à aquisição dos respiradores[249]

Com vistas ao acompanhamento das providências adotadas pelo Estado da Bahia para atender à recomendação deste TCE/BA, assim como para o ressarcimento dos valores pagos antecipadamente para aquisição dos ventiladores pulmonares sem as correspondentes entregas, a Auditoria encaminhou ofício[250] à PGE requerendo a atualização da situação dos processos/procedimentos instaurados e documentos correspondentes. Em resposta[251], a Procuradoria informou:

Quanto aos processos relacionados à empresa Hempcare Pharma:

a) Resultados da Sindicância nº 009.10463.2020.0016249-42 (Relatório Final assinado eletronicamente pelos servidores membros da comissão sindicante)

Trata-se do processo de sindicância instaurado pela Portaria CIDSN/PRESID nº 004/2020, de 08/06/2020, publicada no Diário Oficial do Estado do dia 10/06/2020, pelo Exmo. Governador do Estado da Bahia, na condição de Presidente do Consórcio Nordeste, destinado à apuração de eventuais alterações ocorridas na minuta do Contrato Administrativo nº 05/2020, após a sua aprovação pela PGE, e a identificação dos supostos responsáveis, tendo a comissão, em relatório complementar, concluído pelo arquivamento do feito, que fez submeter à PGE para manifestação, após as seguintes conclusões:

i. Quanto ao suposto cometimento de ato infracional praticado pelo recebimento (e/ou solicitação) da minuta do contrato da empresa contratada, que seja esse fato encaminhado à análise e apuração da Comissão Sindicante designada para investigar a celebração do Contrato Administrativo n° 05/2020, firmado entre o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste e a empresa Hempcare Pharma Representações Ltda., haja vista que tal fato teria ocorrido no momento da elaboração do contrato, inclusive para que também sejam

[249] Constante do Parecer Prévio da Contas de Governo, exercício de 2020 (TCE/002683/2021).
[250] Ofício nº 005/2023, da 2ª CCE.
[251] Por meio do Ofício GAB/PGAAJ nº 142/2023, datado de 12/05/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

apuradas todas as pessoas envolvidas, a extensão da participação de cada uma delas, bem como a responsabilidade de cada qual, nesse mesmo contexto;

ii. Que a alteração da cláusula sétima do contrato não foi o motivo causador da ausência de formação da garantia de execução, mas a constituição equivocada dessa referida cláusula, desde a sua origem.

b) Informações atualizadas sobre a Ação Ordinária nº 8053738-45.2020.8.05.0001: Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA

Esta ação de ressarcimento foi ajuizada pelo Consórcio Nordeste em face das empresas Hempcare Pharma Representações Ltda., Biogeoenergy Fabricação e Locação de Equipamentos Ltda. e seus respectivos sócios, visando o ressarcimento da quantia de R$48.748.572,82 relativa à aquisição de 300 ventiladores portáteis.

A 5ª Vara da Fazenda Pública de Salvador proferiu decisão em 24/08/2022, determinando: a) a exclusão dos autos dos entes federados Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte, Maranhão, Alagoas, Ceará, Piauí, Pernambuco e Bahia, considerando que estes já integravam a lide em função de o Consórcio Nordeste ser entidade da Administração Indireta de cada um deles; b) revogação da ampliação do polo passivo da ação, com a exclusão dos autos dos entes: Geoterra Empreendimentos e Transportes S/A; Carlos Augusto Moreira; Espelho Meu Shoes Fashion Comércio de Vestuário e Alessandra Pereira Campos Batista; c) baixa do segredo de justiça dos autos; e d) indeferimento do requerimento de habilitação formulado por Ricardo Maciente Costa.

Quanto aos processos relacionados à empresa Ocean 26 INC.:

- Processo Sancionatório nº 009.0243.2021.0003954-29:

Trata-se de processo sancionatório instaurado contra a firma OCEAN 26 Inc., em virtude da imputação de ter recebido valores para o fornecimento de 600 respiradores contratados pelo Estado da Bahia, sem o cumprimento das obrigações firmadas através do PRO-FORMA Invoice OCBB-201, conforme orientação constante no opinativo PA-BCL-002/2020, aprovado pelo Exmo. Senhor Procurador Geral do Estado. Os autos foram encaminhados para apreciação do NCAD, tendo em vista que a Comissão Processante Central (CPC) da SAEB, após a oferta de defesa prévia pela acionada, direcionou o feito para apresentação de esclarecimentos pela Diretoria-Geral (DG) da SESAB sobre as alegações da Defendente, existindo dúvidas da Diretora Geral quanto ao cumprimento da diligência solicitada pela CPC, pois, além da complexidade e abrangência, alguns atos extrapolariam a competência da referida DG. O processo encontra-se, ainda, em andamento.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

- Ação Executória nº 8089811-16.2020.8.05.0001: encontra-se no Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador:

A empresa requereu em juízo a extinção do feito, com resolução do mérito, haja vista o Acordo Judicial celebrado entre as partes e homologado. Determinada a oitiva do Ministério Público Estadual, este se manifestou, em 22/08/2022, requerendo a cientificação da União, por intermédio do seu órgão de representação judicial na Bahia, a fim de que esclareça se tem (ou não) interesse no feito, medida que considerou necessária para a fixação da competência jurisdicional.

Tendo em vista que a Procuradoria encaminhou documentos demonstrando a situação do andamento dos processos de sindicância e sancionatório, e que, até onde se pode verificar, eles ainda se encontram pendentes de conclusão, a auditoria reitera a recomendação para que, quando concluídos, sejam disponibilizados a este Tribunal.

2.10.1.13.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Dar celeridade aos processos de apuração (Sindicância e Sancionatórios) referentes à aquisição dos respiradores realizada pelo Governo do Estado, envolvendo as empresas Ocean 26 INC. e Hempcare Pharma, os quais encontram-se em trâmite na PGE/BA, disponibilizando-os ao TCE/BA assim que estejam concluídos.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.11 EDUCAÇÃO[252]

2.11.1 Análise do Programa 306 – Educação

O Programa 306 – Educação[253] conta com 23 Indicadores, nove 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 Secretaria da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e da Secretaria de Cultura (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.

2.11.1.1 Análise da Execução dos Compromissos e da Evolução das Metas

O Programa Educação recebeu, no exercício de 2022, uma dotação orçamentária final de R$11.483,2 milhões e um total liquidado de R$9.617,3 milhões, o que representa um aumento de 66% e 68%, respectivamente, em relação ao exercício de 2021.

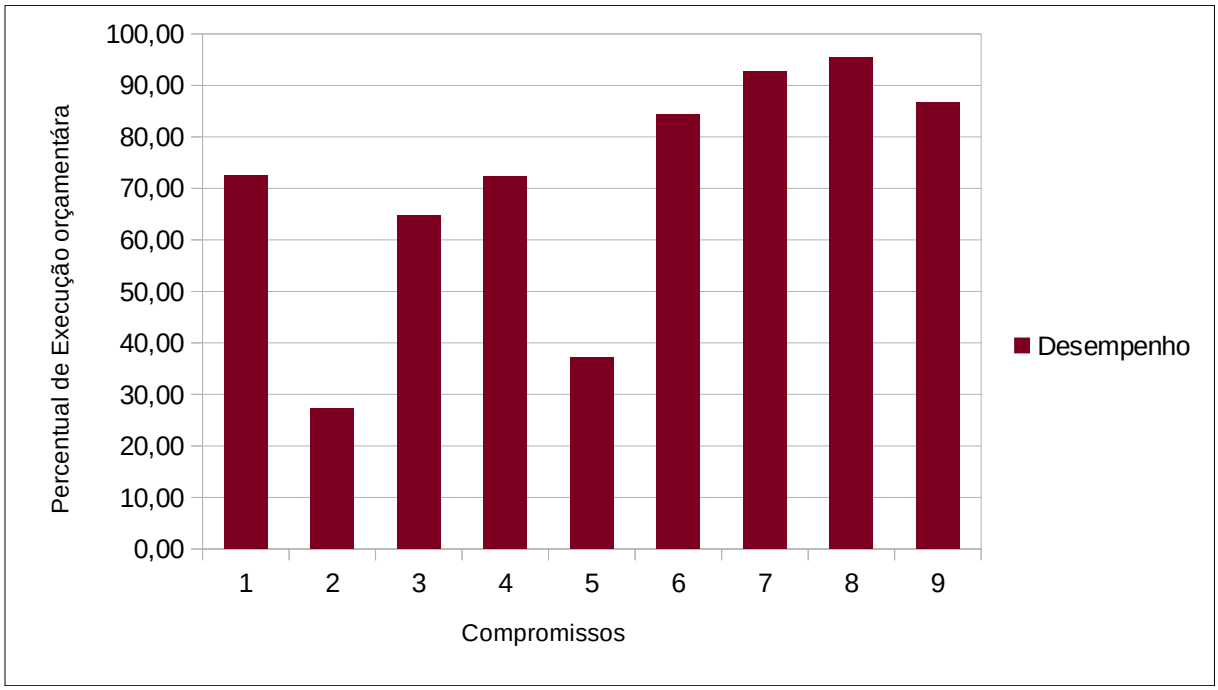
Dos nove compromissos vinculados ao Programa, os maiores valores liquidados foram R$1.177,0 milhões e R$8.213,8 milhões, referentes aos Compromissos 1 e 9: “Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva” e “Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidadas em bases democráticas e participativas”, respectivamente. Em 2022, houve um aumento de 68% do valor liquidado do Compromisso 9 em relação a 2021. Os Compromissos 2 a 8 apresentaram valores liquidados inferiores a R$100 milhões.

A seguir, é apresentado o gráfico com a execução orçamentária dos nove Compromissos do Programa Educação em 2022:

[252] Elaborado pela 5ª CCE.
[253] Bahia. SEPLAN/SMA. Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano III – 2022: Volume II. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Relatorio_de_Execucao_do_PPA_2022_Volume_II_27022023.pdf. Acesso em: 26 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

GRÁFICO 9 – Execução Orçamentária dos Compromissos



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

Observa-se do gráfico anterior que os Compromissos 6 a 9 apresentaram execução orçamentária superior a 80% e inferior a 100%, enquanto os compromissos 1, 3 e 4 apresentaram execução entre 60% e 80%, e os Compromissos 2 “Melhorar a qualidade da oferta da educação básica” e 5 “Fortalecer as ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em especial, voltadas para o desenvolvimento local e territorial” apresentaram execução entre 20% e 40%.

Cumpre destacar que o Compromisso 9 inclui as 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”. As ações pertinentes a essas Iniciativas, classificadas como atividades finalísticas de pessoal[254], tiveram um valor liquidado de R$4.908,4 milhões em 2022, correspondendo a 59,76% do Compromisso 9 e a 51,04% do Programa. Vale informar que em 2021 o valor liquidado nessas ações foi de R$4.187,1 milhões.

2.11.1.1.1 Execução orçamentária e financeira das Ações Prioritárias e não Prioritárias

A LDO/2022, no seu Anexo I, elegeu como prioridade para o Programa Educação os Compromissos 1 “Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação

254 Constante no Relatório M&A011/FIPLAN .

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: IYNZUWNDUY

contextualizada e inclusiva", 2 "Melhorar a qualidade da oferta educacional da Educação básica" e 9 "Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidadas em bases democráticas e participativas".

Na definição das prioridades, foram incluídas três Metas e quatro Iniciativas inseridas no Compromisso 1, uma Meta e uma Iniciativa no Compromisso 2, e no Compromisso 9, duas Iniciativas.

Dos recursos orçados para o Programa Educação em 2022, foram alocados 34,34% (R$3.942,8 milhões) em ações orçamentárias prioritárias[255] e 65,66% (R$7.540,4 milhões) em ações não prioritárias. Entretanto, excluindo do orçamento das ações não prioritárias as atividades finalísticas de pessoal, que totalizaram R$5.267,2 milhões, correspondendo a 69,85% do orçamento dessas ações, restou uma dotação de R$2.273,3 milhões.

As ações orçamentárias prioritárias tiveram despesas liquidadas de R$3.204,7 milhões, alcançando uma execução de 81,28% da dotação a elas destinadas. Para as ações não prioritárias, o valor liquidado atingiu R$6.412,6 milhões, com uma execução de 85,04% da dotação a elas destinadas. Excluindo a despesa de pessoal, o valor liquidado nas ações não prioritárias alcançou R$1.504,1 milhões, representando 66,17% da dotação a elas destinadas.

Dessa forma, diferentemente do que ocorreu em 2021 e anos anteriores, a execução orçamentária das ações prioritárias foi superior à das não prioritárias, excluindo a despesa de pessoal.

2.11.1.1.2 Execução física e financeira das Ações Orçamentárias Prioritárias

As execuções física e financeira das ações consideradas prioritárias estão elencadas a seguir:

TABELA 63 – Execução física e financeira das Ações Orçamentárias Prioritárias

Em R$ milhões

Ação Orçamentária Prioritária	Execução Orçamentária			Execução Física			
	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)	Qtd. Atual	Qtd. em Execução	Qtd. Concluída	Executado % (2)
Compromisso 1 – Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva							
2974 – Fornecimento de Alimentação Escolar	383,0	355,1	92,70	259.655.890	-	259..655890	100,00
5262 – Implantação de Quadra em Unidade Escolar	8,8	6,5	69,94	20	6	3	15,00
7529 – Apoio ao Programa de Permanência Estudantil na Educação	41,6	36,0	86,59	1	-	1	100,00

[255] Obtidas dos Relatórios M&A004 e M&A011 do Sistema FIPLAN.

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: IYNZUWNDUY

Ação Orçamentária Prioritária	Execução Orçamentária			Execução Física			
	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)	Qtd. Atual	Qtd. em Execução	Qtd. Concluída	Executado % (2)
Superior							
Compromisso 2 – Melhorar a qualidade da oferta educacional da educação básica							
5343 – Apoio Financeiro ao Projeto Mais Estudo	20,7	9,5	45,87	1	-	1	100,00
Compromisso 9 – Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação consolidadas em bases democráticas e participativas							
5132 – Aquisição de Imóvel para a Rede Estadual de Ensino	76,4	74,1	97,08	94	93	0	0,00
5412 – Apoio Financeiro a Município em Infraestrutura da Rede Física de Educação Básica	174,75	170,18	97,39	107	105	0	0,00
6994 – Gestão da Infraestrutura Física da Rede Escolar	28,6	17,4	61,12	1102	63	183	16,61
7527 – Construção de Unidade Escolar da Educação Básica	1.949,2	1.593,9	81,77	191	169	11	5,76
7528(3) – Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica	151,6	101,3	66,82	622	226	90	14,47
7531(4) – Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica	974,0	793,2	81,43	292	223	43	14,73
7744(5) – Aparelhamento da Unidade Escolar da Educação Básica	134,2	47,7	35,54	2.204	-	1.728	78,40

Fontes: Relatórios M&A004 e M&A011 do FIPLAN
Notas: (1) Relação entre valor liquidado e valor orçado.
(2) Relação entre quantidade concluída e quantidade prevista para o exercício.
(3) Unidades orçamentárias APG SEC, Fundo de Assistência Educacional (FAED) e Polícia Militar
(4) Unidades orçamentárias APG SEC e Polícia Militar
(5) Unidades orçamentárias APG SEC e FAED

Foram solicitados esclarecimentos à SEC sobre a situação das ações prioritárias com elevada execução orçamentária e baixa execução física, assim como a das ações prioritárias com baixa execução orçamentária e elevada execução física. Por meio do Oficio nº 476/2023 – SEC/GAB, a SEC encaminhou o Despacho da Coordenação de Acompanhamento das Ações Governamentais - SEC/APG/CPO/CAA com os esclarecimentos. Quanto às ações 5262, 7527, 7528 e 7531, relacionadas à construção, ampliação e melhorias de infraestrutura das unidades escolares, foi informado que se forem adicionados os quantitativos em execução, eleva-se o grau de execução física. Contudo, vale ressaltar que as Leis Orçamentárias definem o que deve ser operacionalizado no exercício. Isto posto, os produtos das ações orçamentárias (Projeto) são previstos para entrega anual e, segundo o Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA, Ano III, a eficácia da execução, no contexto do Indicador da Execução Física do Programa (Ex_{Fis}), se dá considerando a relação entre a quantidade do produto/serviço concluído e a quantidade da programação física atual do orçamento. Com efeito, de acordo com a métrica utilizada para avaliação, verifica-se um desempenho físico considerado muito abaixo para essas ações orçamentárias, não obstante um desempenho financeiro de regular a bom.

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: IYNZUWNDUY

Destacam-se, ainda, as seguintes justificativas para as demais ações:

a) Ação 5343:

> […] cabe ressaltar que foram oferecidas 52 mil vagas, conforme o Edital nº 11/2022 publicado no Diário Oficial do Estado em 11 de maio de 2022, sendo ocupadas 22.205 vagas, cabendo ainda ressaltar que aos estudantes devidamente matriculados na rede estadual de ensino e beneficiários do programa, na condição de monitores, foi concedido o pagamento da bolsa mensal de R$100,00.
>
> A baixa execução orçamentária pode ser explicada também pelo fluxo de validação de pagamentos das bolsas que passam pelas unidades escolares, Núcleos Territoriais de Educação (NTE) e a própria secretaria, cabendo destacar que esse fluxo de validação tem como objetivo garantir que os monitores recebam a bolsa auxílio de forma correta e que as atividades realizadas estejam de acordo com as normas estabelecidas para a monitoria.

b) Ação 5132:

> Cabe destacar, que a execução física, [...], destacou-se pelas necessárias desapropriações, na etapa de lavratura de escritura pública, constituindo-se como etapa essencial para a validação dos negócios jurídicos que resultarão na constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, conforme regulamentado na legislação pertinente.
>
> Vale ressaltar, que o procedimento de regularização de imóveis depende de uma ação integrada junto ao Tribunal de Justiça, tabelionatos, cartórios diversos, particulares e órgãos de vinculação dos imóveis e a finalização do procedimento depende da articulação de várias instâncias, que nem sempre ocorre, devido às diversas situações particulares no âmbito dos atores responsáveis pela regularização dos imóveis, atrasando a finalização do processo de lavratura e registro dos imóveis.

c) Ação 5412:

> [...] os convênios celebrados com os municípios para a construção de creches, unidades escolares, quadras, dentre outras obras, continuaram em execução, considerando-se que foram celebrados com vigência de 18 ou 24 meses, prazos esses solicitados pelos municípios para os estudos preliminares e finalização das obras.
> [...]
> […] para a liberação das parcelas do convênio, o Município precisa ter enviado a sua prestação de contas, que deve ter sido aprovada pela Coordenação de Prestação de Contas da secretaria e o fiscal do convênio vinculado à secretaria precisa ter visitado o local da obra e emitido um Relatório e Laudo Técnico atestando a plena execução do montante recebido da parcela anterior, resultando na prolongada tramitação dos pagamentos e, que por sua vez, reflete a necessidade de resguardar a utilização dos recursos públicos, em estrita conformidade com a lei.

d) Ação 6994:

> [...] houve um equívoco no lançamento das informações da execução física dessa ação orçamentária prioritária 6994 no Fiplan, resultando no lançamento das ordens de serviço e não do número de projetos, ou seja, os quantitativos de 63 e 183, referem-se, respectivamente, a ordens de serviço em execução e concluídas, enquanto que o número de projetos concluídos foi de 1.145, modificando o grau de execução física de 16,61% para 103,9%.

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: IYNZUWNDUY

e) Ação 7744:

> [...] essa baixa execução orçamentária, pode ser explicada pela alta duração do processo licitatório, que em média demora oito meses para a sua conclusão, e nesse mesmo intervalo de tempo, exige a garantia da dotação orçamentária disponível, gerando essa distorção na execução orçamentária.

À exceção das ações relacionadas à infraestrutura e da ação 5132 – Aquisição de Imóvel para a Rede Estadual de Ensino, evidencia-se a necessidade de uma melhor 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.

Para um melhor entendimento da ação 7529, que busca garantir a inclusão e a permanência dos estudantes universitários de baixa renda e em condições de vulnerabilidade socioeconômica nos cursos em que estejam regularmente matriculados nas universidades públicas estaduais (UNEB, UEFS, UESC e UESB), através da transferência financeira direta aos beneficiários, prioritariamente, de famílias que integram o Cadastro Único de Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social, fez-se necessário consulta ao Relatório de Gestão da SEC 2022.

Sobre as ações não prioritárias, a SEC considerou relevante, em seu Relatório de Gestão 2022 (p. 131), entre outras, a ação 3002 “Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença”, do Compromisso 1:

> […]
> Em 2022 o programa Bolsa Presença teve continuidade e seguindo a Lei, nº 14.396 de 16 de dezembro de 2021, este programa tornou-se permanente e reconhecido como uma política de Estado. Outra novidade é que além do R$ 150,00 por família de estudante, será acrescido R$ 50,00 por estudante, a partir do segundo aluno admitido no programa, cabendo destacar que em 2022 foram atendidas pelo programa 429.978 famílias nos 27 Núcleos Territoriais de Educação, resultando na despesa empenhada de R$ 497.269.064,00

Ante ao exposto, os maiores investimentos em 2022 nas ações prioritárias estão relacionados à construção e ampliação de escolas e ao fornecimento de alimentação escolar. Com investimentos menores, mas que se destacam por seus objetivos, estão o apoio financeiro a estudantes universitários de baixa renda (Mais Futuro) e a concessão de bolsa-auxílio de monitoria (Mais estudo).

Vale salientar o expressivo investimento no Bolsa Presença, ação não prioritária com maior valor liquidado (excluindo as ações classificadas como atividades finalísticas de pessoal) e considerada relevante pela SEC em seu Relatório de Gestão 2022.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.11.1.1.3 Metas do Programa Educação

A seguir, são apresentadas as Metas do Programa Educação relacionadas ao Ensino Médio, etapa de ensino que os Estados têm a incumbência de oferecer com prioridade, como prevê o inciso VI, art.10 da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

TABELA 64 – Metas relacionadas ao Ensino Médio

Em R$ milhões

Compromisso/Meta	Unidade	Valor de Alcance do PPA (até 2023)	Valor Apurado 2022	Despesas liquidadas
Compromisso 1 - Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva				1.176,6
3 Ampliar o número de estudantes matriculados na rede estadual de ensino	%	85,0	74,2	709,6
4 Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) (SEC/SUPED)	UN	21.000	17.371	3,5
Compromisso 2 - Melhorar a qualidade da oferta educacional da educação básica				18,9
1 Ampliar número de unidades escolares da rede estadual de ensino com processos pedagógicos monitorados em todas as etapas e modalidades da educação básica	%	100,0	90,0	11,4
Compromisso 3 - Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino				48,6
1 Ampliar número de municípios com oferta de educação profissional e tecnológica.	%	100,0	100,0	46,2
3 Ampliar unidades escolares que ofertem educação profissional com monitoramento do processo pedagógico	UN	244	333	-
Compromisso 4 - Promover a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica				2,3
1 Ampliar o número de matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) na rede estadual de ensino	UN	20.000	0	2,3

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano III 2022, SEPLAN

Conforme demonstrado na tabela anterior, apenas as Metas 1 e 3 do Compromisso 3 já alcançaram ou superaram o valor de alcance do PPA, ao final do ano de 2023. As demais ainda não alcançaram.

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: IYNZUWNDUY

A seguir, são apresentados os comentários sobre as Metas 3 e 4 do Compromisso 1. Vale mencionar que a ação 3002[256]está relacionada à Meta 3. Essa Meta apresentou um valor apurado inferior ao ano de 2021. Sobre a Meta 3, constam os seguintes comentários no Relatório M&A100/FIPLAN (p. 4):

> No que se refere ao valor de alcance, é pouco provável que se atinja os 85% em 2023 e isso pode ser explicado pelo grande volume de obras de construção e ampliação de unidades escolares em 2021 e 2022, resultando no ritmo de crescimento das novas vagas maior do que o ritmo dos estudantes matriculados e que interfere no valor apurado.

A Meta 4 teve um valor apurado inferior ao ano de 2021. O Relatório de Gestão da SEC 2022 contém a informação que os estudantes matriculados no Ensino Médio recebem a transmissão de videoaulas ao vivo, utilizando sinal de televisão digital, em canais exclusivos via satélite, um para cada série, operacionalizados em parceria com o Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB).

A Meta 1 do Compromisso 2 apresentou um aumento do valor apurado em relação ao ano de 2021. A ação 5343, já descrita no item anterior deste Relatório, vincula-se a essa Meta.

Quanto à Meta 3 do Compromisso 3, que já superou o valor de alcance do PPA em 36,48% em 2022 e aumentou em relação ao ano de 2021, consta no Relatório M&A100 que o monitoramento das unidades escolares ocorre nos cursos técnicos presenciais nas formas Concomitante, Subsequente, Proeja e Integrado.

A Meta 1 do Compromisso 4 não apresentou valor apurado em 2022, assim como ocorreu em 2021. Consta a seguinte informação no Relatório M&A100 (p. 32):

> O CPA Digital e o Enceja são modalidades certificadoras da conclusão do ensino médio e vem, progressivamente, influenciando na redução pelo Educação de Jovens e Adulto – EJA, nessa perspectiva, observamos que em 2021 o EJA teve 127.303 estudantes matriculados e que reduziram para 86.941 em 2022, quantitativos abaixo dos 130.769 considerados como valor de referência de 2019, refletindo-se na apuração zero.

Assim, observa-se que houve uma diminuição significativa das matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) em 2022. Dessa forma, será um desafio cumprir as Metas 3 e 4 do Compromisso 1 e a Meta 1 do Compromisso 4 até o final do PPA 2020-2023.

Vale ressaltar que foram consideradas prioritárias na LDO/2022 as Metas 3, 5 e 9 do Compromisso 1 e a Meta 1 do Compromisso 2. A Meta 9, “Prover os estudantes da rede estadual de ensino com alimentação de qualidade”, teve um valor apurado em 2022 inferior a 2021, superando o valor de alcance do PPA em 6,62%.

[256] Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano III 2022, SEPLAN (p. 1026)

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: IYNZUWNDUY

2.11.1.2 Análise dos Indicadores do Programa Educação

O Programa Educação permaneceu em 2022 com 23 Indicadores. Os Indicadores expressam "o esforço empreendido ou o desempenho de atividades relacionadas à execução de uma ação governamental ou à maneira pela qual o trabalho é realizado para concretizar as entregas de bens e serviços"[257].

A seguir, foram destacados os Indicadores do Programa Educação relacionados ao Ensino Médio, etapa de ensino que os Estados têm a incumbência de oferecer, com prioridade, como prevê o inciso VI, art.10 da LDB.

TABELA 65 – Indicadores do Programa Educação do PPA relacionados ao Ensino Médio

Indicador	Polaridade	Unidade de Medida	Referência		Aferido		
			Ano	Valor	2020	2021	2022
1297 - Taxa de aprovação no ensino médio da rede estadual de ensino	Positiva	%	2019	77,50	99,20	(2)	87,40(2)
1299 - Taxa de distorção idade-série no ensino médio da rede estadual de ensino	Negativa	%	2019	45,90	45,80	(3)	50,9(3)
1304 - Taxa de abandono dos estudantes do ensino médio na rede estadual de ensino	Negativa	%	2019	7,80	0,70	(2)	11,50(2)
1305 - Taxa de abandono escolar nas unidades ofertantes de educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino	Negativa	%	2019	7,50	0,90	(2)	10,70(2)
1306 - Taxa de reprovação escolar nas unidades ofertantes de educação e educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino profissional	Negativa	%	2019	15,10	0,02	(2)	5,50(2)
1400 - Índice de desempenho escolar para o Ensino Médio da Rede Estadual	Positiva	pontos	2019	3,12	-	(4)	(4)
1413 - Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional	Positiva	%	2019	14,00	15,80	(3)	19,80(3)
1418 - Proficiência média em Matemática dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação da Baiano de Educação (SABE)	Positiva	pontos	2019	247,90	-	(4)	236
1455 - Proficiência média em Língua Portuguesa dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE)	Positiva	pontos	2019	253,00(1)	-	(4)	240

Fonte: Relatório de Gestão – Prestação de Contas SEC 2022.
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) Indicadores de 2021, a coleta desta informação para 2022 ocorrerá entre 01/02/2023 e 06/05/2023 e a divulgação dos resultados em 19/05/2023, conforme Portaria MEC nº 89, de 23/03/2022.
(3) Indicadores de 2021, a preparação dos resultados finais da matrícula de 2022 para divulgação entre 13/12/2022 e 27/01/2023, conforme Portaria MEC nº 89, de 23/03/2022.
(4) Indicador não divulgado pelo INEP.

257 Conforme Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano III (p. 260-261).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

As taxas de aprovação, distorção idade-série, abandono, reprovação e percentual de matrículas são apuradas através do Censo Escolar, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Conforme consta nas notas da tabela anterior**,** informada pela SEC, os valores constantes na coluna 2022 referem-se ao ano de 2021.

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

O Índice de desempenho escolar para o Ensino Médio da Rede Estadual de 2022 ainda não foi apurado para o ano de 2022, pois é um indicador composto que depende do indicador de rendimento baseado nas taxas de aprovação dos estudantes declaradas pelo Censo Escolar e que serão disponibilizadas em maio de 2023, seguindo a periodicidade anual de divulgação dos dados do Censo Escolar e do resultado das provas do SABE.

O Indicador taxa de aprovação apresentou uma evolução positiva, com um aumento acentuado em 2020 e 2021. O Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano III (p. 263-264) apresenta o motivo da evolução do referido Indicador:

> Vale ressaltar que a estratégia adotada pelo Estado da Bahia no que diz respeito à manutenção das atividades educacionais foi o Continuum Curricular 2020/2021, que no seu escopo previu a progressão automática dos estudantes da rede, dada as limitações impostas pela Pandemia de Covid-19.

O INEP, no documento Resumo Técnico do Estado da Bahia – Censo Escolar da Educação Básica 2021 (2022, p. 17), comenta sobre o aumento da taxa de aprovação na Bahia:

> Porém, é importante destacar que a melhora significativa da taxa de aprovação foi influenciada pela adoção de ajustes no planejamento curricular das escolas perante a pandemia de covid-19 e está alinhada às recomendações do Conselho Nacional de Educação (CNE) e de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).
>
> Tendo em vista a possibilidade de que as escolas não conseguissem cumprir os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento da educação básica em 2020, o CNE sugeriu, em resolução publicada em dezembro de 2020 (Resolução CNE/CP nº 2/2020), a adoção de um *continuum* curricular para os anos 2020-2021, que envolvia o replanejamento do currículo e do calendário escolar de forma a assegurar a inclusão de eventuais objetivos não cumpridos em 2020 no ano letivo de 2021.

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: IYNZUWNDUY

> A resolução também sugeriu que avaliações e exames de conclusão do ano letivo de 2020 das escolas deveriam levar em conta os conteúdos curriculares efetivamente oferecidos aos estudantes, com revisão dos critérios adotados nos processos de avaliação a fim de evitar o aumento da reprovação e do abandono escolar, que acabaria impondo uma nova penalidade aos estudantes para além da própria pandemia. O documento apresenta ainda diversas recomendações que visavam orientar as redes de ensino no enfrentamento das dificuldades, de modo a reduzir os impactos da suspensão das atividades presenciais ocasionada pela crise sanitária global.

Os Indicadores proficiências médias em Português e Matemática oriundos do SABE apresentaram uma evolução negativa, como menciona o Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano III (p. 30):

> […] não foram apurados em tempo hábil para lançamento no Fiplan, visto que a avaliação do SABE ocorreu nos meses de novembro e dezembro de 2022, contudo, a Secretaria da Educação já apurou os resultados, evidenciando que todos apresentaram evolução negativa, justificando que isto decorreu da Pandemia, que comprometeu a evolução dos aprendizados.

O Relatório de Gestão da SEC 2022 (p. 54) contém a seguinte justificativa da SEC:

> Os desafios impostos ao Ensino Médio na rede estadual ainda são reflexos do efeito da pandemia da Covid-19, sendo que as medidas de mitigação adotadas pela Secretaria Estadual da Educação, em especial com o Continunn [*SIC*] Curricular 2020/2021, acabaram progredindo os estudantes sem que as aprendizagens das etapas anteriores tivessem sido asseguradas.

Dessa forma, observa-se que, embora tenha havido um aumento acentuado na taxa de aprovação em 2020 e 2021, por razões decorrentes da pandemia, o aprendizado restou comprometido em 2022, de acordo com os indicadores de proficiência média em Português e Matemática do SABE.

Quanto à taxa de distorção idade-série no ensino médio, houve uma evolução negativa em 2021. O Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano III menciona que houve uma deterioração em todos os indicadores associados às atividades escolares da educação básica.

Convém informar que, no Relatório de Gestão da SEC 2022 (p. 42), constam as providências tomadas pela referida Secretaria:

> […] cabe registrar a estratégia que vem sendo adotada e denominada Adiante-se, mediante a localização dos estudantes em distorção idade-série, a distribuição de materiais pedagógicos para as unidades escolares

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> dos 27 Núcleos Territoriais de Educação nas quais a ação pedagógica precisa ser implementada para a correção do fluxo.
>
> Cabe registrar que essa estratégia foi adotada a partir dos dados analisados no pós-matrícula 2021 e implementada efetivamente em 2022, por isso observa-se que o impacto no indicador não pode ser positivo no ano apurado, que reverbera ainda os números de estudantes em distorção idade x série represados ao longo dos anos anteriores.

A taxa de abandono no Ensino Médio apresentou uma evolução negativa em 2021. O Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano III reitera o mencionado sobre a taxa de distorção idade-série. Consta ainda o seguinte no Relatório Gestão da SEC 2022 (p. 42):

> Cabe destacar, que desde 2019 essas taxas de abandono vêm sendo analisadas pela Secretaria Estadual de Educação e, a partir dessas análises, políticas e projetos vem sendo elaborados e implementados, a exemplo do Bolsa Presença, Mais Estudo, construção, ampliação e melhoria de unidades escolares, dentre outros.
>
> Apesar dos esforços, a taxa de abandono escolar para o Ensino Médio saltou de 7,8%, em 2019 para 11,7%, em 2021, e a pandemia da Covid-19, que reduziu a renda familiar, aumentou o desemprego e a insegurança alimentar, também contribuiu para o incremento da taxa de abandono dos estudantes do Ensino Médio na rede estadual de ensino.

O motivo da redução da taxa de reprovação em 2021 em relação ao valor de referência, embora tenha aumentado em relação a 2020, é atribuído no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano III (p. 276) a:

> Dentre outros fatores pode-se afirmar que a oferta de novas unidades escolares, a melhoria das existentes envolvendo quadras, piscina, refeitório, que salas climatizadas, além de equipamentos didáticos atualizados e da motivação do corpo docente, resultaram em uma ambiência extremamente positiva para o processo ensino aprendizagem, fortalecendo o acesso/permanência, que resultou na redução na taxa de reprovação.

Quanto ao “Percentual de matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional”, que teve uma evolução positiva em 2021, o Relatório de Gestão da SEC considerou-o um resultado relevante, considerando-se o desemprego, a insegurança alimentar e a necessidade de formação e qualificação técnica de jovens e adultos para inserção e/ou reinserção no mundo do trabalho.

Ante ao exposto, os Indicadores taxas de distorção idade-série e abandono, obtidos do INEP, bem como os Indicadores de proficiência do SABE, apresentaram uma evolução negativa, ainda em decorrência da pandemia, já que se referem ao ano de 2021. A taxa de aprovação, embora tenha caído em 2021 em relação à 2020,

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: IYNZUWNDUY

manteve-se num patamar alto e com evolução positiva, embora os Indicadores de proficiência apontem para o comprometimento no aprendizado do estudante do Ensino Médio, situação reconhecida pela SEC.

2.11.1.2.1 Avaliação do desempenho do Programa Educação realizada pelo Estado

O Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP), desenvolvido pelo Estado, "capta, além das outras dimensões, o resultado dos Indicadores de Programa, que é influenciado pelos indicadores apurados, não apurados, bem como pela sua evolução no sentido da polaridade esperada"[258]. O ISDP[259], em 2022, alcançou o conceito regular, mesmo conceito de 2021 para o Programa Educação.

Dos 23 Indicadores do Programa Educação, 39,1% tiveram evolução positiva e 30,4% negativa, sendo considerados aptos para avaliação, e sete, 30,4%, foram considerados não aptos, conforme consta no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 Ano III[260].

2.11.1.2.2 Plano Plurianual e Plano Estadual de Educação

Do exame do Anexo XXVI, encaminhado na prestação de contas da SEC do exercício de 2022, verificou-se o seguinte percentual de Iniciativas prioritárias no rol de iniciativas associadas às metas do Plano Estadual de Educação (PEE) relacionadas ao ensino médio:

QUADRO 18 – Metas PEE e Iniciativas prioritárias

Meta PEE	% Iniciativa prioritária
Meta 3: 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)	33
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das escolas públicas da Educação Básica, até o final do período de vigência deste PEE-BA	50
Meta 8: Assegurar políticas para elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, com vistas à continuidade de esforços para a redução da diferença entre o campo e áreas urbanas, nas regiões de menor escolaridade e com incidência de maiores níveis de pobreza e entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	50

Fontes: Anexos XXVI da prestação de contas da SEC exercícios 2022 (TCE/001642/2023) e cálculos da Auditoria.

As demais metas do PEE selecionadas para exame possuíam apenas iniciativas não prioritárias ou não possuíam iniciativas.

[258] Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 Ano III (p. 25).
[259] Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 Ano III (p. 26).
[260] Tabela 2 (p. 29).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.11.1.3 Monitoramento das recomendações c43, c44 e c45

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021 foi recomendado:

> c43. otimizar o desempenho das ações orçamentárias prioritárias definidas para o período, destinando recursos financeiros suficientes para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO (item 2.11.1 da Seção Analítica)

Em relação à recomendação c43, consta no Plano de Ação que as 6 ações orçamentárias prioritárias do Programa Educação para o exercício de 2021 tiveram um grau de execução médio de 86,4%, enquanto as 71 ações orçamentárias não prioritárias tiveram grau de execução médio de 91,4%. Apesar de ambas apresentarem grau de execução orçamentária elevado e próximo, os valores da dotação e do empenho das ações prioritárias foram muito inferiores aos das ações não prioritárias. Diferentemente do que ocorreu em 2021 e anos anteriores, a execução orçamentária das ações prioritárias foi superior à das não prioritárias em 2022, excluindo a despesa de pessoal. Portanto, a recomendação foi atendida.

Vale ressaltar que, com ações em andamento, estão sendo realizadas visitas periódicas da equipe técnica da APG às unidades finalísticas da SEC, a fim de analisar o desempenho das ações prioritárias e sua repercussão nas metas e indicadores do PPA 2020-2023, buscando identificar eventuais gargalos e soluções possíveis para o seu enfrentamento.

> c44. melhorar a qualidade das informações prestadas pelo Governo do Estado da Bahia, por meio dos relatórios do Sistema FIPLAN, assim como do Relatório de Gestão da SEC, propiciando, dessa forma, o cruzamento dos dados informados com uma melhor representação fidedigna dos fenômenos econômicos e orçamentários que se pretende apresentar, possibilitando uma melhor tomada de decisão por parte dos Gestores envolvidos (item 2.11.1 da Seção Analítica)

Quanto à recomendação c44, no citado Plano de Ação, foi mencionada a priorização do uso do Sistema FIPLAN para integrar os instrumentos legais de planejamento, produzir informações gerenciais e elaborar o Relatório de Gestão da SEC. Também é mencionado o uso dos relatórios do Sistema FIPLAN pela APG no diálogo com as unidades administrativas. Em 2022, à exceção das ações relacionadas à infraestrutura e da ação 5132 – Aquisição de Imóvel para a Rede Estadual de Ensino, evidencia-se a necessidade de uma melhor 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. Assim, a recomendação foi parcialmente atendida.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> c45. proceder à revisão dos Indicadores existentes com a implementação de instrumentos de periodicidade anuais, mediante estudos efetuados pela Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional, cuja finalidade é acompanhar e avaliar os projetos educacionais em desenvolvimento na SEC, coordenar os trabalhos da avaliação externa, bem como orientar a produção de informações educacionais necessárias à gestão educacional, propiciando, dessa forma, uma melhoria no monitoramento/acompanhamento das ações educacionais, em conformidade com o PPA em vigência, e também, na medida do possível, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 4) Brasil-Agenda 2030 (item 2.11.1 da Seção Analítica)

Em relação à recomendação c45, foi mencionado que como ação realizada, o programa Educação passou a contar com 23 indicadores, por meio de uma revisão do PPA 2020-2023 formalizada pela Lei Estadual n° 14.393/2021. Quatro indicadores de proficiência em Português e Matemática, de responsabilidade do INEP, foram substituídos por terem a apuração bianual, foram acrescentados seis indicadores do Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE), acatando a sugestão do TCE. Portanto, conclui-se que a recomendação c45 foi atendida.

2.11.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
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.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.11.3 Plano Estadual de Educação (PEE-BA)

O Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE-BA) em vigência foi aprovado pela Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016, com duração de 10 anos, findos em 2026. Passados 6 anos de sua existência, em 2022, faz-se necessário reafirmar a "[...] importância política e estratégica para o delineamento das políticas de Estado na educação" (DOURADO[261], 2017, p. 41) e reconhecer os planos de educação como instrumentos de mobilização (DOURADO, 2017, p. 216) em defesa da educação pública de qualidade socialmente reconhecida a todos.

Salienta-se que, mesmo antes da aprovação do PEE-BA, o TCE/BA já havia firmado o compromisso de atuar em questões educacionais ao acatar as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "Controle externo nas despesas com educação" expedidas pela ATRICON por meio da Resolução nº 3, de 06/12/2015, cujo foco é o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25/06/2014.

Diante da importância da temática e da necessidade de aprimorar o controle externo voltado às políticas educacionais, principalmente no que se refere aos recursos destinados a esta esfera, foi aprovado o plano de fiscalização "Educação é da nossa conta" por meio da Resolução TCE/BA nº 82, de 13/07/2017. A Resolução TCE/BA nº 162, de 13/12/2018, por sua vez, alterou o Anexo I da resolução anterior, compatibilizando as iniciativas do referido plano com as peças de planejamento estratégico e operacional deste Tribunal.

Neste contexto, desde 2016 este Tribunal de Contas tem realizado exames das ações do Estado relacionadas à implementação, monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PEE-BA. 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 diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e a avaliação do alcance dos resultados pretendidos[262];
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 quantificados[263];

[261] DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.
[262] Processo nº TCE/000838/2018.
[263] Processo nº TCE/000838/2018.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

c) Foi evidenciada a necessidade de atribuição formal de responsabilidade interna no âmbito dos arranjos institucionais previstos, visando à implementação do PEE-BA[264];
d) É necessária a produção dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelo Governo Estadual[265];
e) É necessária a 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[266]; e
f) Há 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[267].

Feita a contextualização dos trabalhos realizados nos exercícios anteriores, serão apresentados a seguir os resultados referentes ao exercício 2022.

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

A Lei Estadual nº 13.559/2016, que aprova o PEE-BA, estabelece em seu art. 4º que:

> Art. 4º - A execução do PEE-BA, o alcance de suas diretrizes e a eficácia de suas metas e estratégias serão objeto de processo de monitoramento contínuo e avaliações periódicas, realizadas pelas seguintes instâncias:
> I - Secretaria da Educação - SEC, que o coordenará;
> II - Comissão de Educação da Assembleia Legislativa;
> III - Conselho Estadual de Educação - CEE;
> IV - Fórum Estadual de Educação da Bahia - FEE-BA.

Assim, para melhor compreensão das ações desenvolvidas pelas instâncias mencionadas acima, solicitou-se às unidades, a descrição das ações realizadas acerca do monitoramento e avaliação da execução do PEE-BA no exercício 2022.

A SEC, por meio do Ofício nº 271/2023 - SEC/CCI, informou que:

> No tocante ao monitoramento e avaliação da execução do PEE/BA, exercício 2022, a Superintendência de Gestão da Informação Educacional da Secretaria da Educação - SEC/SGINF esclarece que o monitoramento dos Planos de Educação ocorre sempre no ano subsequente ao ano civil, tendo em vista a publicação dos dados pelas fontes oficiais que ocorrem geralmente a partir do 2º trimestre do ano seguinte. Dessa forma, a elaboração do Relatório Executivo de Monitoramento do PEE Bahia 2022, será elaborado durante o exercício de 2023.- SEC/SGINF (doc. anexo).

[264] Processo nº TCE/007196/2019.
[265] Processo nº TCE/000838/2018.
[266] Processo nº TCE/000838/2018.
[267] Processo nº TCE/007196/2019.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

A Comissão de Educação da ALBA e o Conselho Estadual de Educação (CEE) encaminharam o Ofício nº 42/2023 e o Ofício CEE/GAP nº 196/2023, respectivamente, apresentando esclarecimentos semelhantes à SEC.

Além disso, a SEC anexou ao Ofício nº 271/2023 – SEC/CCI o Despacho da SGINF que afirma que:

> [...] Com vista a subsidiar o trabalho da Comissão Interinstitucional de Monitoramento do PEE instituída pela Portaria Nº 592/2021 de 25 de fevereiro de 2021, a equipe Técnica elaborou o Relatório Executivo de Monitoramento do PEE Bahia, referente aos dados do ano de 2021, no exercício do ano de 2022.
>
> Os resultados do Monitoramento do Plano Estadual de Educação da Bahia, descritos do Relatório Executivo do PEE 2020 foram apresentados durante a 4ª. Conferência Estadual de Educação da Bahia, nos dias 06 a 09 de abril de 2022, em Salvador. Naquela oportunidade, os resultados do Monitoramento do PEE Bahia foram socializados, discutidos e avaliados pelos participantes da Conferência, representantes do poder público e da sociedade civil, dos diversos municípios baianos.

Ademais, o FEE-BA apresentou o Ofício nº 05/2023, no qual informa que está:

> […] encaminhando o Relatório parcial do Cumprimento do Monitoramento do Plano Estadual de Educação da Bahia 2016-2026 – PEE, elaborado no ano de 2022 a partir das análises dos indicadores das suas metas, realizado pelo FEEBA.
>
> [...] este Fórum tem divulgado, assim como refletido e discutido os resultados parciais de monitoramentos feitos sobre o PEE-Ba, Lei N. 13.559, de 11 de maio de 2016, em várias oportunidades: No Caderno da Conferência Estadual de Educação (COEED 2022), que se encontra publicado em sítio específico do FEEBA abrigado no site www.sec.ba.gov.br, onde consta um documento síntese desse processo, caderno virtual este que, também foi distribuído para as instituições constituídas do Fórum, para outras entidades da sociedade civil que atuam na área educacional e entre todos os municípios baianos. Ademais, temos instado e se consorciado a Secretaria de Educação para a realização conjunta do monitoramento via comissão estadual e realização de audiências públicas. Outras sínteses do monitoramento foram publicadas em lives, livros e periódicos, valendo lembrar que dois textos estão compondo a Coletânea do Programa Educação é da Nossa Conta publicada por esse Tribunal. A divulgação dos resultados do monitoramento também foi feita em eventos realizados por este Fórum com profissionais, gestores escolares e sociedade em geral em várias regiões do Estado, através das conferências livres (https://www.youtube.com/watch?v=Rq8G5bzrNcs) com apoio da UNDIME-BA e Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE-BA) e das conferências educacionais realizadas no decurso dos anos 2021/2022, com o apoio da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, SEC-BA.

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: IYNZUWNDUY

Nota-se que, diferentemente da SEC e do FEE-BA, a Comissão de Educação da ALBA e o CEE limitam-se a informar acerca da elaboração do Relatório Executivo de Monitoramento do PEE-BA 2022, o qual será elaborado no ano subsequente, não fazendo referência às ações desenvolvidas no decorrer do exercício de 2022 quanto ao monitoramento contínuo e às avaliações periódicas, conforme disposto no art. 4º da Lei Estadual nº 13.559/2016, mencionado anteriormente.

2.11.3.2 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, inciso I, § 1º 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 152[268], 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".

Por sua vez, a SEC informou, por intermédio do Despacho da SGINF, anexado ao Ofício nº 271/2023 – SEC/CCI, que:

> [...] em cumprimento à legislação estabelecida e ao princípio constitucional da publicidade, foram disponibilizados no Portal da Secretaria da Educação do Estado da Bahia os Relatórios Executivos de Monitoramento do PEE 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 DAI/SGINF. Os referidos Relatórios encontram-se disponíveis no endereço eletrônico http://institucional.educacao.ba.gov.br/legislacaoedocumentos/planoeducacao.

A Auditoria realizou a pesquisa nas plataformas da SEC, da ALBA, do CEE 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 do Virtual da 4ª Conferência Estadual de Educação (COEED 2022) e da divulgação de documentos de implementação das metas e estratégias do PEE-BA em municípios da Bahia e a sistematização de indicadores relacionados às 20 metas do referido plano, no período de 2016 a 2018. No entanto, nos sites da ALBA e do CEE, não foram encontradas divulgações sobre o referido monitoramento e as unidades não se manifestaram sobre o assunto.

[268] Processo TCE/009427/2017.

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: IYNZUWNDUY

Diante da constatação, sugere-se criar uma aba específica dentro da plataforma eletrônica das referidas instâncias para a disponibilização de materiais relacionados ao PEE-BA, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social.

2.11.3.3 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 "[…], disciplinando a organização da Educação Básica e da Educação Superior, e a gestão democrática da educação pública no âmbito do Estado, observado o disposto nos arts. 247 a 249 da Constituição Estadual", a SEC foi questionada nas Prestações de Contas dos exercícios de 2019 e 2021, bem como na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2021. Nesta última, a Auditoria requereu, por meio da Solicitação nº EOAR003/2022, informações sobre o estágio em que se encontrava a aprovação de lei específica do referido Sistema. A SEC esclareceu por meio do Ofício nº 235/2022 - SEC/GAB, que: "[...] a minuta foi concluída e, após ajustes sugeridos pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, encaminhada à Casa Civil em 07/03/2022, para conhecimento e superior deliberação do Exmo. Sr. Governador do Estado (SEI 011.5485.2021.0057538-27)".

A Auditoria emitiu o Ofício nº 03/2023, no qual requereu as providências tomadas pela SEC em relação ao andamento do Processo SEI 011.5485.2021.0057538-27. Este Órgão informou, 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".

2.11.3.4 Atualização parcial dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA

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 utilizados 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 2021 e 2022, nos quais tem-se 44 indicadores para o monitoramento das 20 metas do PEE-BA, apontou que apenas 28 deles foram atualizados, ou seja, os 16 (cerca de 36%) permaneceram com os dados apresentados nos anexos das prestações de contas referentes aos exercícios de 2020 e 2021, embora possuam periodicidade anual conforme

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: IYNZUWNDUY

informado no citado documento. Observou-se que dos 28 indicadores que foram atualizados, 10 tiveram queda, enquanto 17 apresentaram melhora e 1 se manteve estável, equivalendo a 35,7%, 60,7% e 3,6%, respectivamente. Cabe ressaltar que a meta 19 é a única que não apresenta indicador de monitoramento no Anexo XXV.

Diante da diversidade de indicadores, o quadro a seguir apresenta uma análise comparativa das informações disponibilizadas nos Anexos XXV, referentes aos exercícios de 2021 e 2022, especificamente das metas relacionadas ao ensino médio, área de atuação prioritária do Governo Estadual, conforme estabelecido no §3º do art. 211 da CF/1988 e inciso VI do art. 10 da Lei Federal nº 9.394/1996, e das metas definidas como prioritárias na LDO.

QUADRO 19 – Quadro comparativo – Atualização de indicadores elencados para o monitoramento do PEE-BA – Anexos XXV – 2021-2022

Indicador						Anexo XXV	
						2021	2022
Meta 3: 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)							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2019**	**2019**
Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui educação básica completa (taxa de escolarização líquida ajustada)	Anual	2026	85,0	2016	55,2	57,2	57,2
Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta estabelecimento de ensino (taxa de atendimento)	Anual	2026	100	2016	87,0	89,9	89,9
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2020**	**2022**
Matrícula inicial no Ensino Médio	Anual	2026	-	2016	570.419	557.441	569.637
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das escolas públicas da Educação Básica, até o final do período de vigência deste PEE-BA							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2020**	**2022**
Percentual de escolas públicas da educação básica com ao menos um aluno que permanece no mínimo sete horas em atividades escolares	Anual	2026	25,0	2016	28,3	19,3	47,1
Meta 7: Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tendo como parâmetro o avanço dos indicadores de fluxo revelados pelo Censo Escolar e dos indicadores de resultados de desempenho em exames padronizados, nos termos da metodologia do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2019**	**2021**
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental regular (anos iniciais) - Rede Pública	Bianual	2026	-	2015	4,4	4,9	4,9
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental regular (anos finais) - Rede Pública	Bianual	2026	-	2015	3,4	3,8	4,2
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino médio regular - Rede Estadual	Bianual	2026	-	2015	2,9	3,2	3,5

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: IYNZUWNDUY

Indicador						Anexo XXV	
						2021	2022
Meta 8: Assegurar políticas para elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, com vistas à continuidade de esforços para a redução da diferença entre o campo e áreas urbanas, nas regiões de menor escolaridade e com incidência de maiores níveis de pobreza e entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2019**	**2019**
Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos (em anos de estudo)	Anual	2026	12	2016	9,2	10,7	10,7
Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos residente na zona rural	Anual	2026	12	2016	7,8	9,5	9,5
Escolaridade média da população de 18 a 29 anos com nível de renda domiciliar per capta entre os 25% mais pobres	Anual	2026	12	2016	7,6	9,2	9,2
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2020**	**2021**
Razão entre a média de anos de estudo dos negros em relação a média de anos de estudo dos não negros na faixa etária de 18 a 29 anos	Anual	2026	100,0	2016	91,4	91,5	95,0
Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 90% (noventa por cento), até 2025, e reduzir a taxa de analfabetismo funcional, até o final da vigência deste PEE-BA							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2020**	**2021**
Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais	Anual	2025	90,0	2016	87,0	88,5	90,5
Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais	Anual	2026	-	2016	25,4	20,6	19,2
Meta 10: Ampliar a oferta em 25% (vinte e cinco por cento), das matrículas de Educação de Jovens e Adultos - EJA, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, na forma integrada à Educação Profissional							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2020**	**2021**
Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos integradas à educação profissional de nível fundamental	Anual	2026	25,0	2016	0,4	0,1	0,02
Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos integradas à educação profissional de nível médio	Anual			2016	3,9	6,5	4,9
Meta 11: Ampliar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2020**	**2022**
Número absoluto de matrículas de educação profissional técnico (EPT) de nível médio	Anual	2026	-	2016	114.618	159.948	147.502
Número absoluto de matrículas de educação profissional técnico (EPT) de nível médio na rede pública	Anual	2026	-	2016	85.302	127.972	114.566
Meta 15: Articular a continuidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, visando atingir a expectativa de que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de Licenciatura na área de conhecimento em que atuam							
Nomenclatura	**Periodicidade**	**Meta**		**Linha de Base**		**Dados**	
		Prazo	**Valor**	**Data**	**Valor**	**2020**	**2021**
Percentual de docentes na educação infantil com adequação da formação à disciplina que leciona	Anual	2026	100,0	2016	35,7	53,7	58,7
Percentual de docentes nos anos iniciais do ensino fundamental com adequação da formação à disciplina que leciona	Anual	2026	100,0	2016	42,6	58,3	61,4

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: IYNZUWNDUY

Indicador						Anexo XXV	
						2021	2022
Percentual de docentes nos anos finais do ensino fundamental com adequação da formação à disciplina que leciona	Anual	2026	100,0	2016	31,6	37,7	39,7
Percentual de docentes no ensino médio da rede pública com adequação da formação à disciplina que leciona	Anual	2026	100,0	2016	37,9	37,5	36,7

Meta 17: Valorização dos docentes das redes públicas da Educação Básica em conformidade com o conjunto de medidas regulamentares à disposição constitucional que pressupõe Planos de Carreira definidos em lei, ingresso por concurso público de provas e títulos, composição da jornada de trabalho e formação continuada

Nomenclatura	Periodicidade	Meta		Linha de Base		Dados	
		Prazo	Valor	Data	Valor	2020	2021
Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente (superior completo)	Anual	2026	100,0	2016	80,0	118,6	78,2

Meta 18: Estimular, no prazo de 02 (dois) anos, a existência de Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal

Nomenclatura	Periodicidade	Meta		Linha de Base		Dados	
		Prazo	Valor	Data	Valor	2018	2018
Quantidade de municípios com Plano de Carreira para docentes da Educação Básica	Anual	2018	417	2017	362	380	380
Quantidade de municípios que pagam o piso salarial para docentes da Educação Básica	Anual	2018	417	2017	322	323	323

Meta 19: Estimular a discussão sobre a regulamentação acerca da gestão democrática da educação, com vistas à garantia da sua consolidação associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta ampla à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União, do Estado e dos Municípios

Nomenclatura	Periodicidade	Meta		Linha de Base		Dados	
		Prazo	Valor	Data	Valor	2020	2021
-	-	-	-	-	-	-	-

Meta 20: Assegurar os recursos financeiros para cumprimento das metas de competência do Estado estabelecidas por este Plano Estadual de Educação, buscando-se ampliar o investimento público em educação e consolidar o disposto no art. 159 da Constituição do Estado da Bahia, incluindo este PEE-BA no contexto dos programas de duração continuada

Nomenclatura	Periodicidade	Meta		Linha de Base		Dados	
		Prazo	Valor	Data	Valor	2020	2021
Percentual de Gastos com Educação como proporção do PIB	Anual	2026	-	2016	6,45	6,73	6,39

Fontes: Anexos XXV da prestação de contas da SEC exercícios 2021 (TCE/001630/2022) e 2022 (TCE/001642/2023).

Da análise dos indicadores, a Auditoria requereu esclarecimentos à SEC, por meio da Solicitação nº MFMT05/2023, obtendo resposta por meio do Ofício nº 334/2023 – SEC/GAB, ao qual foram anexados manifestações e documentos das seguintes unidades técnicas: Superintendência de Gestão da Informação (SEC/SGINF), Superintendência de Recursos Humanos da Educação (SEC/SUDEPE), Superintendência da Educação Profissional e Tecnológica (SEC/SUPROT) e Assessoria de Planejamento e Gestão (SEC/APG).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Assim, quanto à atualização parcial dos indicadores, cabe destacar o documento Manifestação SEC/SGINF o qual registra que:

> Informamos que dos 44 indicadores utilizados para o Monitoramento do Plano Estadual de Educação da Bahia, **4 foram descontinuados**, a saber: (Grifo da Auditoria)
>
> **02 Indicadores da Meta 5** – Alfabetização das Crianças na Idade Certa. Eram utilizados os indicadores da ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) que teve sua última edição no ano de 2016. […]
>
> **02 indicadores da Meta 18** – Plano de Carreira Docente. O programa PCR (Plano de Carreira e Remuneração) que apurava os indicadores da Meta 18 foi descontinuado pela SEC a partir do ano de 2019.) A partir do monitoramento do ano de 2022, pretendemos utilizar como indicador auxiliar, o percentual de municípios que possuem PCR dos profissionais do magistério, indicador utilizado para monitoramento da Meta 18 do PNE.
>
> Além deles, outros **12 indicadores do PEE** apresentam lacunas. Estes não serão atualizados para os anos de 2020 e 2021, por consequência da indisponibilidade dos dados da PNAD Contínua /IBGE, como explicitado no texto a seguir:
> [...]
> Ressalta-se ainda que os dados da PNAD Contínua são de suma importância para o monitoramento dos Planos de Educação, pois são utilizados pelo INEP para calcular os indicadores das Metas 01, 02, 03, 08 e 12. Diante dessa situação, alguns desses indicadores educacionais ficarão lacunados para estes dois anos (2020 e 2021).

Com relação à meta 19, a SEC informou, tanto no Anexo XXV do exercício de 2021 quanto no de 2022, que não havia sido identificado um indicador para acompanhar seu cumprimento, mas mencionou a presença de indicadores auxiliares que apontavam a existência de práticas de gestão democrática em geral. Durante a Auditoria do exercício de 2021, foi solicitado que a SEC esclarecesse sobre os indicadores auxiliares utilizados para monitoramento da referida meta. Em resposta, a SEC enviou o Ofício nº 306/2022 – SEC/GAB/NCAA, informando que seriam feitas referências aos quantitativos de Conselhos Municipais de Educação na Bahia, Fóruns Municipais de Educação no Estado, Colegiados Escolares nas unidades escolares da rede estadual, Grêmios Estudantis, Lideranças de Classes, e sobre as eleições para a gestão escolar, nas redes estadual e municipais. No entanto, no Anexo XXV do exercício de 2022, consta apenas a reprodução da mesma nota do exercício anterior, sem apresentação de novas informações, inclusive em relação aos quantitativos mencionados. Ainda acerca desta meta, o documento Manifestação SEC/SGINF complementa que:

> Referente à Meta 19, ressalta-se que o Monitoramento do PEE continua utilizando os indicadores auxiliares já descritos no Ofício nº 306/2022 da SEC/GAB/NCCA. Sobre os indicadores auxiliares [...], os detalhes estão

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: IYNZUWNDUY

registrados no Relatório Executivo de Monitoramento do PEE, edição de 2021, disponível no Site da SEC, através do endereço eletrônico: http://institucional.educacao.ba.gov.br/legislacaoedocumentos/planoeducacao.

Em consulta ao mencionado Relatório Executivo de Monitoramento do PEE, edição de 2021, observa-se o registro de 4 indicadores, sendo eles similares aos 3 primeiros dos 6 indicadores do PNE, quais sejam: Provimento dos quadros de diretores escolares na rede estadual; Existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmio estudantil) nas escolas públicas do estado da Bahia; Existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação e Conselhos Municipais de Educação) no estado da Bahia; Existência de outros colegiados extraescolares (Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, Conselhos de Alimentação Escolar e Fóruns Permanentes de Educação) no Estado da Bahia. Contudo, não há referência quanto à periodicidade, à fonte, à linha de base e ao valor e ao prazo dos indicadores para o alcance da meta.

2.11.3.5 Análise comparativa dos resultados do PNE e PEE-BA (Anexos XXV e XXVI)

O exercício dessas Contas de Governo pertence ao ciclo do planejamento 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019. Os Anexos XXV e XXVI, que compõem a Prestação de Contas da SEC, apresentam informações a respeito da evolução da execução do PEE-BA e da correlação deste com os elementos do PPA, das prioridades da LDO e das Ações Orçamentárias Prioritárias da LOA. Os referidos anexos foram analisados considerando-se a evolução de algumas metas do PEE-BA (Anexo XXV), bem como as relações destas com indicativos de prioridades orçamentárias identificados no Anexo XXVI. Na sequência, foram comparados com os resultados do PNE, com dados de 2022 advindos da plataforma do INEP denominada “Indicadores Educacionais”[269], assim como dos Relatórios do 3º e 4º ciclos de monitoramento das metas do PNE dos anos 2020[270] e 2022[271], respectivamente.

O quadro a seguir sintetiza a análise comparativa dos resultados das metas do PNE e PEE-BA, quanto às metas relacionadas ao ensino médio e àquelas definidas como prioritárias na LDO.

[269] Fonte: INEP. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais. Acesso em: 20 mar. 2023.
[270] Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.
[271] Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 29 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

QUADRO 20 – Síntese da análise comparativa dos resultados PNE e PEE-BA

<table>
<tr><th>Metas do PNE e PEE-BA</th><th>Resultados PNE x PEE-BA</th></tr>
<tr><td>PNE 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).</td><td rowspan="2">Os dados estaduais, em 2019, apontavam que o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o Ensino Médio ou possuía educação básica completa atingiu 57,2% (Taxa de Escolarização líquida ajustada), enquanto o percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava estabelecimento de ensino (Taxa de Atendimento) atingiu 89,9%. Já os indicadores nacionais, em 2019, estavam em 73,1% e 92,9%, respectivamente. Em 2021, passaram para 74,5% e 95,3%, respectivamente.</td></tr>
<tr><td>PEE-BA 3: 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).</td></tr>
<tr><td>PNE 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.</td><td rowspan="2">Os indicadores nacionais registraram, em 2021, o alcance de 15,1% de alunos da educação básica pública que pertence ao público-alvo da ETI e que estavam em jornada de tempo integral e 22,4% das escolas públicas da educação básica possuíam, pelo menos, 25% desse público-alvo em jornada de tempo integral. Segundo dados do INEP (2022), a Bahia alcançou 16,2% das escolas, em 2021. Já no dado apresentado pela SEC, a Bahia apresentou como indicador, em 2022, o alcance de 47,1% de escolas públicas da educação básica com, ao menos, um aluno que permanecia no mínimo sete horas em atividades escolares. Portanto, trata-se de indicador divergente dos nacionais não permitindo uma análise comparativa.</td></tr>
<tr><td>PEE-BA 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das escolas públicas da Educação Básica, até o final do período de vigência deste PEE-BA.</td></tr>
<tr><td>PNE 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:
<table>
<tr><th>IDEB</th><th>2015</th><th>2017</th><th>2019</th><th>2021</th></tr>
<tr><td>Anos iniciais do ensino fundamental</td><td>5,2</td><td>5,5</td><td>5,7</td><td>6,0</td></tr>
<tr><td>Anos finais do ensino fundamental</td><td>4,7</td><td>5,0</td><td>5,2</td><td>5,5</td></tr>
<tr><td>Ensino médio</td><td>4,3</td><td>4,7</td><td>5,0</td><td>5,2</td></tr>
</table></td><td rowspan="2">Os indicadores nacionais, em 2019, apontavam que o IDEB no ensino fundamental regular (anos iniciais e anos finais) na Rede Pública e o IDEB no ensino médio regular na Rede Estadual estavam em 5,9, 4,9 e 4,2, respectivamente. Já na Bahia, esses indicadores registravam, no mesmo ano, 4,9, 3,8 e 3,2, respectivamente, passando, em 2021, para 4,9, 4,2 e 3,5, respectivamente, ficando sempre abaixo do resultado nacional e da meta do PNE (6,0, 5,5, e 5,2 respectivamente). Cabe destacar que o IDEB no ensino médio apresenta a maior distância da meta do PNE. Salienta-se que em 2021, encerrou o ciclo previsto para este indicador, conforme Nota Informativa do IDEB 2021[272] do INEP.</td></tr>
<tr><td>PEE-BA 7: Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tendo como parâmetro o avanço dos indicadores de fluxo revelados pelo Censo Escolar e dos indicadores de resultados de desempenho em exames padronizados, nos termos da metodologia do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.</td></tr>
<tr><td>PNE 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.</td><td>Na Bahia, em 2019, os 4 indicadores em relação ao ano base “Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos (em anos de estudo)”, “Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos residente na zona rural”, “Escolaridade média da população de 18 a 29 anos com nível de renda domiciliar per capta entre os 25% mais pobres” e “Razão entre a média de anos de estudo dos negros em relação a média de anos de estudo dos não negros na faixa etária de 18 a 29 anos”</td></tr>
</table>

[272] Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf. Acesso em: 12 abr. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Metas do PNE e PEE-BA	Resultados PNE x PEE-BA
PEE-BA 8: Assegurar políticas para elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, com vistas à continuidade de esforços para a redução da diferença entre o campo e áreas urbanas, nas regiões de menor escolaridade e com incidência de maiores níveis de pobreza e entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.	apontavam os valores: 10,7 anos; 9,5 anos; 9,2 anos e 92,7% respectivamente. Portanto, os 3 primeiros indicadores estavam abaixo dos dados nacionais, em 2019, de 11,6 anos, 10,0 anos e 9,9 anos, respectivamente. No entanto, quanto ao último indicador, quando comparado com dado nacional (89,8% em 2019), nota-se que a Bahia teve melhor resultado (92,7%) no mesmo ano, assim como em 2021, quando a Bahia registrou 95,0% e o indicador nacional foi de 91,1%.
PNE 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.	Em 2019, as taxas nacionais de alfabetização e de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais foram de 93,4% e 14,1%, respectivamente, chegando a 95,0% e 11,4%, respectivamente, em 2021. Os dados da Bahia, em 2021, ficaram distantes dos dados nacionais, com 90,5% e 19,2%, respectivamente. Ainda, observa-se que a meta nacional é de erradicar o analfabetismo funcional, enquanto o estado da Bahia, tem como meta apenas a redução dessa taxa.
PEE-BA 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 90% (noventa por cento), até 2025, e reduzir a taxa de analfabetismo funcional, até o final da vigência deste PEE-BA.	
PNE 10: Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	O indicador nacional, em 2021, alcançou 2,2% de matrículas de ‘ (EJA) integradas à educação profissional. A Bahia apresenta como indicadores, em 2021, os percentuais de matrículas de EJA integradas à educação profissional de nível fundamental e médio que foram de 0,02% e 4,9%, respectivamente. Observa-se que indicadores estaduais divergem do indicador nacional. Contudo, verifica-se que tanto o dado nacional e quanto os dados estaduais estão bem distantes da meta do PNE de 25%. No entanto, conforme dados do INEP (2022), a Bahia alcançou 6,2% de matrículas, em 2021.
PEE-BA 10: Ampliar a oferta em 25% (vinte e cinco por cento), das matrículas de Educação de Jovens e Adultos - EJA, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, na forma integrada à Educação Profissional.	
PNE 11: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	Considerando que o PEE-BA tem como linha de base, em 2016, 114.618 matrículas, o estado da Bahia, para atingir o propósito nacional (triplicar as matrículas), terá que ampliar mais de 196 mil matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio até 2026. No entanto, tem sido observada redução no número de matrículas.
PEE-BA 11: Ampliar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público	
PNE 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Os dados estaduais dos indicadores de adequação da formação docente à disciplina lecionada na educação infantil, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio, em 2021, apontavam 58,7%, 61,4%, 39,7% e 36,7%, respectivamente. Já os dados nacionais registravam, em 2021, 60,7%, 71,2%, 58,5% e 66,6%, respectivamente. Assim, ao comparar os dados da Bahia e os dados nacionais de 2021, evidencia-se maior distanciamento dos indicadores de adequação da formação docente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.
PEE-BA 15: Articular a continuidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, visando atingir a expectativa	

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: IYNZUWNDUY

Metas do PNE e PEE-BA	Resultados PNE x PEE-BA
de que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de Licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	
PNE 17: Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Em 2019, o indicador estadual, referente à razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente (superior completo), estava em 102,8%, chegando a 118,6% em 2020, superando dado nacional de 78,1% (2019). No entanto, o mesmo indicador apresentou uma queda acentuada em 2021 passando a 78,2% e ficando abaixo do dado nacional de 82,5% (2021).
PEE-BA 17: Valorização dos docentes das redes públicas da Educação Básica em conformidade com o conjunto de medidas regulamentares à disposição constitucional que pressupõe Planos de Carreira definidos em lei, ingresso por concurso público de provas e títulos, composição da jornada de trabalho e formação continuada.	
PNE 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	O indicador nacional referente aos gastos públicos em educação em proporção ao PIB, em 2020, estava em 5,4%, enquanto o estado da Bahia registrou 6,73%, apresentando, portanto, melhor resultado. No entanto, em 2021, a Bahia apresentou uma queda, passando para o valor de 6,39%. Ainda, observa-se que tanto o indicador nacional quanto o estadual estão distantes da meta do PNE de 10%.
PEE-BA 20: Assegurar os recursos financeiros para cumprimento das metas de competência do Estado estabelecidas por este Plano Estadual de Educação, buscando-se ampliar o investimento público em educação e consolidar o disposto no art. 159 da Constituição do Estado da Bahia, incluindo este PEE-BA no contexto dos programas de duração continuada.	

Fontes: Anexos XXV e XXVI da prestação de contas exercício 2022 da SEC (TCE/001642/2023), Relatório do 3º ciclo de monitoramento do PNE (INEP, 2020), Relatório do 4º ciclo de monitoramento do PNE (INEP, 2022) e Indicadores educacionais (INEP, 2022).

Ainda sobre os resultados das metas citadas no quadro anterior, destaca-se:

a) A meta 3 está diretamente relacionada à área de atuação prioritária do Governo Estadual. No entanto, observa-se que os indicadores se encontram desatualizados, sendo os últimos dados de 2019, nos quais tem-se 57,2% da população de 15 a 17 anos que frequentava o Ensino Médio ou possuíam educação básica completa (4 a 17 anos, conforme previsto no art. 208 da CF/1988) e 89,9% desta população que frequentava estabelecimento de ensino. Não obstante, em 2019, os dados nacionais registravam 73,1% e 92,9%, respectivamente, e, em 2021, passaram para 74,5% e 95,3%, respectivamente. Conforme dados do "Relatório do 4º ciclo de monitoramento do PNE"[273], a Bahia alcançou, em 2021, 61,3% e 96,3%, respectivamente, ficando a Taxa de Atendimento acima do dado nacional, mas a Taxa de Escolarização distante da média nacional e da meta do PNE de 85%.

[273] Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 29 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Além disso, observa-se que a meta 11, relacionada à ampliação de matrículas da Educação Profissional Técnica (EPT), em 2022, apresentou redução dos indicadores referentes ao número de matrículas de EPT de nível médio e de EPT de nível médio na rede pública. Nesse sentido, referente à meta 10, também foi registrada uma queda no percentual de matrículas de EJA integradas à educação profissional de nível médio em 2021. Pontua-se, portanto, que as metas 10 e 11 estão distantes da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

De acordo com o documento Manifestação SEC/SGINF, foi retificado que o dado atualizado do indicador da meta 10 é de 0,02% para o Ensino Fundamental em 2022 e de 4,9% para o Ensino Médio em 2022. O órgão também apresenta o Despacho SEC/SUPROT, no qual são feitas considerações semelhantes em relação à queda nos índices dos indicadores das metas 10 e 11, cabendo destacar que:

> […] redução […] decorreu, dentre outros fatores, por conta do contexto da Pandemia do COVID 19, onde muitos estudantes necessitaram buscar vagas de emprego (formal e/ou informal) para subsistência própria e da sua família, diante do aumento significativo de desemprego no país.
>
> Outrossim, salientamos que este é, também, um reflexo do continuum curricular do ano de 2021 instituído pela Secretaria da Educação que progrediu os estudantes matriculados no ano de 2020 para o período subsequente, implicando diretamente no quantitativo total de estudantes que concluíram os estudos nos anos seguintes. Deste modo, anote-se que houve considerável impacto nos números totais de matrícula no ano de 2022 por conta do somatório de concluintes em 2021 e do baixo número de estudantes em continuidade de oferta em 2022.

Registra-se, ainda nesta seara, quanto à meta 7, que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino médio regular, apesar de ter tido uma melhora em 2021, é o índice estadual que se encontra mais distante da meta do PNE.

Pontua-se que, embora o INEP[274] defina o IDEB como "[...] importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação", possibilitando a análise nacional, e adotar os "[...] resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações", ele apresenta algumas limitações, uma vez que centra em apenas duas áreas do conhecimento: matemática e português. Conforme argumentam Richter e Silva (2021, p. 327)[275], "os índices incitam as escolas a produzirem estratégias pedagógicas e gestoriais para garantir ou melhorar o desempenho", como por exemplo: realização de simulado para se preparar para o exame nacional, tornando atividade finalística em vez de servir como uma ferramenta para diagnosticar o

[274] Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb. Acesso em: 19 abr. 2023.
[275] RICHTER, Leonice Matilde; SILVA, Maria Vieira. **O IDEB e seus efeitos na organização do trabalho escolar**. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/105962/61621. Acesso em: 19 abr. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

processo de ensino-aprendizagem. Diante do exposto, o IDEB deve ser utilizado em conjunto com outros indicadores e abordagens de avaliação para fornecer uma visão mais completa e precisa da educação no país, principalmente levando em consideração os resultados dos indicadores (Taxa de aprovação no ensino médio da rede estadual de ensino; Proficiência média em Matemática dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE); Proficiência média em Língua Portuguesa dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE)), apresentados no item 2.11.1.2 desta Seção Analítica.

b) A meta 9 trata da elevação da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais e redução da taxa de analfabetismo funcional. Apesar dos indicadores indicarem melhoria em relação ao ano base e aos anos anteriores (2019 e 2021), o crescimento e redução são discretos, ficando abaixo dos dados nacionais.

Ressalta-se que a realidade do Estado da Bahia quanto à taxa de analfabetismo, principalmente de pessoas com mais de 15 anos, em números absolutos, apresenta o pior índice, de acordo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 2º trimestre do IBGE[276]. Estudos no campo educacional têm apontado a importante relação entre o desempenho educacional e a escolaridade dos pais/responsáveis dos estudantes (ALVES; SOARES, 2013)[277], o que pode ser compreendido como capital cultural segundo a concepção de Bourdieu. Portanto, torna-se oportuno chamar atenção da correlação entre as Metas 8 e 9 e registrar que, segundo o Anexo XXVI, a Meta 9 não configura como prioridade na LDO.

c) No que se refere à Meta 6, observou-se que o indicador apresentado – percentual de escolas públicas da educação básica com, ao menos, um aluno que permanece no mínimo sete horas em atividades escolares – diverge do indicador do PNE, que utiliza o percentual de escolas públicas da educação básica que possuem, pelo menos, 25% desse público-alvo em jornada de tempo integral. Ainda, em relação a esse indicador estadual, verificou-se um crescimento significativo do percentual que passou de 19,3% em 2020 para 47,1% em 2022. Sobre o assunto, o mencionado documento Manifestação SEC/SGINF informa que:

> [...] A definição dos indicadores para o Monitoramento das Metas do PEE, tomou como referência os indicadores oficiais, em bases a serem atualizadas e observadas ao longo do processo de acompanhamento do Plano Estadual de Educação. Para tanto, contou-se com as contribuições da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI/SEPLAN e da Diretoria de Informações Estatísticas – DIE/SGINF/SEC. [...]

[276] Ano 2019. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7125. Acesso em: 19 abr. 2023.
[277] ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **Contexto escolar e indicadores educacionais**: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 abr. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> A tendência de crescimento de estudantes do Ensino Médio atendidos na oferta ETI, em 2021, acompanhou situação já iniciada no ano anterior, evidenciando a tendência de crescimento do quantitativo de estudantes do Ensino Médio, impulsionando pela estrutura do Novo Ensino Médio que ampliou a carga horária nesse segmento.
>
> A mesma tendência é observada no cenário nacional, onde as redes estaduais apresentam crescimento nas matrículas do Ensino Médio, com ampliação de tempo escolar, como demonstrado nos resultados do PNE.
>
> As análises dos dados referentes ao ano de 2022 encontram-se em curso, mas indicam e evidenciam crescimento significativo no indicador da Meta 6, como resultados das ações e iniciativas implementadas através do **Programa Baiano de Educação Integral Anísio Teixeira**, Lei 14.359/2021. (grifo do original)

d) A meta 15 merece destaque, uma vez que o indicador de adequação da formação de docentes que atuam no ensino médio vinha registrando uma queda contínua nos últimos dois anos (2020 e 2021), inclusive ficando abaixo do valor linha base (2016), enquanto os indicadores nas demais etapas de ensino apresentavam uma evolução positiva. No entanto, em 2022, o indicador no ensino médio apresentou um crescimento em 20,1 pontos percentuais, passando de 36,7%, em 2021, para 56,8% em 2022, conforme dados obtidos na plataforma de "Indicadores Educacionais" do INEP[278]. Contudo, ainda assim, permanecendo abaixo do dado nacional de 67,6%, em 2022.

Ainda, no âmbito da meta 15, apesar de não compor o quadro de indicadores associados ao acompanhamento da meta no PEE-BA, segundo o Anexo XXV, destacam-se os percentuais dos indicadores na EJA, em 2022, os quais atingiram as taxas de 18,2% na EJA do ensino fundamental e 47,3% na EJA de ensino médio. Observa-se, aqui, que também ocorreu um crescimento expressivo no indicador relativo aos docentes da EJA de ensino médio.

Quanto ao apontado, a SEC informa no Despacho SEC/SUDEPE que:

> Os anos de 2020 e 2021 foram marcados pela pandemia mundial do Sars Cov 2, com a suspensão das aulas presenciais, tendo seu retorno ocorrido, de forma remota, em 15 de março de 2021, no modelo híbrido em 09/08/2021 e, finalmente, em 18/10/2021, de forma 100% presencial. Com a atipicidade dessa situação, a apuração do indicador restou comprometida.
>
> Impende ressaltar que, em avaliações internas, já se verificava que a adequação da formação dos docentes atuantes no Ensino Médio era maior do que a que se vinha apurando. Dessa maneira, **esta SEC aproveitou oportunidade para investir na melhoria da qualidade dessa informação, objetivando que o índice apurado fosse mais compatível com a realidade existente na Rede Estadual de Ensino.**

[278] Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais. Acesso em: 20 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> Em síntese, compreende-se que os resultados verificados são decorrentes de múltiplos esforços para aprimoramento da coleta de dados e sua posterior organização, bem como o incentivo à formação inicial e continuada do corpo docente, o que se traduz na melhor adequação destes ao que é necessário às diretrizes curriculares das modalidades ofertadas na Rede Estadual da Educação Pública na Bahia. (grifo da Auditoria)

Das outras metas relacionadas à valorização docente (Metas 17 e 18), destaca-se, em 2022, a queda significativa do indicador da Meta 17, o qual ficou abaixo do dado nacional. Quanto a essa questão, o documento Manifestação SEC/SGINF informa que:

> O indicador "Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente (superior completo)" passou de 118,6% em 2020 para 78,2% em 2021, ocorrendo uma queda expressiva no indicador, que **demostra fortes indícios de que a amostra pode não ter sido suficiente para estimar com precisão a remuneração desses profissionais**, conforme o "Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2022". Salienta-se que os valores foram corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de maio/2021.
>
> Ressaltamos ainda que, em virtude da pandemia de Covid-19, a Pnad Contínua do IBGE, além de sofrer alterações na metodologia de coleta dos dados, teve uma redução considerável de sua amostra nos anos de 2020 e 2021. Essa redução afetou o cálculo dos indicadores de algumas unidades da Federação, especialmente naquelas em que a amostra ficou bastante reduzida. (grifo da Auditoria)

Quanto à meta 18, cabe ressaltar a reincidência do descumprimento (atendimento parcial), especificamente referente ao pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) aos profissionais do magistério, observada por meio de procedimentos de auditoria realizados no âmbito das contas da SEC do exercício de 2022. Esta questão será melhor detalhada no item 2.11.3.6 desta Seção Analítica.

Ademais, em relação à meta 20, observou-se uma queda no indicador que passou de 6,73% em 2020 para 6,39% em 2021. Quanto ao apontado, a SEC registra no Despacho SEC/APG que:

> Em 2020 o total das despesas empenhadas na função Educação foi de R$ 5.860.479.694,00 e em 2021 essas despesas totalizaram R$ 7.484.509.361,00, resultando no incremento de 27,7%, cabendo registrar que o incremento mais expressivo foi efetivado nas ações orçamentárias finalísticas.
> [...]
> Em 2021, com a retomada das atividades letivas em 15 de março de 2021, de forma remota, em 9 de agosto, de forma híbrida, e em 18 de outubro, de forma presencial, foram criadas as condições para a retomada das despesas empenhadas finalísticas da função Educação, […].

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: IYNZUWNDUY

Não obstante o incremento das despesas na função Educação em 2021 (27,7%), o percentual de gastos com Educação como proporção do PIB não acompanhou esse crescimento, ou seja, a arrecadação estadual em 2021 foi superior à do ano de 2020, resultando na redução do indicador. Conforme mencionado pela SEC, a queda do indicador ocorreu em função da suspensão da atividade letiva presencial, retomada de modo presencial apenas em 18/10/2021.

Quanto à análise do Anexo XXVI, o qual sistematiza as metas, compromissos e iniciativas de PEE-BA, PPA, LDO e LOA observou-se que das iniciativas classificadas como prioritárias, destaca-se a iniciativa relacionada a promover a construção, ampliação, recuperação e gestão da infraestrutura física da rede estadual de ensino, atendendo a educação contextualizada em suas diversas modalidades. As prioridades destacadas referem-se aos compromissos 1, 2 e 9, este último com maior materialidade e com maior quantitativo de iniciativas, conforme descrito anteriormente no item 2.11.1.2 desta Seção Analítica. Das iniciativas da meta 3, o foco da análise desta Auditoria, observou-se que 33% delas foram elencadas como iniciativas prioritárias.

2.11.3.6 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 2022, o valor do piso foi reajustado para R$3.845,63, conforme Portaria MEC nº 67, de 04/02/2022, e deve ser pago, conforme Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022. Ainda referente ao documento recomendatório, destaca-se que:

> 4. Cabe aos Tribunais de Contas verificar se a Lei nº 11.738/2008 está sendo implementada adequadamente, ou seja, se o valor do Piso Nacional está sendo aplicado na base da carreira e as promoções e progressões desses servidores se dão a partir de tal remuneração, ainda que eventual correção pressuponha alteração na legislação de cada Ente Político.

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, e, por conseguinte, o valor do piso para jornada de 20 horas semanais deve ser de R$1.922,82 (de forma proporcional).

Diante do exposto, a Auditoria procedeu o exame da efetivação de pagamento do PSPN, conforme descrito a seguir.

A Meta 18 do PEE-BA tem como objetivo estimular a existência de Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, tomando como referência o PSPN. Entretanto, os 2 indicadores desta meta encontram-se

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: IYNZUWNDUY

desatualizados, apresentando dados referentes ao ano de 2018, conforme Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC do exercício de 2022, sendo informado pela SEC que o "[...] PCR (Plano de Carreira e Remuneração) que apurava os indicadores da Meta 18 foi descontinuado [...] a partir do ano de 2019". Assim, a Auditoria fica impossibilitada de avaliar se o Governo Estadual tem avançado no sentido de contribuir para o alcance da meta do PEE-BA e, consequentemente do PNE.

No sentido de verificar a percepção do PSPN pelos profissionais da educação básica, analisou-se a 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 2022, levando em consideração os grupos e respectivos subgrupos, e o resultado encontra-se demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 66 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN

Piso Nacional Magistério					
Ano: 2022; Mês: 10; Valor Piso: R$3.845,63					
Grupo	**SubGrupo**	**Quantidade abaixo do piso**	**Quantidade de profissionais**	**% Abaixo do piso**	**% Total Geral (1)**
J - Magistério	13 - Efetivo Licenciado	38	22.248	0,17	1%
	14 - Quadro Especial	1.407	1.477	95,26	44%
	15 - REDA Licenciado	270	9.170	2,94	8%
	16 - REDA Não Licenciado	986	1.913	51,54	31%
K - Magistério Indígena	15 - REDA Licenciado	406	409	99,27	13%
	62 - Efetivo Não Licenciado	92	94	97,87	3%
Geral - Total		**3.199**	**35.311**	**9,06**	**100%**

Fonte: Sistema Mirante (Trilha Piso Nacional do Magistério) em 09/03/2023.
Nota: (1) Percentual em relação ao total de 3.199 profissionais que recebem abaixo do piso.

Observa-se que apenas 5 profissionais do grupo magistério indígena, do total de 503 destes profissionais, não receberam abaixo do piso, ou seja, aproximadamente 99% dos referidos profissionais deste grupo perceberam abaixo do piso.

Ainda, verifica-se que, dos 3.199 profissionais do magistério que receberam abaixo do piso, 1.407 são profissionais do grupo magistério, subgrupo quadro especial, o que equivale a 44% dos profissionais que perceberam abaixo do PSPN.

A SEC encaminhou, por meio do Ofício nº 340/2023 – SEC/GAB, resposta aos esclarecimentos requeridos pela Auditoria por intermédio da Solicitação nº MFMT06/2023, anexando o Despacho da Superintendência de Recursos Humanos da Educação (SEC/SUDEPE), o qual registra que:

> Cumpre-nos informar [...] 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 do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia [...]

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: IYNZUWNDUY

[...]
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 por seis classes, foram mantidos (art. 5º da Lei 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 desta lei, a partir da conclusão da licenciatura plena.

[...], 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 e de Professor não licenciado. No seu artigo 1º, a retromencionada lei determina que os servidores 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, [...]
[...]
Nesse sentido, os servidores que atendessem aos requisitos acima, passariam a ser enquadrados e receberiam remuneração própria da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia, que não poderá resultar em valor inferior ao percebido na data do enquadramento. [...].

Findo o prazo inicial para conclusão da formação em licenciatura plena, 31/12/2016, e, ainda existindo servidores, em atividade, compondo o Quadro Especial, a Administração Pública, por meio do artigo 13 da Lei Nº 13.809/2017, [...], **prorrogou o prazo final para 31 de dezembro de 2022**, possibilitando a conclusão do referido curso e enquadramento na Carreira. No período de 2013 a 2022, foram analisados e deferidos pela Secretaria da Educação – SEC, 1.660 [...] atos de enquadramentos.

Todas as alterações descritas acima, facilitaram a tomada de providências necessárias para adequação após a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN, para os profissionais do magistério público da educação básica, através da Lei nº 11.738/2008, [...]. 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 PSPN, ano a ano, para a rede pública estadual.

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

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: IYNZUWNDUY

> 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 um amplo enquadramento, conforme dados já citados anteriormente. (grifo da Auditoria)

Aqui cabe registrar que a Lei Estadual nº 12.578, de 26/04/2012, em seu art. 1º, estabeleceu que os professores com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração, bem como os professores não licenciados, passaram a compor o Quadro Especial. O Anexo I da referida Lei definiu o valor do subsídio para professores com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração (Níveis 1 e 2) e para professores não licenciados (Níveis 1, 2 e 3), fixando em R$1.659,70 para uma carga horária de 40 horas e R$829,85 para uma carga horária de 20 horas. É importante destacar que, na época, os valores dos subsídios mencionados estavam acima do PSPN estabelecido para o ano de 2012, que era de R$1.451,00 para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais, conforme informações do MEC. Dessa forma, os subsídios mencionados estavam de acordo com o que foi determinado pela Lei Federal nº 11.738/2008. Contudo, a situação atual, relatada pela SEC, indica que a garantia do PSPN para esses profissionais está condicionada ao enquadramento na Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia.

O Despacho da SEC/SUDEPE também informa que:

> No que se refere aos servidores 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 Lei 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 desta Secretaria solicitou consulta jurídica especializada acerca da possibilidade desta SEC 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, onde salientamos os seguintes pontos:

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

> [...]
> *"[...], 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 entidade contratante". Ora, se os professores do grau inicial da carreira do magistério fazem jus ao piso nacional, também devem fazer os contratados pelo REDA."*
>
> *"Considerando o quanto exposto e atendendo à consulta formulada, é devida a atualização do salário base dos profissionais do magistério contratados pelo REDA com formação em licenciatura plena, para fins de cumprimento do piso nacional estabelecido pela Portaria do MEC nº 67, de 04 de fevereiro de 2022, para o ano de 2002, com efeitos retroativos à sua vigência."*
>
> Destarte, a SUDEPE procedeu ao quanto exarado no último trecho do retromencionado parecer na folha referente ao mês de outubro de 2022. (grifo do original)

Conforme informado no Parecer Nº GAB-RGM-166/2022, o PSPN deve ser aplicado ao salário-base dos profissionais do magistério contratados pelo REDA com efeitos retroativos à sua vigência. No entanto, este órgão informou que realizou a implementação do PSPN na folha salarial do mês de outubro, mas não se posicionou sobre o pagamento dos valores retroativos.

Ainda, o Despacho da SEC/SUDEPE aponta que:

> Já a carreira de Professor Indígena, criada em 2011 pela Lei nº 12046 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, diferente do ocorrido no quadro geral.
>
> Considerando isso, **não é possível fazer a equiparação salarial do nível de entrada do magistério indígena (ensino médio) com o nível de ingresso no magistério de forma geral (nível superior completo), existindo níveis nas carreiras verdadeiramente equivalentes, Padrão P, Grau II (geral), com Classe B, nível 1(indígena)**.
>
> O mesmo se aplica aos professores indígenas contratados via Regime Especial de Direito Administrativo – REDA. (grifo da Auditoria)

Destaca-se que tal situação contraria o estabelecido 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), e não serve como um

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: IYNZUWNDUY

parâmetro para o pagamento de professores com formação em nível superior. Ainda, cabe ressaltar que o referido artigo prevê o pagamento do piso "[...] para a formação em nível médio, na modalidade Normal [...]".

Dessa forma, das situações abordadas, verifica-se que a SEC entende que o PSPN deve ser garantido aos profissionais que integram a carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio. Portanto, os professores que compõem o Quadro Especial, assim como os professores indígenas, por não se enquadrarem na referida carreira, não têm direito à percepção do piso salarial.

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, 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.

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

A Trilha de Auditoria "Piso Nacional Magistério", elaborada por este TCE para tornar mais célere e seguro o acompanhamento da implementação do PSPN, recebe, mensalmente, 26 arquivos de dados com informações pessoais, funcionais e financeiras dos servidores públicos do Estado, gerados pelo sistema RH/BA. Nos citados arquivos, nas informações funcionais, dentre outros campos, são recebidos os valores do salário bruto, salário líquido e salário-base, e é este último campo (salário-base), que é utilizado na trilha de auditoria para determinar a relação de professores que estão percebendo salário-base abaixo do piso salarial determinado em lei.

Cabe registrar que, ao longo do exercício de 2022, a Auditoria, ao realizar a comparação do salário-base, enviado no arquivo funcional (gerado pelo sistema RH/BA), com as rubricas constantes no arquivo financeiro (detalhamento do contracheque), observou que não havia uma correspondência das rubricas com o salário-base enviado no arquivo funcional.

Diante do fato, solicitou-se esclarecimentos ao Diretor de Recursos Humanos da SAEB, por meio do Ofício nº 022/2022, de 23/08/2022, que enviou o Ofício nº 019/2022 – SAEB/SRH/DRH, de 01/09/2022, registrando que a base de informações relativas ao salário-base dos professores do magistério público do ensino fundamental e médio encaminhada ao TCE/BA estava desatualizada e que procederia a imediata atualização/regularização a partir de agosto de 2022. Ante o ocorrido, a Auditoria solicitou, por intermédio do Ofício nº 023/2022, de 12/09/2022, que a correção da informação do salário-base dos professores do magistério público do ensino fundamental e médio fosse estendida para as competências de 2021 e 2022, sem contudo obter êxito.

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: IYNZUWNDUY

Ademais, foram analisados os dados extraídos da referida trilha e apresentados no item 2.11.3.6 desta Seção Analítica, sendo observadas inconsistências nos registros funcionais, uma vez que no quantitativo de profissionais de magistério que perceberam abaixo do piso salarial, encontram-se profissionais que não deveriam ser considerados como profissionais do magistério (que conceitualmente desempenham atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência), tais como: aqueles com registros funcionais de serventes, merendeiras e apoio administrativo. Além disso, no Grupo Magistério, SubGrupo Reda Licenciado, constam diversos profissionais com registro funcional de professor indígena, portanto, fora do Grupo Magistério Indígena, dessa maneira, enquadrados de forma equivocada.

Verifica-se, ainda, divergência na nomenclatura utilizada para definir a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público pelos profissionais do magistério, que deveria ser registrada como vencimento, tanto na ficha funcional quanto na financeira. No entanto, na ficha funcional consta como salário-base e na ficha financeira observam-se diversas nomenclaturas para designação do vencimento, por exemplo: subsídio, complemento do salário-mínimo, salário-maternidade mensal. Ainda, verifica-se a existência na ficha financeira de mais de uma rubrica que diz respeito ao vencimento do profissional (exemplo: salário-maternidade mensal e complemento salário-mínimo) e, contudo, na ficha funcional consta como salário-base o correspondente a apenas uma delas (exemplo: o valor do complemento salário-mínimo).

A divergência de nomenclaturas foi observada, conforme vários trechos já transcritos do Despacho da SEC/SUDEPE no item 2.11.3.6 desta Seção Analítica, para se referir ao vencimento dos professores. Para os professores que ingressaram na carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio trata-se de remuneração, enquanto o vencimento recebido pelos profissionais enquadrados no Quadro Especial é denominado subsídio. No caso dos professores contratados por meio do REDA, utiliza-se a nomenclatura de salário-base.

Além disso, do mencionado Despacho da Superintendência de Recursos Humanos da Educação – SEC/SUDEPE, cabe destacar a análise apresentada:

> [...], acostamos a tabela abaixo, elaborada com dados extraídos do RH BAHIA, data de 05/04/2023.

J - Magistério	Quantidade abaixo do Piso (A)	Total de Profissionais (B)	% Abaixo do piso (B/A)	% Total Geral
13 - Efetivo Licenciado	23	22.148	0,10	1,1
14 - Quadro Especial	1.331	1.386	96,03	66,2
15 - REDA Licenciado	39	9.209	0,42	1,9
16 - REDA Não Licenciado	16	972	1,65	0,80

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

J - Magistério	Quantidade abaixo do Piso (A)	Total de Profissionais (B)	% Abaixo do piso (B/A)	% Total Geral
K - Magistério Indígena				
15 - REDA Licenciado	508	510	99,61	25,3
62 - Efetivo Não Licenciado	93	96	96,88	4,6
TOTAL	**2.010**	**34.321**	**5,86**	**100,0**

Fonte: RH Bahia.

Da análise da tabela em epígrafe, temos a considerar:

1. No Grupo J, SubGrupo 13 – Efetivo Licenciado
Dos 23 (vinte e três) profissionais que se encontram percebendo abaixo do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN, verificou-se que estão enquadrados no Subgrupo 13 de forma equivocada. Todos eles serão removidos para o Quadro Especial.

2. No Grupo J, SubGrupo 14 – Quadro Especial
Dos 55 (cinquenta e cinco) profissionais que percebem acima do PSPN, 49 (quarenta e nove) serão enquadrados no SubGrupo 13, considerando que estão no Grau igual ou acima do Grau III. Os outros seis, apesar de estarem nos Graus II e IIA, encontram-se no Padrão D, o que lhes concede o direito a percepção ao PSPN.

3. No que se refere aos Profissionais do Grupo J, contratados sob a égide do Regime Especial de Direito Administrativo – REDA, todos encontram-se recebendo o PSPN, consoante orientação do PARECER Nº GAB-RGM-166/2022, referenciado anteriormente. Dos 55 (cinquenta e cinco) que constam na Tabela, foram localizados:

- 44 (quarenta e quatro) com suspensão de pagamento e em processo de regularização funcional;
- 8 (oito) têm função de Atendimento Educacional Especializado - AEE, a exemplo de Brailista, Cuidador Educacional e Técnico de Atendimento Educacional Especializado, não pertencem ao Grupo Magistério ou Magistério Indígena;
- 1 (um) Mediador, não pertence ao Grupo Magistério ou Magistério Indígena; e
- 1 (um) Apoio Administrativo, não pertence ao Grupo Magistério ou Magistério Indígena.

Apenas a situação de 1 (um) profissional ainda se encontra em análise na Coordenação responsável para regularização.

4. No Grupo K, SubGrupo 62, 3 (três) professores, por possuírem Mestrado, percebem acima do PSPN. A situação de dois professores do SubGrupo 15, que percebem acima do PSPN, se encontra em análise na Coordenação responsável.

Desta maneira, **remeto os autos a essa Coordenação de Controle Interno - CCI, para conhecimento e encaminhamentos pertinentes, salientando que esta SUDEPE já está adotando todas as medidas para a regularização das situações apontadas acima**. (grifo da Auditoria)

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: IYNZUWNDUY

Registra-se que a tabela apresentada pela SUDEPE, com dados extraídos do RH Bahia em 05/04/2023, não especifica a que mês e ano eles se referem. Ademais, pela análise apresentada pelo órgão, observa-se que a própria SEC aponta situações que precisam ser corrigidas, inclusive alguns casos ainda em análise. Conforme já abordado no item 2.11.3.6 desta Seção Analítica, a SEC entende que no subgrupo de Efetivo Licenciado não deve constar profissionais que estejam percebendo abaixo do PSPN. Da mesma forma, no SubGrupo do Quadro Especial não deve haver professores que recebam acima do PSPN, com exceção para os profissionais que alcançaram este direito.

Quanto aos profissionais contratados pelo REDA, explica a situação dos profissionais que estão recebendo abaixo do PSPN e aponta a existência de profissionais de Atendimento Educacional Especializado, a exemplo de Brailista, Cuidador Educacional e Técnico de Atendimento Educacional Especializado, bem como Mediador e Apoio Administrativo, que segundo a própria SEC não deveria pertencer ao Grupo Magistério ou Magistério Indígena.

No que diz respeito aos professores do Grupo magistério indígena, a SEC entende que não deve haver professores que recebam acima do PSPN, explicando que dos cinco casos que percebem o PSPN, três deles referem-se a professores com titulação de mestrado, que, portanto, fazem jus ao piso e os outros dois casos estão sendo analisados.

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 2022, devido às inconsistências identificadas e exemplificadas.

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

2.11.3.8 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
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;

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Recomendações ao Governo do Estado
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; e 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.
Determinações ao Governo do Estado
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 inciso I, § 1º, art. 4º da Lei Estadual nº 13.559/2016; Enviar à ALBA projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016; e Realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no § 1º, art. 2º 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.

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: IYNZUWNDUY

2.12 SEGURANÇA PÚBLICA[279]

2.12.1 Análise do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social

Dentre os programas governamentais executados pela Secretaria da Segurança Pública (SSP), em 2022, destaca-se o Programa 314, responsável por 8,39% (cerca de R$5,39 bilhões) das despesas liquidadas pelo Poder Executivo do Estado da Bahia, sendo esta Pasta responsável por despesas da ordem de R$4,79 bilhões (88,87%) daquele montante no exercício em foco.

O PPA 2020-2023 concebeu e tipificou este Programa como orçamentário e finalístico. Na sua estrutura, constam algumas ações orçamentárias definidas como prioritárias, alinhadas com o compromisso "Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação", nos termos do art. 3º e Anexo I da LDO/2022. Dentre outras diretrizes e iniciativas, o Programa 314 prioriza o combate ao crime organizado, aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e ao feminicídio.

Por sua vez, a Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, em vigor, instituiu o Sistema de Defesa Social (SDS), com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social, além do Programa Pacto pela Vida, o qual consiste no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil, tendo o propósito de promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos CVLI.

Depreende-se que tais conceitos e institutos estejam entrelaçados e interligados no enfrentamento e combate à violência e à criminalidade no âmbito do Estado da Bahia por meio da integração de projetos e ações em áreas afetas à Segurança Pública e à Defesa Social.

No âmbito do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP), procedeu-se uma análise macro de desempenho dos indicadores criminais e da produtividade e ações policiais atinentes à SSP, no seu *munus* de combate e enfrentamento à criminalidade e à violência, registrando-se, na sequência, as situações merecedoras de destaque.

2.12.1.1 Gastos declinantes com a Segurança Pública no período 2016-2022

A RCL é definida pelo art. 2°, inciso IV, da LRF. Tomou-se como parâmetros os valores das RCLs dos exercícios de 2016 a 2022, no âmbito dos últimos PPAs do Estado da Bahia, adstritos aos Programas Orçamentários e Finalísticos 205 – Pacto pela Vida (vigente até 2019) e 314 – Segurança Pública e Defesa Social (vigente desde 2020), para verificar o nível dos gastos públicos aplicados na área da

[279] Elaborado pela 4ª 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Segurança Pública, com o objetivo de promover a redução da criminalidade e da violência, com ênfase na prevenção e combate aos CVLI, consoante o preconizado pelo art. 7º da Lei Estadual nº 12.357/2011, assim como pelos Compromissos 1[280] e 2[281] do atual PPA.

A RCL é publicada no site da SEFAZ[282], enquanto os gastos aplicados nos Programas 205 e 314 foram extraídos do Sistema FIPLAN Gerencial (FGWEB), atinentes aos exercícios de 2016 a 2022, a saber:

TABELA 67 – Cotejamento da RCL e despesas dos Programas 205 e 314 na SSP

Em R$

Receita Corrente Líquida (RCL)		Gastos dos Programas 205 e 314(1)		Cotejamento (Gastos dos Programas x RCL)	
Ano	Valor (R$)	Bahia(2)	SSP	Bahia (%)	SSP (%)
2016	28.714.179.024,82	4.978.958.969,90	4.815.465.612,14	17,34	16,77
2017	29.952.763.445,46	4.844.498.993,10	4.707.470.564,21	16,17	15,72
2018	31.965.032.825,43	4.544.528.198,48	4.418.332.484,01	14,22	13,82
2019	34.510.250.369,67	4.609.606.378,42	4.479.415.251,46	13,36	12,98
2020	37.877.609.907,56	4.942.453.734,18	4.010.820.148,66	13,05	10,59
2021	45.445.462.102,68	5.026.333.177,81	4.009.252.196,78	11,06	8,82
2022	55.345.564.180,74	5.391.582.040,54	4.792.595.507,63	9,74	8,66

Fontes: Relatórios quadrimestrais consolidados da SEFAZ e do Sistema FIPLAN Gerencial (FGWEB).
Notas: (1) Despesa liquidada, valor adotado para o cálculo dos limites previstos pela LRF.
(2) Gastos dos Programas 205 e 314 envolvendo todas as Secretarias de Governo do Estado da Bahia.

Observa-se, de pronto, um contínuo declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado, apesar de esta ter tido um importante incremento no ano de 2022, da ordem de 21,78%, totalizando R$9,9 bilhões.

No período 2021-2022, as despesas com o Programa Finalístico 314, no âmbito da SSP, tiveram uma retração de 0,16% na sua participação na RCL. Tal conduta impacta desfavoravelmente no custeio e financiamento do SESP, especialmente quanto à premente necessidade de reforço e aumento do contingente de policiais alocados no policiamento ostensivo e investigativo, vez que, em 2022, este contingente perfez o quantitativo de 35.369[283] servidores, incluindo os 815 colocados à disposição de outros órgãos governamentais, tais como MP/BA, SSP e SEFAZ,

[280] 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).

[281] 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).

[282] Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/quadrimestrais/limites/limites_consolid_dez_22.pdf. Acesso em: 03 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

como também os 849 policiais da reserva remunerada, convocados nos termos do art. 18 da Lei Estadual nº 7.990/2001.

Em virtude deste contingente de policiais militares e civis alocados nos policiamentos ostensivo e investigativo, o Estado da Bahia apresenta-se muito aquém da proporcionalidade recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário, qual seja, de aproximadamente um policial para grupo de 300 habitantes, haja vista a proporção apurada (aproximadamente, 414 habitantes por policial), considerando-se a população estimada de 14.659.023 pessoas para o Estado da Bahia, segundo prévia do Censo 2022 do IBGE.

Para melhor ilustrar a variação do contingente policial da SSP, desde 2016, os números estão assim demonstrados:

TABELA 68 – Variação do contingente policial da SSP, período de 2016-2022

Ano de Referência	Contingente Policial		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**

Fontes: Relatórios de Gestão, peças integrantes das prestações de contas das Unidades Jurisdicionadas PM/BA e PC/BA.
Notas: [1] Quantitativo engloba os policiais à disposição de outros órgãos de governo.
[2] Abrange militares da reserva remunerada, ao número de 849, convocados nos termos do art. 18 da Lei Estadual nº 7.990/2001, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 19.552, de 20/03/2020.

Depreende-se, do exposto, uma defasagem no contingente de policiais, face ao déficit de 32,84% (14.578 militares) do efetivo da Polícia Militar da Bahia (PM/BA), vez que a Lei Estadual nº 13.201, de 09/12/2014[284], 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 Polícia Civil da Bahia (PC/BA) deveria ser de 8.933 policiais civis, conforme previsto no art. 48, § 3º, e Anexo I da Lei Estadual nº 11.370, de 04/02/2009[285]. Contudo, em 2022, o seu efetivo encontrava-se com uma carência de 3.376 policiais, haja vista o contingente de 5.557 policiais, conforme observado na tabela anterior, o que representa um déficit de 37,79% de policiais daquela Corporação.

283 Quantitativos extraídos dos ANEXOS I – Relatórios de Gestão 2022, peças integrantes dos Processos de Contas TCE/001680/2023 e TCE/001692/2023.
284 Alterada pelas Leis Estaduais nº 13.588, de 10/11/2016, e nº 14.186, de 15/11/2020.
285 Alterada pelas Leis Estaduais nº 11.613, de 06/11/2009, e nº 13.204/2014.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Em 2022, 815 desses policiais estavam à disposição de outros órgãos governamentais, a exemplo do TJ/BA, da ALBA, do MP/BA, da Prefeitura e Câmara Municipal de Salvador, além de significativo quantitativo de policiais cumprindo atividades internas e administrativas em órgãos/unidades da SSP, da Casa Militar do Governador e da Vice-Governadoria.

Neste cenário, faz-se imprescindível o incremento de recursos orçamentários alocados no SESP da Bahia, notadamente, aqueles direcionados à ampliação do contingente de agentes lotados no policiamento ostensivo e investigativo, face aos altos níveis de criminalidade e violência que amedrontam e intranquilizam a sociedade baiana, possibilitando a este Sistema o cumprimento do seu *mister* institucional previsto no art. 146 da CE/1989.

Vale registrar que a folha de pessoal (Grupo 1) respondeu por 84,01% das despesas liquidadas no período pela SSP, enquanto os serviços/aquisições administrativos (Grupo 3) absorveram 9,08% desses gastos, restando 6,91% 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, aquisições de armamento, dentre outros gastos.

Acerca desta questão, a Titular da Assessoria de Planejamento e Gestão (APG/SSP)[286], pronunciou-se nos seguintes termos:

> […] esclarecemos, mais uma vez, que o orçamento do Sistema Estadual de Segurança Pública é determinado pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN), obedecendo à estimativa de receita estimada pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ) para o exercício seguinte, não tendo a SSP o domínio ou deliberação quanto ao orçamento anual destinado à pasta.
> […]
> Diante do exposto, ratificamos o pronunciamento do E. Tribunal, informando que o SESP envida esforços contínuos juntos aos órgãos sistêmicos visando à ampliação dos recursos orçamentários direcionados à Segurança Pública, para o cumprimento do seu dever institucional, previsto no art. 146 da Constituição Estadual.
>
> Esclarecemos que a SSP sempre envida e continuará envidando esforços para aperfeiçoar o acompanhamento e monitoramento da execução das ações prioritárias do Programa de Segurança Pública e Defesa Social, de modo a permitir melhor verificação do seu desempenho físico e orçamentário.

Diante do exposto na tabela anterior, resta evidenciada a trajetória contínua e reiterada das restrições orçamentárias à qual a área da Segurança Pública e da Defesa Social está submetida quando cotejada com as verbas disponibilizadas no ano de 2016.

[286] Por meio do Documento nº 00063599971 (Processo SEI nº 020.4486.2023.0004861-23).

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: IYNZUWNDUY

Como este é um assunto que extrapola a competência institucional da SSP, sua resolução está adstrita à tomada de decisão no âmbito da Casa Civil do Governador, e, por conseguinte, na SEPLAN, no sentido de robustecer as dotações orçamentárias destinadas à SSP, provendo, assim, 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, atendendo, com isso, às diretrizes e objetivos emanados do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social e do Programa Pacto pela Vida.

2.12.1.2 Comportamento dos delitos criminais, produtividade e ações policiais

Os delitos criminais são coletados e tabulados pela Coordenação de Documentação e Estatística Policial (CDEP), nos termos do art. 38 da Lei Estadual nº 11.370/2009 (Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia), assim como a produtividade e ações policiais aferidas/realizadas, cujos resultados são divulgados no site da SSP[287], sob a responsabilidade da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP), consonante o definido no art. 12, inciso II, do Decreto Estadual nº 10.186, de 20/12/2006 (Regimento Interno da SSP).

De posse desses dados, além dos referentes às ações policiais realizadas, procedeu-se o cotejamento dos principais elementos que possam aferir o desempenho do Sistema de Segurança Pública da Bahia no exercício de 2022 (Ano III do PPA vigente), destacando os delitos: Homicídio Doloso, Feminicídio, Roubo Seguido de Morte (Latrocínio) e Lesão Corporal Seguida de Morte, cujas infrações penais integram o índice denominado CVLI.

Neste rumo, o indicador CVLI serve de parâmetro para a percepção semestral do Prêmio por Desempenho Policial (PDP), instituído pela Lei Estadual nº 12.371, de 21/12/2011, e atualmente disciplinado pela Lei Estadual nº 13.719, de 07/04/2017, visando recompensar policiais militares, civis e científicos do Departamento de Polícia Técnica (DPT), além de servidores da SSP, efetivos e comissionados, que contribuem para o alcance das metas preestabelecidas de redução dos CVLI, que constitui o Indicador Estratégico de Controle de Criminalidade previsto no art. 1º, § 1º, da Lei Estadual nº 12.371/2011.

Demonstra-se, na tabela seguinte, a variação dos principais delitos criminais no período de 2020 a 2022 para melhor ilustrar a situação relatada:

[287] Disponível em: http://www.ssp.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=123. Acesso em: 21 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

TABELA 69 – Comportamento dos principais delitos criminais na Bahia, período 2020 a 2022

Índices Criminais (Descrição)	Exercício de Apuração			Variação (%)/ [2021 X 2022]
	2020	2021	2022	
Homicídio Doloso(1)	5.115	5.310	4.904	-7,65
Feminicídio(1)	113	88	108	+22,73
Roubo com Resultado de Morte (Latrocínio)(1)	108	137	87	-36,50
Lesão Corporal Seguida de Morte(1)	89	56	63	+12,50
Tentativa de Homicídio	2.390	2.230	2.279	+2,20
Estupro(2)	2.925	3.164	4.089	+29,24
Roubo a Ônibus (Urbano e em Rodovia)(3)	1.856	1.641	2.649	+61,43
Roubo de Veículo(3)	10.245	11.023	12.300	+11,58
Furto de Veículo(3)	4.113	4.097	6.716	+63,92

Fontes: Demonstrativos da SSP com data-base de 10/02 e 03/03/2023. Disponível em: https://www.ssp.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=142. Acesso em: 21 mar. 2023.
Notas: (1) Componentes do CVLI - Crimes Violentos Letais Intencionais, cuja apuração somente ocorreu a partir de 2019.
(2) Estupro = Estupro + Estupro de vulnerável.
(3) Delitos integrantes do chamado Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP).

Registre-se que os crimes de Feminicídio, conceito da Lei Federal nº 13.104, de 09/03/2015, estão tipificados como “homicídios dolosos”, nos termos do art. 121, § 2º, inciso VI, do Código Penal, combinado com o art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 17.817, de 07/08/2017, integrando, assim, o rol dos CVLI.

Relativamente ao comportamento dos CVLI, observa-se uma leve retração de 7,67% do índice apurado no ano de 2022, quando comparado com o de 2021, apesar do expressivo aumento de 22,73% dos casos de Feminicídio, além do acréscimo de 12,50% das Lesões Corporais seguidas de Morte. Desse modo, no período, os CVLI apurados no Estado da Bahia continuam a representar mais de 12% dos crimes violentos registrados no Brasil, segundo os números divulgados pela ferramenta “Monitor da Violência”[288], pontuando, mais uma vez, em primeiro lugar do ranking nacional do número absoluto de mortes violentas no País.

Em 2022, os CVLI (5.162 mortes) apurados na Bahia alcançaram o índice de 35,21%, levando-se em consideração a população estimada de 14.659.034 habitantes pela SEI/Bahia[289], muito além da taxa calculada para o Brasil, em torno de

[288] Ferramenta do Portal G1, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da USP, que permite o acompanhamento dos dados de vítimas de crimes violentos mês a mês no País, englobando todos os dados de homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte os quais integram os Crimes Violentos Intencionais Letais (CVLI), onde se apura o índice por 100 mil habitantes, tendo por base as estimativas populacionais do IBGE para cada ano, cujos dados são solicitados/colhidos por jornalistas via assessoria de imprensa e/ou via Lei de Acesso à Informação, seguindo o padrão metodológico geralmente aceito e utilizado no Brasil e nos organismos internacionais. Disponível em: https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.111521606.39627770.1645009397-53a16975-f105-054e-b932-61d74d3dcadd#/dados-mensais-2022?mes_2022=consolidado&estado=BA&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos. Acesso em: 09 mar. 2023.

[289] Disponível em: https://infovis.sei.ba.gov.br/demografia/. Acesso em: 09 mar. 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

19,10% para cada grupo de 100.000 habitantes, segundo dados publicados no site da SSP[290] e na plataforma "Monitor da Violência". Aliás, comparativamente, a Bahia ostenta o segundo maior índice CVLI relativo do Brasil, superado apenas por Pernambuco.

Registre-se, ainda, o expressivo incremento dos casos de Estupro, com o aumento de 29,24%. Tendência semelhante verifica-se nos delitos integrantes dos Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), notadamente quanto ao Roubo a Ônibus e Furto de Veículo, ambos com elevação acima dos 60%, o que revela o preocupante quadro de vulnerabilidade das pessoas no território baiano.

A seguir, serão exibidos os números decorrentes da produtividade e ações policiais desenvolvidas pelos órgãos e unidades do SESP no período de 2020 a 2022:

TABELA 70 – Trajetória da produtividade e ações policiais da SSP

Produtividade (Atividades/Ações) dos Órgãos e Unidades da SSP	Exercício de Apuração			Variação (%)/ [2022 X 2021]
	2020	2021	2022	
Armas de Fogo Apreendidas	3.856	3.481	6.079	+74,63
Prisões em Flagrante/Autores Presos	13.999	12.658	17.832	+40,87
Inquéritos Policiais Remetidos com Autoria	34.205	31.183	25.668	-17,69
Mandados de Prisão/Boletins de Ocorrência de Mandado de Prisão Cumpridos	2.380	2.473	4.739	+91,63

Fonte: Estatísticas da SSP. Disponível em: https://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/Estatistica2022/PRODUTIDADE.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

Dos números exibidos na tabela anterior, constata-se um expressivo aumento da produtividade/ações policiais, exceto quanto aos inquéritos policiais remetidos com autoria, os quais sofreram uma redução significativa de quase 18%, quando cotejado com o quantitativo aferido no ano de 2021.

Tais fatos são motivos de comentário no Parecer Conclusivo[291] do Secretário, contido no Relatório de Gestão de 2022[292], onde é feito um recorte das ações e operações policiais que, direta ou indiretamente, influenciaram no enfrentamento e contenção da violência e criminalidade no Estado da Bahia, com enfoque na redução dos CVLI. O documento destaca o aumento dos investimentos no aparato do SESP, cujo montante atingiu mais de R$331 milhões, equivalentes ao acréscimo considerável de 354,60% dos recursos aplicados, quando comparado com o exercício de 2021.

[290] Disponível em: https://www.ssp.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=142. Acesso em: 21 mar. 2023.
[291] Ref.2990687-105 a 140 do Processo de Contas do Secretário de Segurança Pública – TCE/001616/2023.
[292] Peça (ANEXO I) integrante das Contas de 2022 da UJ SSP (TCE/001616/2023).

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Tais investimentos foram alocados nos Elementos 51 – Obras e Instalações (R$184 milhões), para a execução de obras da reforma do Batalhão Especializado de Policiamento Turístico (BEPTUR) e de delegacias da PC/BA; e 52 – Equipamento e Material Permanente (R$142 milhões), possibilitando, por exemplo, a renovação da frota de veículos da PM/BA e do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia (CBM/BA), bem como a compra de Equipamentos de Proteção Individual e material bélico (coletes, escudos e armamentos) para a modernização e reaparelhamento das Polícias, além de custear a realização de cursos de formação de militares (Praças e Oficiais) e a implantação de novos órgãos/unidades[293].

Ademais, vale salientar a implantação da ferramenta tecnológica "Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE)" nas 558 unidades da PC/BA, localizadas nos 417 municípios baianos, além da atualização do parque computacional com a distribuição e instalação de 1.771 computadores em 221 de suas unidades.

Na esfera do DPT, noticiou-se a aquisição de novos equipamentos para perícia, tais como Espectrômetro de Infravermelho por Transformada de Fourier, Boroscópios, Balanças de Precisão e Banhos Ultrassônicos, modernizando as análises técnicas dos vestígios coletados, com a finalidade de encontrar as provas materiais necessárias à investigação criminal e ao Processo Penal, além da implantação do Sistema Nacional de Análise Balística (SINAB), doado pelo Ministério da Justiça, o qual se conecta ao Sistema Automatizado de Identificação Balística (IBIS) da Coordenação de Balística Forense do DPT, ampliando a capacidade de processamento do Banco de Dados.

2.12.1.3 Análise dos Indicadores de desempenho vinculados à SSP

Segundo o "Relatório de Execução do PPA Participativo 2020-2023 – Ano III", em 2022, o Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social contou com 7 Indicadores, dos quais 4 vinculados diretamente à SSP, tendo sido apurado os seguintes dados e valores, segundo o informado no Relatório de Gestão de 2022 (Ref.2990687-31) da SSP[294]:

[293] Coordenação de Combate à Corrupção (CECCOR-LD), as Coordenações Estaduais de Repressão aos Crimes de Discriminação Racial, Intolerância Religiosa, Orientação Sexual e Proteção à Pessoa com Deficiência (COERCID) e de Enfrentamento à Crimes Cibernéticos (Cybercrime), o Laboratório de Tecnologia Cibernética (Cyber-Lab), havendo também a implantação de Núcleos Especiais de Atendimento à Mulher (NEAMs) no Interior do Estado (Itapetinga, Santo Antônio de Jesus, Irecê, Santo Amaro, Senhor do Bonfim, Valença e Luís Eduardo Magalhães), em parceira com prefeituras municipais, e em fase de implantação os NEAMs dos municípios de Brumado, Guanambi e Jacobina.

[294] TCE/001616/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

QUADRO 21 – Variação dos Indicadores de Desempenho do Programa 314 afetos à SSP, exercício de 2022

Indicador (Descrição)	Unidade de medida	Referência		Valor aferido		
		Ano	Índice	2020	2021	2022
Variação percentual de edificações certificadas(1)	Percentual %	2019	-	26,56	21,00	43,56
Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida(2)			-	-28,72	-33,46	-43,04
Taxa de atendimento às solicitações de produção da prova material(3)		2019	98,00	100,13	90,29	88,42
Taxa de emprego operacional de policiais militares(4)		2020	89,34	89,34	89,75	87,87

Fonte: Relatório de Gestão, peça integrante da Prestação das Contas de 2022 da UJ SSP. TCE/001616/2023 (Ref.2990687-31).
Notas: (1) Indicador sob a responsabilidade do Corpo de Bombeiros Militares da Bahia.
(2) Indicador sob a responsabilidade da Polícia Civil da Bahia.
(3) Indicador sob a responsabilidade do Departamento de Polícia Técnica.
(4) Indicador sob a responsabilidade da Polícia Militar da Bahia.

Este conjunto de indicadores sob responsabilidade da SSP revela-se insuficiente para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas, haja vista não refletir, eficazmente, a real intervenção e dinâmica das políticas e estratégias implementadas pelo SESP no combate e repressão à criminalidade e à violência. Tal situação contraria o que preceitua o Manual intitulado "Elaborar Plano Plurianual 2020-2023 – Manual de Processo, versão 1.2, 2020"[295], editado pela SEPLAN ao afirmar 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".

2.12.1.3.1 Falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública

Pretendendo dar mais coesão e transparência aos dados divulgados à sociedade pela SSP, considera-se mais apropriado a utilização de um indicador que inclua e mensure o quantitativo de CVLI, designação criada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para agregar os crimes de homicídio doloso, feminicídio, lesão corporal seguida de morte e roubo com resultado morte (latrocínio).

[295] 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.

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: IYNZUWNDUY

Dessa forma, o CVLI é considerado o indicador mais útil e recomendável para a área da Segurança Pública, cuja composição de sua fórmula de cálculo[296] leva em consideração, inclusive, a polaridade negativa (quanto menor o número, melhor). Este indicador de desempenho foi adotado no PPA 2012-2015, mas retirado dos PPAs subsequentes, embora tal índice esteja citado no atual PPA, nos Compromissos 1[297] e 2[298] do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social.

A seguir é apresentada a evolução da taxa CVLI no âmbito do Estado da Bahia nos últimos nove anos, calculados com as informações criminais coletadas no site da SSP e dados populacionais extraídos do site do IBGE:

TABELA 71 – Evolução da taxa de CVLI na Bahia, 2014 a 2022

Crime	Ano de Referência								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Homicídio doloso	5.663	5.588	6.328	6.082	5.421	4.806	5.115	5.310	4.904
Feminicídio	---	---	---	---	---	101	113	88	108
Lesão corporal seguida de morte	125	124	114	65	69	74	89	56	63
Roubo com resultado morte - Latrocínio	199	207	211	174	137	142	108	137	87
CVLI	5.987	5.919	6.653	6.321	5.627	5.123	5.425	5.591	5.162
Habitantes (em milhares)	14.565	14.629	14.689	14.749	14.812	14.872	14.930	14.985	15.036
Taxa CVLI	**41,10**	**40,46**	**45,29**	**42,85**	**37,99**	**34,45**	**36,34**	**37,31**	**34,33**

Fontes: Dados criminais disponíveis em https://www.ssp.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=142. Acesso em: 21 mar. 2023 e dados populacionais em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama. Acesso em: 21 mar. 2023.

[296] Fórmula do Indicador 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.

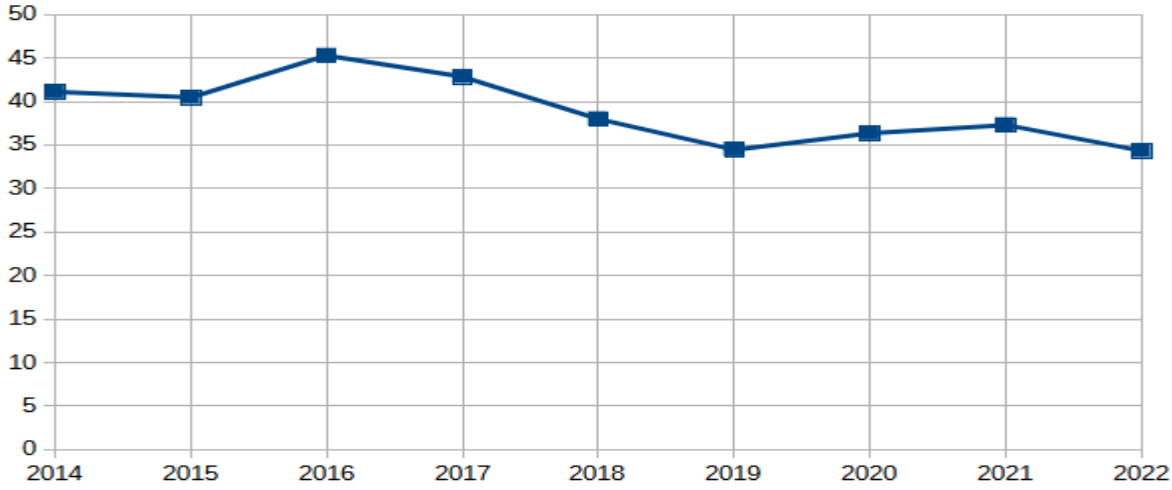
[297] Compromisso 1: Prevenir a violência e a criminalidade, por meio da cultura de paz, garantia de direitos e filosofia de polícia comunitária de modo a reduzir situações de vulnerabilidade e risco, estimulando relações humanas e condições ambientais pautadas por princípios da não violência, respeito aos direitos humanos, em especial nos municípios com o maior número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – SSP.

[298] 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).

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: IYNZUWNDUY

No gráfico a seguir, está representada essa evolução no período considerado.

GRÁFICO 10 – Evolução da taxa de CVLI na Bahia entre 2014 e 2022



Fonte: Dados populacionais do IBGE. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama. Acesso em: 21 mar. 2023.

Diferentemente dos indicadores adotados pelo PPA vigente, a taxa de CVLI consegue demonstrar que a violência estava no auge em 2016 (quando o índice de CVLI atingiu 45,29 por 100 mil habitantes), depois recuou até 2019 (34,45), aumentando em 2020 (36,34) e 2021(37,31), e voltando a cair em 2022 (34,33), quando atingiu o menor patamar da série. Contudo, quando comparado aos índices das outras unidades da federação, os resultados continuam preocupantes, como demonstrado a seguir.

Não foi possível identificar um órgão oficial que compare os dados divulgados pelas secretarias de segurança estaduais. Assim, recorreu-se às bases de dados da ferramenta intitulada "Monitor da Violência[299]", uma parceria entre o site G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e a ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

A diferença entre os números apresentados na citada ferramenta e aqueles publicados nos sites das secretarias de segurança pública se mostrou irrelevante para o exercício 2022. De forma que as conclusões apresentadas são estatisticamente aceitáveis.

[299] Ferramenta do Portal G1, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da USP, que permite o acompanhamento dos dados de vítimas de crimes violentos mês a mês no País, englobando todos os dados de homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte os quais integram os Crimes Violentos Intencionais Letais (CVLI), onde se apura o índice por 100 mil habitantes, tendo por base as estimativas populacionais do IBGE para cada ano, cujos dados são solicitados/colhidos por jornalistas via assessoria de imprensa e/ou via Lei de Acesso à Informação, seguindo o padrão metodológico geralmente aceito e utilizado no Brasil e nos organismos internacionais. Disponível em: https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.111521606.39627770.1645009397-53a16975-f105-054e-b932-61d74d3dcadd#/dados-mensais-2022?mes_2022=consolidado&estado=BA&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos. Acesso em: 12 abr. 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Segundo os dados do "Monitor da Violência", em 2022, a Bahia continuou líder isolada em números absolutos de CVLI (5.124), seguida por Pernambuco (3.420), São Paulo (3.316), Rio de Janeiro (3.141) e Ceará (2.971). Em termos relativos, a Bahia passou de líder em 2021 para o segundo lugar em 2022, com CVLI de 34,20 mortes por 100 mil habitantes, atrás apenas de Pernambuco com 35,30. A terceira posição ficou dividida entre Amazonas e Alagoas, ambos com CVLI de 33,50.

Desde 2017, quando ainda vigorava o PPA anterior, vem sendo sugerido, sem sucesso, que esta taxa retorne ao rol de indicadores do programa finalístico da área da Segurança Pública. Quanto a este assunto, o Gestor da SIAP, por meio da NOTA TÉCNICA SIAP – 13/12/2022, comentou:

> Agregar a esse conjunto o indicador CVLI significaria associar à SSP resultado de comportamento totalmente independente das suas ações, pois fortemente dependente de outros fatores externos à segurança pública. Não indo longe, por exemplo, dentro do próprio sistema de justiça criminal, as forças policiais prendem autores de delitos que são liberados pouco depois em audiências de custódias ou um pouco mais adiante em saídas temporárias, por força do conjunto de leis vigentes, voltando a praticar novos delitos. […]
>
> Ademais, consoante a lei que rege o atual PPA, o indicador escolhido deve ser capaz de refletir o alcance dos objetivos estratégicos, em outras palavras, deve ser sensibilizado por tal alcance. Considerando que as ações planejadas pelos estados, em função dos limites constitucionalmente estabelecidos, dificilmente serão suficientes para atacar as principais causas da criminalidade, racionalmente, não se pode esperar que os índices de criminalidade possam ser sensibilizados apenas a partir delas. Portanto, o CVLI não se presta às avaliações de impacto no âmbito dos estados. Pelo menos até que a lacuna de estudos e pesquisas que venham isolar e correlacionar os efeitos das ações de Segurança pública na variação de indicadores criminais seja preenchida. Afirmar que os indicadores criminais "A" ou "B" pioraram por razões associadas à ineficiência estatal ou estrutura deficiente, ou, da mesma forma, que melhoraram por razões exclusivamente associadas à atuação estatal, é logicamente insustentável, à falta de elementos científicos que balizem tais afirmações. (sic)

De fato, existem fatores externos à SSP que impactam na criminalidade, porém não foi possível identificar um indicador diferente do índice de CVLI que demonstrasse melhor a sensação de segurança. Frise-se que nem a soma dos indicadores adotados atualmente pela SSP consegue demonstrar o cenário de violência que assola o Estado da Bahia.

Cabe destacar que a Lei Estadual nº 12.357/2011, ainda em vigor, define o Pacto pela Vida como um "Programa Estratégico", elevando a um sentido mais amplo que o do Programa Finalístico e Orçamentário 314 do atual Plano Plurianual, estabelecendo, inclusive, o CVLI como o Indicador Estratégico de Controle de Criminalidade do Estado da Bahia.

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: IYNZUWNDUY

Mesmo previsto na supracitada Lei, o CVLI não foi adotado expressamente no atual PPA como um dos indicadores de desempenho do Programa 314, porém o Governo do Estado utiliza largamente o índice, de forma interna, para direcionar e reposicionar as ações e atividades policiais do SESP na contenção dos crimes violentos, servindo ainda de parâmetro para a apuração e o pagamento do PDP, nos termos do art. 2º da Lei Estadual nº 13.719/2017.

Não adotar o CVLI como indicador de desempenho do Programa 314 por parte da SSP termina por ocultar da sociedade baiana o acesso aos resultados internos apurados pela SSP. Tal decisão afronta o princípio constitucional da transparência, que deve nortear a gestão pública, além de dificultar a participação e o controle social expresso nos arts. 4º, inciso VII, e 5º, inciso XIV, da Lei Federal nº 13.675, de 11/06/2018, norma que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Por fim, entende-se que a SSP não deve prescindir da efetiva atuação institucional dos seus órgãos colegiados, representados pelo Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEG) e pelo Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI/BA), os quais, consoante o estabelecido nos arts. 3º, inciso I, alíneas “a” e “b”, 5º e 6º do Decreto Estadual nº 10.186, de 20/12/2006, são os responsáveis por: **(i)** assessorar o Secretário de Segurança Pública na formulação das políticas e diretrizes relativas à manutenção da ordem e segurança pública do Estado, bem como fiscalizar o desempenho dos órgãos policiais do Sistema Estadual; e **(ii)** coordenar, no Estado da Bahia, o SESP, com o objetivo de identificar os principais focos de violência e criminalidade, propor ações conjuntas, além de coordenar a atuação dos seus integrantes.

Tais funções estão alinhadas com os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e no Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública (PLANESP 2016-2025), destacando-se: **(i)** aumentar a sensação de segurança pública; **(ii)** elevar a credibilidade dos órgãos da segurança pública; **(iii)** desestimular a prática delitiva; **(iv)** potencializar as ações policiais preventivas e de polícia comunitária; e **(v)** ampliar as ações de repressão qualificada ao crime organizado.

2.12.2 Monitoramento das recomendações c46 e c47

> c46. promover a inserção do 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 que atemorizam a sociedade baiana (item 2.12.1 da 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: IYNZUWNDUY

De maneira geral, os dados, informações e explicações trazidos no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações indicam que, até fev/2023, as ações ainda estavam em fase de implementação, com as tratativas entre SEPLAN e SSP no sentido de implementar este índice no rol dos indicadores de desempenho do programa orçamentário (finalístico) da área da Segurança Pública e Defesa Social no PPA 2024-2027.

Do exposto, considerando que a Auditoria do TCE/BA, há tempos, vem sugerindo a efetiva implementação dessa medida, fato que ainda não se concretizou, razão pela qual a Auditoria conclui que a recomendação não foi atendida, ainda mais que as providências anunciadas incluíram os anos de 2022 e 2023 para serem implementadas, conforme indica a SSP no Plano de Ação apresentado pela AGE.

> c47. ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, 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 Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, em que o índice CVLI de 2021 revela-se alarmante (item 2.12.1 da Seção Analítica e item 4.5.5.2 da Seção Conclusiva).

Igualmente, os dados, informações e argumentos apresentados pela SSP procedem parcialmente, haja vista que o quadro efetivo das forças policiais (PM e PC) está sendo recomposto mediante a realização de concursos públicos já iniciados no exercício de 2022, com previsão de conclusão para o ano de 2023.

Tais providências adotadas realmente mitigam a crônica insuficiência do contingente de policiais militares e civis, sem, contudo, resolver o déficit de pessoal que permeia o policiamento ostensivo e investigativo no âmbito do Estado da Bahia, quando cotejados com os quantitativos estabelecidos nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 (art. 55 e Anexo IV) e nº 11.370/2009 (Anexo I), vez que, anualmente, há um grande número de policiais aposentados/reservas/reformados, além de falecidos, cujos quantitativos, em 2021 e 2022, somaram cerca de 1.666 e 750 policiais, respectivamente.

Embora a RCL do Estado da Bahia tenha aumentado 19,98% no exercício de 2021, a dotação orçamentária do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social no âmbito da SSP retraiu 0,04% de sua participação na RCL, o que deixa evidenciada a restrição de gastos para a recomposição e/ou ampliação significativa do contingente de policiais militar e civil da Bahia.

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: IYNZUWNDUY

Dessa forma, a Auditoria conclui que a recomendação foi parcialmente atendida, face aos motivos retromencionados, além de o Plano de Ação abranger os períodos de 2022 e 2023 para a consecução das providências adotadas.

2.12.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
Promover a inserção do índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do referido Programa, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da SSP, no embate e repressão da criminalidade e violência que atemorizam a sociedade baiana (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**); 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 a 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 do Parecer Prévio de 2021**); e Implementar o efetivo funcionamento e atuação dos órgãos colegiados da SSP, representados pelo Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEG) e pelo Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI/BA), cumprindo concretamente as funções e atribuições institucionais estabelecidas nos arts. 3º, inciso I, alíneas “a” e “b”, 5º e 6º do Decreto Estadual nº 10.186/2006 (Regimento da Secretaria de Segurança Pública).

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: IYNZUWNDUY

2.13 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)[300]

Em 2000, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio das Nações Unidas. Adotada pelos 191 estados-membros da ONU, as Nações se comprometeram a firmar uma parceria global para reduzir a pobreza extrema em uma série de 8 objetivos, que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e que deveriam ser alcançados até o ano de 2015.

A nova proposta denominada "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", firmada em setembro de 2015 por todos os 193 Estados-Membros das Nações Unidas, tem o Brasil como um dos países signatários e traz um plano de ação internacional para o alcance de 17 objetivos, desdobrados em 169 metas, para alcançar o desenvolvimento sustentável em suas 3 dimensões – econômica, social e ambiental –, que abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano, em 5 perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz. A figura a seguir demonstra os objetivos da Agenda.

FIGURA 8 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Fonte: Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Acesso em: 15 maio 2023.

A auditoria operacional[301] realizada em 2018, com o objetivo de avaliar as ações governamentais voltadas à implementação dos ODS no estado da Bahia, demonstraram uma estrutura incipiente de governança para implementar os ODS, em decorrência de uma baixa institucionalização da Agenda 2030 em âmbito estadual, de uma deficiência no planejamento do estado para atender às diretrizes e metas relacionadas à implementação dos ODS, e de ações incipientes para realizar

[300] Elaborado pela 7ª CCE.
[301] Resolução TCE/BA nº 123/2019 (TCE/010110/2018).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

o monitoramento, a avaliação e a divulgação dos objetivos e de suas metas. Por meio da Resolução TCE/BA nº 123, de 26/09/2019, o Tribunal Pleno, em apreciação da referida auditoria operacional, recomendou ao Gestor da Casa Civil a implementação das recomendações da Auditoria consignadas em seu relatório.

Em 29/03/2022, foi concluída a Auditoria de Monitoramento[302] tendo como objetivo avaliar o grau de cumprimento das deliberações constantes na Resolução TCE/BA nº 123/2019. Quando do referido monitoramento, a Auditoria concluiu que, não obstante a implementação parcial pela SEPLAN da recomendação para "Explicitar no PPA 2020-2023, e nos subsequentes, os elementos (objetivos, metas, iniciativas e indicadores) correlacionados com a implementação, monitoramento e avaliação da Agenda 2030, Objetivos e Metas", as deliberações exaradas por este Tribunal não foram implementadas. Por meio da Resolução TCE/BA nº 003/2023, este Tribunal resolveu "por unanimidade, recomendar aos gestores da Casa Civil e da Secretaria do Planejamento a implementação das recomendações da auditoria consignadas em seu relatório (Refs. 2769350 e 2897325-5/6)".

Ademais, foi determinado o envio de cópia integral dos autos à Comissão de Constituição e Justiça da ALBA, com fundamento no art. 10, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, tendo em vista que tramita na referida comissão o Projeto de Lei nº 22.597, de 06/12/2017, cujo objetivo é instituir "a Política Estadual de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU)".

Registre-se que a recomendação para elaboração de um diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 ODS, explicitando, no atual PPA 2020-2023 e subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação, pertinentes à Agenda 2030, é recorrente desde o Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercício 2018, novamente reiterada em análise do exercício de 2021, que foi somada à recomendação para apresentar as ações para cumprimento das recomendações constantes no Relatório de Auditoria, a seguir especificadas, em aderência à Resolução TCE/BA nº 123/2019, ou estrutura de governança formalizada para implementação da Agenda 2030 no estado:

- Criar Comissão Estadual para coordenar as atividades relativas à implementação da Agenda 2030;
- Estabelecer os mecanismos de articulação para a implementação dos ODS;
- Definir formalmente os órgãos/instâncias estaduais responsáveis pela execução das ações voltadas à implementação dos ODS;
- Definir formalmente os órgãos/instâncias responsável(is) pela coordenação, pelo monitoramento e pela avaliação das ações voltadas à implementação dos ODS;

[302] TCE/002896/2022.

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: IYNZUWNDUY

- Estabelecer os mecanismos necessários para viabilizar o monitoramento e a avaliação de cada um dos 17 ODS pertinentes ao estado e de suas 169 metas;
- Criar observatórios públicos para disponibilizar dados e diagnósticos sobre a situação dos municípios e/ou do estado, relativos ao alcance das metas dos ODS e das boas práticas implantadas; e
- Criar mecanismos estaduais para divulgar e premiar as boas práticas que contribuam para o alcance das metas dos ODS por parte dos gestores públicos e privados.

A Administração, no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2021, em relação às recomendações c48 e c49, informa:

> […] Assim, **após as orientações emanadas pela Procuradoria Geral do Estado**, considerando, ainda, que para a implementação da Agenda 2030 no âmbito do Estado da Bahia será necessário a atuação de diversas Secretarias de Estado, dada a complexidade de ações envolvidas, **o primeiro passo será a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional, composto por representantes da Casa Civil, Secretaria do Planejamento, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria da Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social e Secretaria da Educação**, com a finalidade de elaborar os estudos necessários para a adesão do Estado da Bahia à Agenda 2030. Tal grupo de trabalho contará, no que couber, com o apoio da Procuradoria Geral do Estado. (grifo da Auditoria)

Entretanto, embora sinalizada no Plano de Ação a criação de um Grupo de Trabalho, não foi informado prazo para execução da referida ação. Cabe registrar que em relação ao informado no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação, por meio do Ofício CCI/CASA CIVIL nº 24/2023, a Secretaria sugere a "interlocução com a Secretaria do Planejamento e com a Procuradoria Geral do Estado, para deslinde da matéria", embora o papel sistêmico desta Pasta no assessoramento ao Chefe do Executivo e coordenação de informações e expedientes em matérias da competência do Governo do Estado, conforme explicitado no Regimento Interno do Órgão. Em resposta à Solicitação da Auditoria, a PGE, por meio do Ofício GAB/PGAAJ nº. 148/2023, de 17/05/2023, informou que, por força de limitação constitucional, não pode o órgão ser instado a firmar atos que são de iniciativa própria do Poder Executivo Estadual e encaminhou o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035 e o Relatório alusivo a observância dos ODS´s no PPA2020- 2023. Pontuando, ainda:

> Com efeito, a PGE apenas emitiu orientação jurídica, tendo ressaltado a importância do tema e tendo sugerido a criação de um grupo de trabalho interinstitucional, composto por representantes das diversas Secretarias de Estado, com o objetivo de elaborar os estudos necessários (se assim vier a

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: IYNZUWNDUY

entender o Exmo. Governador do Estado da Bahia), para a adesão do Estado da Bahia, à Agenda 2030, grupo que, se instituído, viria a contar com o apoio (no que coubesse) da Procuradoria Geral do Estado da Bahia.

Pelo exposto, em razão da apresentação da correlação das Metas dos ODS apenas aos Compromissos do PPA 2020-2023, a Auditoria considera a recomendação parcialmente cumprida.

2.13.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado

Apresentar, na prestação de contas do exercício de 2023 e subsequentes, evidências da elaboração de um diagnóstico da situação do estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 ODS, da elaboração de um planejamento estadual de longo prazo, que contemple diretrizes e metas relacionadas à implementação dos ODS, bem como da explicitação, nos PPAs subsequentes, dos objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030;

Apresentar as ações para cumprimento das recomendações constantes no Relatório de Auditoria[303], a seguir especificadas, em aderência à Resolução nº 123/2019 deste Tribunal, ou estrutura de governança formalizada para implementação da Agenda 2030 no Estado (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**):

- criar Comissão Estadual para coordenar as atividades relativas à implementação da Agenda 2030;
- estabelecer os mecanismos de articulação para a implementação dos ODS;
- definir formalmente os órgãos/instâncias estaduais responsáveis pela execução das ações voltadas à implementação dos ODS;
- definir formalmente os órgãos/instâncias responsável(is) pela coordenação, monitoramento e avaliação das ações voltadas à implementação dos ODS;
- estabelecer os mecanismos necessários para viabilizar o monitoramento e a avaliação de cada um dos 17 ODS, pertinentes ao Estado, e de suas 169 metas; e
- criar observatórios públicos para disponibilizar dados e diagnósticos sobre a situação dos municípios e/ou do estado, relativos ao alcance das metas dos ODS e das boas práticas implantadas.

Criar mecanismos estaduais para divulgar e premiar as boas práticas que contribuam para o alcance das metas dos ODS por parte dos gestores públicos e privados.

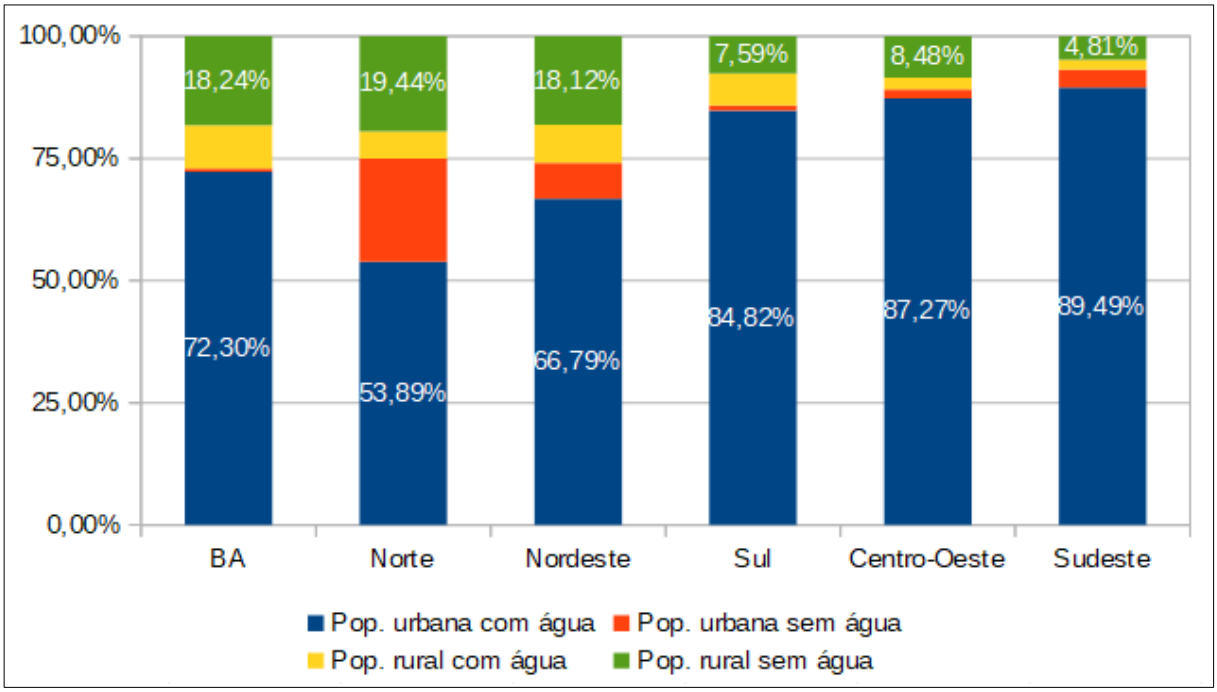
[303] Processo TCE/010110/2018.

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: IYNZUWNDUY

2.13.2 Auditoria do Programa "312 – Recursos Hídricos" em relação ao atendimento de água no semiárido baiano[304]

De acordo com dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento[305] (SNIS), em 2021, cerca de 2,8 milhões de baianos (habitantes da zona rural) ainda não possuem atendimento de água, situação positiva em relação às regiões Norte e Nordeste, porém negativa em relação às outras regiões do país.

GRÁFICO 11 – Distribuição das populações urbana e rural com acesso à água



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações SNIS.

Diante deste cenário, foi realizada auditoria[306] para avaliação das ações relacionadas às metas de abastecer localidades rurais com água de qualidade, executadas pela Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB). Resta evidenciado que a política está diretamente relacionada ao ODS 6 "Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos":

[304] Elaborado pela 1ª CCE.
[305] Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel. Acesso em: 27 fev. 2023.
[306] Processo TCE/001594/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

- 6.1 - Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos;
- 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;
- 6.a - Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso; e
- 6.b - Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Na LDO/2022, o governo estadual definiu como uma de suas prioridades a ampliação do acesso à água de qualidade e em quantidade adequada na área rural, com foco no semiárido. A CERB executou R$633,2 milhões no âmbito do Programa “Recursos Hídricos”, com pouco mais da metade deste valor associado à implantação de sistemas de abastecimento de água.

Em relação ao planejamento governamental, a Auditoria constatou a ausência de estudos e de diagnóstico estadual fundamentando as metas vinculadas à atuação da CERB, além de inexistirem critérios objetivos que definam quais comunidades devem ser prioritariamente atendidas. A Bahia ainda não possui um Plano Estadual de Saneamento Básico, apesar da obrigatoriedade de sua elaboração existir desde a CE/1989.

Quanto à implantação dos sistemas de abastecimento de água, verificou-se: **(i)** a ausência de projeto básico para os sistemas; **(ii)** inexistência de controle sobre quais as ligações domiciliares foram efetivamente realizadas; **(iii)** existência de municípios que constavam no lote licitado, mas não receberam os sistemas; **(iv)** existência de sistemas implantados em municípios que não constavam no lote licitado; e **(v)** o fornecimento de água sem tratamento adequado e de forma intermitente.

Diante das irregularidades constatadas, concluiu-se que as atividades desempenhadas não cumpriram com o objetivo proposto de garantir o acesso à água com qualidade e em quantidade adequadas, não contribuindo para a eficácia do Programa “312 – Recursos Hídricos”.

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: IYNZUWNDUY

Foram propostos encaminhamentos relacionados à elaboração de estudos e diagnósticos, à definição de critérios objetivos que orientem a priorização das localidades a serem beneficiadas, à garantia de que os sistemas de abastecimento disponham dos materiais necessários ao processo de desinfecção da água, entre outros. Além disso, foi sugerido o encaminhamento das informações às Comissões de Agricultura e Política Rural e de Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos da ALBA para terem conhecimento da situação e adotarem as providências que julgarem cabíveis.

2.13.3 Auditoria na Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)[307]

Foi realizada auditoria operacional[308] visando avaliar se dispositivos previstos na PEHIS (Lei Estadual nº 11.041, de 07/05/2008) foram devidamente implementados e o grau de alcance dos seus objetivos, o que permitiria concluir quanto à eficácia da política, ou seja, a capacidade de cumprir objetivos e assegurar o alcance das metas programadas em um determinado período, sendo a SEDUR o órgão responsável pela sua implementação e a CONDER por sua execução.

A política possui instrumentos como o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária (PLANEHAB), o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, o Conselho Estadual das Cidades da Bahia, o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (com seu respectivo Conselho Gestor), o sistema de informações para o monitoramento e avaliação permanente da política, entre outros.

A PEHIS tem como objetivos: **(i)** assegurar o respeito e a proteção do direito à moradia digna e sustentável, com acesso à terra urbanizada e titulada para as populações de baixa renda e tradicionais; **(ii)** adotar e viabilizar padrões adequados de moradia; **(iii)** implementar políticas e programas de investimentos e subsídios; e **(iv)** apoiar a atuação das instituições que desempenham funções no setor da habitação, adotando mecanismos de controle social.

Além disso, está estruturada em eixos relacionados à: **(i)** integração urbana de assentamentos precários, com promoção de melhorias habitacionais; **(ii)** produção de habitações, visando reduzir o déficit habitacional; e **(iii)** criação de um sistema estadual de gestão descentralizado e democrático.

Dessa forma, resta evidenciado que a política está diretamente relacionada ao ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”:

- 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; e

[307] Elaborado pela 1ª CCE.
[308] Processo TCE/013057/2022.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

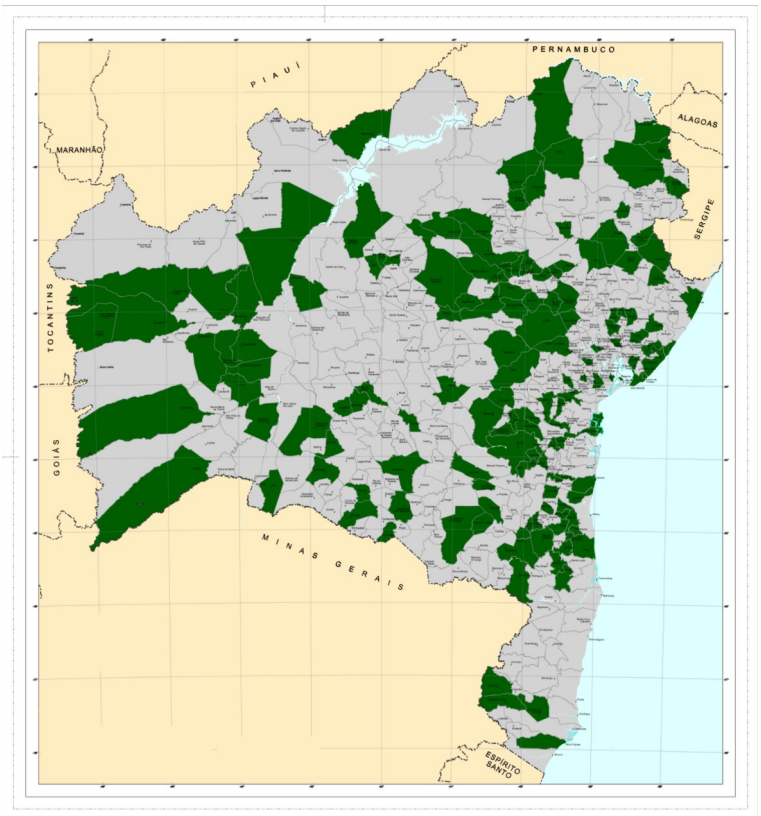
- 11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

Em 2022, não foram definidas prioridades na LDO em relação a esta política e foram pagos R$101,5 milhões em ações de urbanização em assentamento precário e de produção de unidades habitacionais.

Foram registradas fragilidades na captação, na gestão e na execução dos recursos do fundo financeiro criado para este fim, tendo como efeito: **(i)** a dependência do estado aos programas executados pelo governo federal; **(ii)** irregularidades nos controles para monitorar e avaliar as ações executadas no âmbito do PLANEHAB e da PEHIS; **(iii)** ausência do sistema de informações para o monitoramento e avaliação permanente da política; e **(iv)** resultados pouco significativos das ações de regularização fundiária.

Constatou-se que, apesar de ser competência da SEDUR prestar assistência técnica aos municípios na elaboração e implantação dos seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS), apenas 147 dos 417 municípios baianos elaboraram o referido plano, conforme evidenciado na figura a seguir:

FIGURA 9 – Municípios com PLHIS elaborado (em verde)



Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações coletadas em inspeção.

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: IYNZUWNDUY

Outro aspecto observado foi a ausência de dados relacionados ao déficit habitacional desde 2019 (414 mil unidades), que deve ser atualizado a partir da pesquisa realizada em 2022 pelo IBGE. A tendência, que já era de crescimento (386 mil unidades em 2016), é de um déficit ainda maior, em virtude, inclusive, dos efeitos da pandemia da COVID-19.

As situações constatadas comprometem a eficácia da PEHIS, sendo necessário um maior esforço do governo estadual para aperfeiçoar suas ações e reduzir o grau de dependência dos programas federais, a fim de alcançar as metas previstas no PLANEHAB, com vigência até 2023, e melhorar a condição de vida da população mais carente, público-alvo desta importante política pública.

A Auditoria propôs determinações ao Secretário da SEDUR relacionadas ao funcionamento do fundo financeiro, ao fortalecimento das ações de fiscalização, à divulgação de informações obrigatórias nos portais eletrônicos e à implantação de um sistema de informações para monitoramento e avaliação dos resultados da PEHIS. Além disso, sugeriu o encaminhamento das informações às Comissões de Infraestrutura e de Desenvolvimento Urbano da ALBA, para que adotem as providências que julgarem cabíveis.

2.13.4 Programa de Inserção de Apenados e Egressos no Mercado de Trabalho (PRO-TRABALHO)[309]

Em 03/10/2013, foi instituído, por meio do Decreto Estadual nº 14.764/2013, o Programa de Inserção de Apenados e Egressos no Mercado de Trabalho (PRO-TRABALHO). Conforme artigo 3º do citado normativo, o Programa envolve ações conjuntas das Secretarias do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) e de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), especialmente a "alocação no mercado de trabalho por meio do aproveitamento das habilidades profissionais anteriormente desenvolvidas, ou daquelas criadas após frequência regular aos cursos de qualificação disponibilizados pela SETRE" e o "estímulo à participação dos indivíduos a que se refere este decreto, bem como da população carcerária, em atividades laborais que aproveitem suas qualidades pessoais, de maneira a contribuir com sua gradativa reinserção no meio social", atribuições conferidas pelos incisos II e III do referido dispositivo.

A fim de regulamentar o decreto estadual, foi editada a IN nº 001/2018 SEAP/SETRE/SAEB, que orienta órgãos e entidades da Administração Pública Estadual quanto aos procedimentos para a execução do Programa.

[309] Auditoria realizada pela 7ª CCE (OS 092/2022), Processo nº TCE/013206/2022. Em consulta ao Sistema PROINFO (07/03/2023), o referido processo está em trâmite e sem decisão final por este 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: IYNZUWNDUY

A auditoria objetivou avaliar se as ações do Poder Executivo para execução do programa permitem atestar seu funcionamento e alcance dos objetivos propostos no Decreto Estadual nº 14.764/2013, concluindo pelo não atendimento do decreto no que segue:

1. **Fragilidade no processo de capacitação dos beneficiários do Programa Pró-Trabalho,** pelo não atendimento do estabelecido no Decreto Estadual nº 14.764/2013 e IN nº 01/2018, uma vez que não foi disponibilizado um cronograma de oferta de cursos profissionalizantes, fluxograma de encaminhamento dos beneficiários e nem mesmo divulgação destas ações para os indivíduos, de forma a estimular a participação no Programa.

2. **Fragilidade na fiscalização do cumprimento do Programa Pró-Trabalho,** já que a quase totalidade das empresas contratadas ainda não cumpre os ditames das normas que regem o Pró-Trabalho relativas à fiscalização do Programa, em que pese a previsão de contratação de apenados e egressos nos editais e contratos celebrados, inclusive com a cominação de sanções. Ademais, não foram comprovadas ações dos órgãos do Estado para garantir o atendimento do normativo por parte das contratadas.

Ante o exposto, **a auditoria propôs recomendações e determinação à SEAP e SETRE**, com vistas a atender à capacitação dos beneficiários e a fiscalização, conforme competência estabelecida no mencionado decreto.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.14 INFRAESTRUTURA[310]

Em 2022, o Poder Executivo realizou pagamentos na ordem de R$9.393,9 milhões associados ao Grupo "4 – Investimentos", um aumento de 198,27% em relação ao exercício anterior. O MCASP 9ª edição apresenta o seguinte conceito para este grupo: despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

A tabela a seguir consolida informações relacionadas à natureza dos investimentos executados:

TABELA 72 – Detalhamento das despesas executadas no grupo "Investimentos"

Em R$ milhões

Atributo	Descrição	Valor
Função	Educação	2.994,2
	Transporte	2.438,4
	Urbanismo	1.288,2
	Outros	2.673,1
Elemento de Despesa	Obras e Instalações	6.825,6
	Auxílios	1.163,1
	Equipamento e Material Permanente	990,6
	Outros	414,6
Fonte	Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	5.177,8
	Recursos de Precatórios - Fundef	661,1
	Operações de Crédito Internas em Moeda	598,4
	Outros	2.956,6

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

As ações orçamentárias relacionadas às obras públicas que mais receberam recursos ao longo do exercício foram:

- Construção de Unidade Escolar da Educação Básica: R$1.590,0 milhões;
- Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica: R$789,2 milhões; e
- Recuperação de Acesso Rodoviário: R$525,9 milhões.

Da análise dos valores registrados, verificou-se que R$120,1 milhões foram executados por meio do elemento "92 – Despesas de Exercícios Anteriores", tratando-se, portanto, de investimentos efetivamente executados no passado em que apenas a execução orçamentária/financeira ocorreu no exercício em análise.

[310] Elaborado pela 1ª 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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Ademais, R$45,4 milhões referem-se ao acordo para resolução do litígio judicial entre a CERB e a Construtora Norberto Odebrecht, referente à obra já concluída da Adutora do Sisal, executados no elemento “91 – Sentenças Judiciais”. A CERB entende que, pelo fato das despesas com a construção do sistema de abastecimento terem sido contabilizadas no grupo Investimento, os pagamentos com o acordo judicial, por analogia, devem ser executados em PAOE com mesmo grupo e categoria econômica. A Auditoria discorda do entendimento, na medida em que tais valores não se refletem, necessariamente, na composição do ativo.

Diante do exposto, em virtude da insuficiência dos esclarecimentos prestados, a Auditoria conclui que o Grupo “4 – Investimentos” está superavaliado em R$165,5 milhões.

2.14.1 Obras públicas

2.14.1.1 Auditoria de obras paralisadas

A Auditoria[311], realizada de forma coordenada entre os Tribunais de Contas nacionais, teve como objetivos conhecer e avaliar as ações adotadas pelos governos estaduais para retomada de obras paralisadas e identificar critérios para orientar os gestores na avaliação da viabilidade de retomada da obra ou na destinação daquelas que não serão retomadas.

Há uma reconhecida dificuldade do setor público para finalizar obras de diferentes portes ou complexidade, resultando, muitas vezes, em uma má aplicação dos recursos públicos que não produzem benefícios para sociedade. A decisão sobre a retomada, ou não, de uma obra envolve aspectos que precisam ser debatidos pelos gestores nos mais diversos níveis, a fim de possibilitar a melhor decisão que atenda ao interesse público.

Levantamento realizado pelo TCE/BA, em 2019, apresentou 37 obras com recursos estaduais que continuavam paralisadas com valor de R$390,0 milhões. No Parecer das Contas de Governo de 2020, foi emitida recomendação pelo Plenário da Corte para que o governo adotasse as ações necessárias à retomada das obras que se encontram paralisadas e à prevenção, sempre que possível, de ocorrências semelhantes em projetos futuros.

Nos trabalhos realizados em 2022, constatou-se que a Bahia elevou o montante associado às obras paralisadas para R$410,0 milhões, principalmente em áreas como saneamento, segurança e educação. As principais causas apontadas foram: **(i)** problemas na regularização dos terrenos; **(ii)** erros de projetos; **(iii)** falta de documentação como alvarás e licenças; **(iv)** dificuldades orçamentárias; e **(v)** abandono da empresa contratada. Ademais, apesar da recomendação do Plenário

[311] Processo TCE/013060/2022.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

da Corte, o governo não apresentou um Plano de Ação de retomada das obras paralisadas, nem um estudo para definir aquelas em que a retomada não é uma solução factível.

Diante deste cenário, a Auditoria sugeriu determinação ao Secretário da SEPLAN para que seja apresentado o plano de ação e o estudo citados. Sugeriu também o encaminhamento das informações levantadas às Comissões de Infraestrutura e de Fiscalização e Controle da ALBA para conhecimento e adoção das providências que julgarem cabíveis.

2.14.1.2 Auditoria em contratos da área de Educação

Foi realizada auditoria[312] nos seguintes contratos executados pela CONDER para a construção de unidades escolares:

QUADRO 22 – Contratos selecionados na área de Educação

Contrato	Objeto	Município	Valor inicial (R$ milhões)
133/2021	Execução de obras de construção e modernização de 5 unidades escolares estaduais de tempo integral	Aracatu	16,2
		Brumado	23,5
		Dom Basílio	18,6
081/2021	Obras de construção de 3 unidades escolares estaduais de tempo integral	Barra	23,6
		Caculé	21,0
		Lapão	19,9
109/2021	Elaboração de projetos executivos e execução de obras de construção de 6 unidades de tempo integral	Dias d'Ávila	22,5
		Lauro de Freitas	41,7
111/2021	Obras de construção, ampliação e modernização de 5 unidades escolares estaduais de tempo integral	Paulo Afonso	14,9
		Juazeiro	14,7
		Chorrochó	16,4

Fonte: Planilha disponibilizada pela CONDER.

No citado trabalho, a Auditoria atuou de maneira preventiva em conjunto com o jurisdicionado, corrigindo irregularidades que, verificadas tempestivamente, foram informadas aos gestores em tempo hábil para correção, a exemplo da utilização dos Equipamentos de Proteção Individuais (EPI) pelos trabalhadores e da segurança no local da obra.

Foram constatados atrasos nos cronogramas de obras dos contratos nº 111/2021 e 133/2021 principalmente em virtude de: **(i)** alterações nos projetos decorrentes de demandas da Secretaria de Educação e das prefeituras dos municípios envolvidos; **(ii)** paralisações na execução em virtude de fortes chuvas nas regiões; e **(iii)**

[312] Processo TCE/013081/2022.

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: IYNZUWNDUY

dificuldades no processo de desapropriação de terrenos. Caso os equipamentos não sejam entregues nos prazos acordados, a prestação do serviço de educação pode ser impactada de maneira significativa.

A Auditoria sugeriu que fossem encaminhadas cópias dos autos às Comissões Permanentes de Infraestrutura e de Educação da ALBA para que tenham conhecimento do seu teor e adotem as providências que julgarem cabíveis no âmbito de suas competências.

2.14.1.3 Auditoria em contratos da área de Saúde

Foi realizada auditoria[313] nos seguintes contratos executados pela CONDER para a construção de unidades de saúde:

QUADRO 23 – Contratos selecionados na área de Saúde

Em R$ milhões

Contrato	Objeto	Município	Valor inicial
028/2021	Obras de construção de maternidade	Camaçari	40,9
108/2021	Execução das obras de ampliação de hospital geral e de pavimentação em paralelepípedo e drenagem em vias	Ipiaú	10,6
136/2021	Execução da obra de construção da Policlínica Tipo II	Ilhéus	15,4
002/2022	Elaboração de projetos básicos e executivos e execução de obras de construção, reforma e ampliação para implantação do novo Hospital Ortopédico da Bahia – HOBA	Salvador	79,8
	Elaboração de projetos básicos e executivos e execução de obras de Construção, Reforma e ampliação do Centro de Educação, Inovação e Formação da Bahia		34,3
023/2022	Obra de ampliação e reforma de hospital regional	Juazeiro	32,3

Fonte: Planilha disponibilizada pela CONDER.

No citado trabalho, a Auditoria atuou de maneira preventiva em conjunto com o jurisdicionado, corrigindo irregularidades que, verificadas tempestivamente, foram informadas aos gestores em tempo hábil para correção, a exemplo da ausência de piso podotátil direcional no calçamento que dá acesso à maternidade de Camaçari, constatada na 2ª vistoria, e sua instalação posterior, confirmada na 3ª visita in loco.

Foram constatadas deficiências nos Projetos Básicos relacionados aos contratos examinados, a exemplo de irregularidade nos sistemas de refrigeração, inadequação da fundação, alteração da concepção construtiva, inadequação nos estudos de sondagem, entre outros fatores, ocasionando a celebração de Termos Aditivos superiores ao limite legal de 25% estabelecido no art. 81, § 1º e § 2º, da Lei Federal nº 13.303, de 30/06/2016, e no art. 65, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993.

A Auditoria sugeriu que fossem encaminhadas cópias dos autos às Comissões Permanentes de Infraestrutura e de Saúde da ALBA para que tenham conhecimento do seu teor e adotem as providências que julgarem cabíveis no âmbito de suas competências.

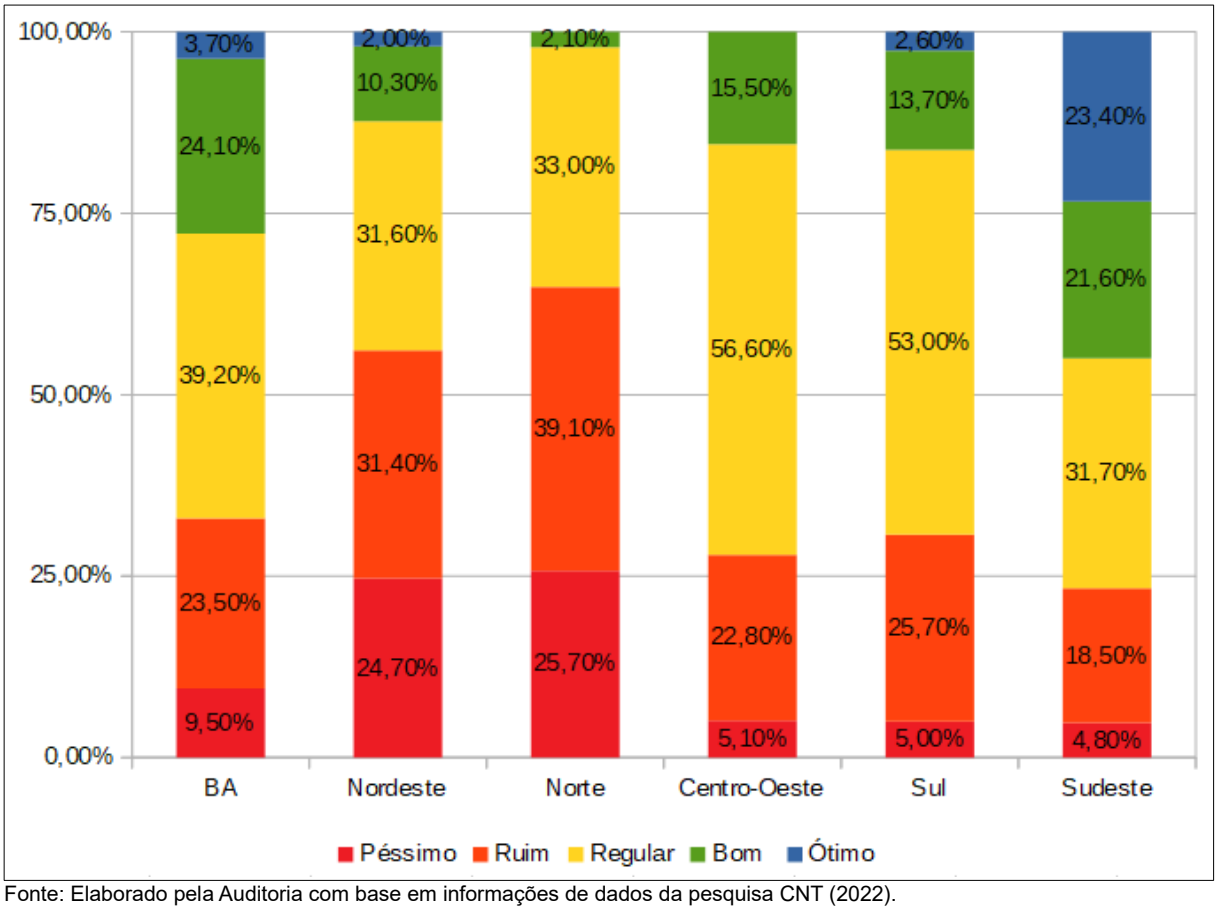
[313] Processo TCE/013104/2022.

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: IYNZUWNDUY

2.14.1.4 Auditoria em contratos da área de Transportes (Rodovias)

Pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), divulgada em novembro/2022[314], avaliou 33,00% do estado geral das estradas baianas como péssimo ou ruim. Conforme demonstrado no gráfico a seguir, o estado apresenta situação positiva em relação às regiões Norte e Nordeste, porém negativa em relação às regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

GRÁFICO 12 – Estado geral das estradas sob a responsabilidade de governos estaduais (gestões pública e privada)



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações de dados da pesquisa CNT (2022).

A Auditoria[315] realizada teve como objetivo avaliar a qualidade de rodovias geridas diretamente pelo poder público (excluídas as concessões) com contratos de manutenção vigentes. Por meio de visitas de campo, os auditores corroboraram os resultados apontados pela pesquisa.

[314] Disponível em: https://pesquisarodovias.cnt.org.br/painel. Acesso em: 13 fev. 2023.
[315] Processo TCE/013003/2022.

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: IYNZUWNDUY

Na Rodovia BA-172, foram identificadas deficiências nas sinalizações vertical e horizontal, defeitos no pavimento e irregularidades na manutenção de guarda-corpos. Ao longo da Rodovia BA-245, foram identificadas irregularidades no pavimento (problemas com fissuras e remendos). Já na BA-210, foram constatados diversos buracos, condição provocada pela intempestividade na manutenção.

A Auditoria propôs notificação à Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), responsável pela fiscalização dos contratos de manutenção de rodovias, para que acione as empresas contratadas, de modo que as irregularidades sejam sanadas o quanto antes. Além disso, sugeriu o encaminhamento das informações à Comissão de Infraestrutura da ALBA para conhecimento e adoção das providências que julgar cabíveis.

2.14.2 Concessões Públicas e PPPs

Nas DCCEs de 2022 (p. 32-42) foi apresentado o "Relatório das Concessões Comuns e Especiais (PPP)", em atendimento ao art. 26[316] da Lei Estadual nº 9.290/2004. O relatório apresenta informações gerais dos contratos (objeto, concessionária, vigência, valor, situação da concessão, dentre outros) e as notas do desempenho médio, de acordo com indicadores de desempenho apurados tanto pelo Verificador Independente, quanto pelas secretarias gestoras, os quais são utilizados como parâmetro para eventuais abatimentos da contraprestação variável.

Outros aspectos relevantes sobre o tema, abordados no exame das Contas de Governo do exercício de 2021, culminaram na seguinte recomendação ao Poder Executivo: "c50. aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP". A SEFAZ permanece implementando ações visando o atendimento da recomendação, conforme apresentado no item 2.7.9.1 desta Seção Analítica.

Em 2022, o TCE/BA realizou auditoria em contrato de PPP, que resultou em apontamentos ligados diretamente à gestão desse tipo de parceria, conforme relatado a seguir.

2.14.2.1 Auditoria da PPP do Aeroporto de Porto Seguro

Auditoria de Acompanhamento de Concessão – Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento[317]

O Governo do Estado da Bahia publicou, em seu Diário Oficial de 04/12/2021, a Portaria SEINFRA nº 035/2021, que tornou pública a "justificativa da conveniência da outorga de concessão patrocinada para execução das obras e serviços necessários

[316] Art. 26 – Sem prejuízo do que dispõe o art. 15 desta Lei, as posições e relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas serão incluídas na prestação de contas anual do Governo do Estado, para encaminhamento à Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado.

[317] Auditoria realizada pela 7ª CCE (OS 002/2022), Processo nº TCE/013220/2022 – Em consulta ao Sistema PROINFO (26/01/2023), não havia sido apreciado por este 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: IYNZUWNDUY

à construção, operação, manutenção, administração e exploração comercial do Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento". O órgão acrescenta que o aeroporto a ser implantado substituirá o de Porto Seguro, cuja movimentação média anual é de 1,8 milhão de passageiros, e que a estimativa é de incremento no fluxo local para 4,5 milhões até 2032.

A previsão de duração da obra é de cinco anos após o início da concessão e, durante o período, a empresa vencedora do edital será responsável pela gestão do atual aeroporto de Porto Seguro. Ademais, o Relatório Econômico-financeiro do projeto, elaborado em novembro/2021, revela que, além dos investimentos de R$1,52 bilhão e de despesas com tributos e operação que o parceiro privado deve dispender ao longo da concessão, previstas no total de R$3,81 bilhões, haverá aporte público de R$163 milhões e contraprestações públicas anuais estimadas em R$36,9 milhões.

Até o término da Auditoria, o Edital de Licitação não havia sido publicado. Assim, o Relatório de Auditoria apresentou os fatos significativos e alertas, relacionados à etapa de planejamento da PPP[318], no que se refere a aspectos jurídicos, financeiros e de engenharia, a serem considerados para a publicação do edital de licitação, especialmente sobre a qualidade, nível de detalhamento, tempestividade e a fidedignidade das informações disponibilizadas, conforme segue:

1. no tocante ao âmbito jurídico: **a)** identificou-se a inobservância do prazo máximo da Parceria Público Privada, eis que a minuta contratual informa que o limite temporal indicado, "não se aplica à prorrogação para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato", apontando para a necessidade de observar, nas cláusulas contratuais de PPPs, o limite de 35 anos, incluindo eventuais prorrogações, em atenção ao art. 5º, inciso I, da Lei Federal nº 11.079/2004; e **b)** não se observou, na minuta do Edital de Licitação, o estabelecimento de prazos para recebimento das propostas e julgamento da licitação, a teor do quanto previsto no art. 18, inciso III, da Lei Federal n° 8.987, de 13/02/1995.

2. a respeito da modelagem econômico-financeira da PPP, quanto à existência de premissas não especificadas ou carecedoras de detalhamento, bem como de inconsistências e/ou erros nas planilhas e documentos elaborados, referente aos itens listados na sequência, com o objetivo de proporcionar maior segurança em relação à escolha da modalidade de contratação e ao nível de comprometimento dos recursos estaduais para viabilização do projeto: **a)** cálculo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro; **b)** método para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro; **c)** Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC); **d)** cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR); **e)** demanda; **f)** tarifas do novo aeroporto; **g)** projeções de passageiros do novo aeroporto; **h)** prazo da transição; **i)** receitas extraordinárias; **j)**

[318] Processo SEI nº 024.2049.2019.0006171-34.

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: IYNZUWNDUY

compartilhamento de receitas extraordinárias; **k)** aplicação do REIDI; **l)** Necessidades de Investimento em Giro (NIG); **m)** premissas dos custos operacionais (OPEX); **n)** planilha de modelagem; **o)** orçamento da mão de obra (OPEX); **p)** custo com seguros; **q)** gastos com "Outras Despesas"; **r)** previsão de custo com verificador independente; **s)** custos com utilidades; **t)** custo por passageiro; **u)** *Value for Money* (VfM).

3. no que tange à avaliação técnica da documentação da área de engenharia[319], para a necessidade de: **a)** reavaliação, aperfeiçoamento e complementação dos estudos relacionados ao anteprojeto de engenharia, previamente à publicação do edital para a licitação, a fim de incluir 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, ressaltando-se que uma análise mais detalhada a respeito do tema deve ser objeto dos procedimentos previstos para a Auditoria referente à etapa de licitação da PPP; **b)** utilização preferencial de 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.

Por tratar-se de fase de planejamento e em razão de o edital de licitação não ter sido publicado até a data do término da Auditoria, e, portanto, os documentos estarem sujeitos a alterações, a Auditoria propôs sugestões de alertas à SEINFRA e de encaminhamento de cópias dos autos à Comissão Permanente de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo da ALBA para que tenha conhecimento do seu teor e adote as providências que julgar cabíveis no âmbito de suas competências, em linha com o artigo 71, inciso XII, da CE/1989 e os arts. 49, 51 e 54 da Resolução ALBA nº 1.193, de 17/01/1985 (Regimento Interno).

2.14.2.2 Acompanhamento da PPP do VLT/Monotrilho do Subúrbio de Salvador

Em 2018, foi realizada auditoria[320] para avaliação das etapas de planejamento e de licitação, descritas na Resolução TCE/BA nº 016/2016, relacionadas ao Edital SEDUR nº 01/2017 para a implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação e manutenção do VLT do Subúrbio de Salvador. Em virtude das graves irregularidades constatadas, a Auditoria concluiu pela irregularidade das etapas de planejamento e de licitação, sugerindo a expedição de medida cautelar[321] para suspender os efeitos da homologação do procedimento

[319] O trabalho referente à área de engenharia foi realizado pela 1ª CCE, no âmbito da OS nº 038/2022, Protocolo nº TCE/013109/2022.
[320] Processo TCE/007590/2018.
[321] Processo TCE/006521/2018.

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: IYNZUWNDUY

licitatório até o julgamento de mérito do referido processo. Após a publicação da Decisão Monocrática nº 002, de 11/09/2018, os Exmos. Conselheiros do TCE/BA ratificaram esta decisão à unanimidade por meio da Resolução TCE/BA nº 091, de 13/09/2018, o que impedia a assinatura do contrato.

Entretanto, em 14/02/2019, o Contrato nº 01/2019 da PPP do VLT do Subúrbio foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária[322], que suspendeu os efeitos da resolução anteriormente citada. A Auditoria, assim como nas etapas anteriores, opinou[323] pela irregularidade da fase de formalização contratual da parceria. Frise-se que, em 10/02/2020, foi assinado o Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 01/2019, alterando, dentre outras, as obrigações contratuais referentes à implantação e operação das fases 1 e 2, redefinindo o prazo da concessão e das contraprestações e alterações econômico-financeiras. Neste contexto, por meio da Resolução TCE/BA nº 77, de 17/11/2020, os Exmos. Conselheiros decidiram pela extinção do processo TCE/006521/2018 sem resolução do mérito, reconhecendo, consequentemente, a ineficácia da medida cautelar anteriormente concedida.

Em 15/02/2021, o Governo Estadual decidiu pela paralisação da operação dos trens do Subúrbio de Salvador, sob a alegação de que tal medida seria necessária para a realização das obras da concessão, substituindo o serviço prestado por linhas de ônibus integradas ao sistema metroviário. Importante destacar os valores das tarifas dos trens (R$0,50) e das linhas de ônibus à época (R$4,20) e que a paralisação da operação gerou um custo mensal adicional de R$185,00 ao usuário que utilizava apenas o serviço dos trens durante 25 dias no mês, o equivalente a 16,82% do salário-mínimo no período.

FIGURA 10 – Placa informativa sobre a situação do Trem do Subúrbio de Salvador

Fonte: Folha de São Paulo/Portal UOL. Disponível em: https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1722880626421080-trem-desativado-em-salvador. Acesso em: 13 fev; 2023.

[322] Mandado de Segurança Cível nº 8000043-19.2019.8.05.0000.
[323] Processo TCE/006030/2019.

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: IYNZUWNDUY

Em 27/01/2022, foi publicada a Portaria SEDUR nº 07/2022, instaurando processo administrativo para apuração do descumprimento de obrigações previstas no Contrato nº 01/2019 e no seu 1º Termo Aditivo. A Auditoria solicitou o relatório elaborado pela comissão, assinado em 05/10/2022, cabendo destacar os seguintes aspectos:

> Da análise dos fatos, incluindo as informações prestadas pela CTB, responsável pela fiscalização do presente contrato, **resta claro que a Metrogreen Skyrail Concessionária da Bahia S/A descumpriu os cronogramas** relativos às entregas do Marco Operacional 2 e Marco Operacional 3 previstas do Termo Aditivo nº 01 ao Contrato de Concessão Patrocinada nº 01/2019 para Implantação e Operação do VLT do Subúrbio, **ficando evidente a responsabilidade da Concessionária relativa ao atraso da implantação do VLT/Monotrilho do Subúrbio**.
> […]
> Diante do exposto, é inafastável a conclusão desta Comissão de que **a Metrogreen Skyrail Concessionária da Bahia S/A incorreu em inexecução total** do Marco Operacional 2 e Marco Operacional 3 do Contrato de Concessão Patrocinada nº 01/2019 para Implantação e Operação do VLT do Subúrbio e seus aditivos, referente ao descumprimento do cronograma, conforme disposições constantes na Tabela Resumida do Termo Aditivo nº 01, fl. 06 do Doc. SEI nº 00050069257.
> […]
> Assim sendo, **esta Comissão sugere como sanção** à Metrogreen Skyrail Concessionária da Bahia S/A, **a aplicação de multa, por inexecução total**, de acordo com o fundamento nas subcláusulas 34.8, 34.11, 34.16.3, e 34.18 do Contrato nº 01/2019 e com os seguintes critérios:
> […]
> **A inexecução do contrato, total ou parcial, enseja a sua rescisão**, com as consequências contratuais, bem como as previstas na Lei nº 9.433/05, que estabelece no art. 168, §1º que a rescisão deverá ser precedida de autorização motivada da autoridade competente, podendo ser determinada por ato unilateral e escrito do contratante, assegurado o contraditório e a ampla defesa (art. 167, parágrafo único). (grifo da Auditoria)

Sobre o apontamento da Comissão acerca da inexecução total do contrato, importante ressaltar que, conforme arts. 35 e 38 da Lei Federal nº 8.987/1995, a inexecução total ou parcial acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, sendo uma das hipóteses de extinção de uma concessão. Cabe ressaltar que, de 2019 a 2022, já foram gastos R$41,0 milhões em ações orçamentárias relacionadas à implantação do modal em análise.

Em 03/02/2023, a Comissão apresentou relatório complementar com alteração de suas conclusões, entendendo que a inexecução do contrato foi apenas parcial e que as sanções de multa inicialmente propostas deveriam ser reduzidas, tendo sido excluída a hipótese inicial de rescisão contratual. Até a conclusão dos trabalhos, não foram apresentados os encaminhamentos finais relacionados ao tema.

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: IYNZUWNDUY

Diante do exposto, resta evidenciado o impacto causado aos cofres públicos e aos usuários do serviço de transporte público do Município de Salvador por uma solução de mobilidade urbana que ainda não apresentou resultados. Portanto, sugere-se expedição de recomendação ao Governo do Estado para que adote as providências cabíveis no caso em tela.

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: IYNZUWNDUY

2.15 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

2.15.1 Governança e gestão dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito do Estado[324]

A Auditoria focou no exame da Transparência, avaliando em que medida o Estado se estrutura e disponibiliza informações que garantam a adequada transparência dos projetos de PPPs.

A Lei Estadual nº 9.290/2004, que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) 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.

Em 2022, 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 divulgação de dados gerais quanto a esses projetos, observou-se, nos sites corporativos estaduais, uma escassez de documentação quanto às parcerias contratadas, bem como de informações quanto aos projetos em fase de licitação e em estudo.

Deste contexto resultou os seguintes achados e fatos significativos:

1. **Ausência de documentos e informações nos sites oficiais do Estado**

A transparência é indispensável no âmbito da PPP, sendo inclusive uma diretriz estabelecida no inciso V do art. 4º da Lei Federal nº 11.079/2004.

Nesse sentido, observou-se que o Estado não proporciona um espaço virtual que efetive a transparência de suas parcerias, bem como carece de uma regular alimentação dos endereços existentes, tanto pela ausência de informações atualizadas quanto pelo baixo quantitativo de documentos anexados.

Ressalte-se que a ausência, incompletude e/ou emissão de informações equivocadas ou desatualizadas fere dispositivos legais que regem a obrigatoriedade da transparência ativa, definida pelo Decreto Federal nº 7.724, de 16/05/2012, como o dever dos órgãos e entidades de promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sites oficiais na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Este comando está definido no art. 4º da Lei Estadual nº 12.618, de 28/12/2012, que remete ao art. 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

[324] Auditoria realizada pela 7ª CCE (OS 064/2022), Processo nº TCE/012094/2022. Em consulta ao Sistema PROINFO (07/03/2023), o referido processo está em trâmite e sem decisão final por este 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: IYNZUWNDUY

2. **Fragilidade na gestão do contrato de desenvolvimento da plataforma de PPP**

A SEFAZ contratou a empresa KPMG Consultoria Ltda. para o desenvolvimento da Plataforma Digital de PPP e concluiu-se que a SEFAZ despendeu recursos para implantação e manutenção de ferramenta de gestão e site de PPPs, soluções cujo ajuste se mantém em vigor, em razão de aditivo, mas cujo benefício ao Estado não foi suficientemente demonstrado, seja pela alegada impossibilidade da contratada de efetuar alterações na ferramenta fornecida, seja pela inexecução de tais alterações pelos servidores estaduais treinados pelo consultor.

As situações expostas resultaram em recomendações e determinações à Secretaria da Fazenda (SEFAZ), objetivando contribuir para a devida transparência dos respectivos recursos, projetos e contratos.

2.15.2 Monitoramento da recomendação c19[325]

Conforme Plano de Ação, enviado em 28/02/2023[326], a SEFAZ/PPP comprometeu-se a encaminhar, em março de 2023, Ofício Circular às Secretarias Gestoras dos contratos de PPP, quanto à necessidade da adequada observância dos procedimentos da execução das despesas públicas, no Sistema FIPLAN e demais sistemas e sites corporativos do estado, a fim de atender à recomendação de conferir ampla e detalhada transparência de tais gastos, atualizando tempestivamente as informações necessárias. Recomendação não atendida pelo que segue.

Em 2022, foi realizada[327] Auditoria Operacional em Ações Governamentais[328] que teve como objetivo avaliar em que medida o Estado se estruturava e disponibilizava informações que garantissem a adequada transparência dos projetos de PPPs. A partir deste trabalho, concluiu-se que o Estado não proporciona um espaço virtual que efetive a transparência de suas parcerias, bem como carece de uma regular alimentação dos endereços existentes, tanto pela ausência de informações atualizadas quanto pelo baixo quantitativo de documentos anexados, situação que gerou recomendações e determinações.

Posteriormente, já em 2023, por determinação do Relator[329], com o fito de avaliar se as justificativas apresentadas no âmbito do processo auditorial atendiam às deliberações propostas, de modo a reavaliar a conclusão anteriormente exarada, constatou-se que as medidas até então adotadas foram insuficientes para alteração do opinativo inicial, mantendo-se portanto, as recomendações e determinações que seguem:

325 Elaborado pela 7ª CCE.
326 TCE/001622/2023.
327 7ª CCE.
328 Ordem de Serviço nº 064/2022 (TCE/012094/2022).
329 Ordem de Serviço nº 045/2023 – Relatório de Diligência tramitado em 18/04/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Recomendações

- Definir um sítio oficial específico para a divulgação dos projetos de parcerias público-privadas do Estado e, caso inclua em seu escopo as concessões comuns, promover a segregação das contratações por modalidade;
- Assegurar que o ingresso no sítio de PPPs se dê por meio de endereço inequívoco, especialmente quando fornecido *link* para acesso a partir de outro portal, abstendo-se de manter endereços distintos com informações divergentes;
- Formalizar, por meio de manuais, guias, fluxos, instruções normativas ou afins, orientações quanto à atuação das unidades envolvidas nas contratações baseadas em parceria público-privada (PPP), em suas diversas etapas (planejamento, licitação, formalização contratual e monitoramento), a fim de que as referidas unidades definam responsáveis e disponibilizem informações tempestivas para o sítio oficial de PPPs da Bahia;
- Acrescentar filtros, para facilitar a busca dos usuários, nas seções que podem apresentar quantitativo expressivo de resultados, como no caso das despesas e eventos, cujo conteúdo se estende por diversos períodos.

Determinações

- Mantenha as informações sobre projetos de parcerias planejadas e/ou contratadas pelo Estado constantemente atualizadas, em respeito ao art. 8º, § 3º, VI da Lei Federal nº 12.527/2011;
- Abstenha-se de criar bloqueio para o acesso a informações sobre as PPPs, como a necessidade de cadastro para visualização de documentos, em atenção ao caput do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, notadamente ao comando que dispõe sobre a promoção de informações “independentemente de requerimentos”;
- Garanta, a partir da supervisão dos dados inseridos e em respeito ao art. 8º, § 1º, IV da Lei Federal nº 12.527/2011, que a documentação relativa ao ciclo de vida das PPPs esteja presente no sítio oficial, inclusive estudos preparatórios, editais, contratos, aditivos e informações sobre o desempenho dos projetos ou relatórios do verificador independente.

2.15.2.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
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**).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.15.3 Ausência da divulgação nominal dos vencimentos e proventos em âmbito estadual

Conforme já recomendado **nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020**, o Estado da Bahia permanece sem qualquer tipo de publicização dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas. Tal fato, contraria o art. 48-A, inciso I, da LRF, pelo art. 3º, incisos II e III, pelo art. 6º, inciso I e pelo 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

Vale salientar que, em 26/05/2023, 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, 2020 e de 2021, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores, além de se afastar, da prática de divulgação nominal, mantida pelos demais estados da Região.

2.15.3.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
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.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.16 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO[330]

Em atendimento ao art. 8º[331] da Resolução TCE/BA nº 164/2015, foram apresentados em 28/02/2023[332], pelo Auditor Geral do Estado, os seguintes relatórios/documentos: Plano de Ação para atendimento às recomendações das Contas de Governo de 2021 (inciso I), Avaliação do PPA, LDO e LOA (incisos II e III), Avaliação das Coordenações de Controle interno - CCIs e Estruturas equivalentes (inciso IV), Auditorias realizadas pela AGE em 2022 (inciso V) e Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual (Anexo IV).

Em relação à avaliação do funcionamento das CCIs e das unidades setoriais de controle interno da administração indireta, a AGE registra dentre as inúmeras dificuldades impostas, o quadro reduzido de pessoal e a elevada rotatividade de servidores dessas unidades.

No levantamento realizado em 10/12/2022, havia 62 unidades implantadas com 203 servidores lotados, dos quais, apenas 42,4% têm vínculo efetivo com o Estado. No âmbito da administração direta, esse percentual cai para 15,4%.

Com a reforma administrativa de 15/12/2022 (Lei Estadual nº 14.521/2022) que modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, criou-se unidades de controle interno em 20[333] Órgãos e Entidades, apesar de a AGE informar que já existiam nessas unidades algum tipo de controle interno constituído.

A AGE expediu solicitações de Inspeção às unidades setoriais, em 2022, objetivando o exame nas áreas relativas a pagamento de reembolso em folha, imóveis e contas de consumo (GCC) e obras paralisadas, com destaque para a solicitação de inspeção nº 03/2022, destinada a verificar a adequação das empresas BAHIAINVESTE, BAHIAPESCA S.A., CBPM, CAR, CERB, CONDER, CTB e EGBA à Lei Federal nº 13.303, de 30/06/2016[334], (Lei das Estatais) e ao regulamento estadual, Decreto Estadual nº 18.470, de 29/06/2018[335].

330 Elaborado pela 7ª CCE.

331 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, outros elementos de informação.

332 TCE/001622/2023.

333 SJDH, SEADES, SERIN, SEPROMI, SPM, DETRAN, IBAMETRO, JUCEB, AGERBA, AGERSA, INEMA, IPAC, UNEB, UEFS, UESC, UESB, FUNCEB, FPC, FUNDAC e HEMOBA.

334 Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

335 Regulamenta, no âmbito do Estado da Bahia, a Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

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: IYNZUWNDUY

No exercício auditado, a AGE expediu a OT n° 01/2022, objetivando orientar as unidades setoriais de controle interno das empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Estadual, com receita operacional bruta inferior a R$90 milhões, quanto à verificação da adequação à Lei Federal nº 13.303/2016 e ao Decreto Estadual nº 18.470/2018.

Ressalte-se que, em 2018, o TCE/BA realizou auditoria[336] com o objetivo de evidenciar como se encontrava a implementação dos referidos dispositivos relativos ao novo estatuto jurídico, no âmbito das 12 empresas estatais do Estado da Bahia, cuja apreciação pelo Tribunal Pleno ocorreu na Sessão nº 083/2019, realizada em 10/12/2019, quando foi aprovada a Resolução TCE/BA nº 170/2019.

A análise dos documentos/relatórios relativos aos incisos I, II e III encontra-se registrada nos itens “Acompanhamento das Deliberações Constantes do Parecer Prévio do Exercício de 2021”, “Planejamento” e “Modificações Orçamentárias”, dessa Seção Analítica.

2.16.1 Monitoramento das recomendações d1 e d2

A estrutura do sistema de controle interno do Poder Executivo tem sido objeto de apontamentos pelo TCE/BA, os quais geraram recomendações nos Pareceres Prévios, pelo menos, desde o exercício de 2019, no sentido de aprimorar a sua estrutura organizacional, acerca do reposicionamento hierárquico da AGE, bem como adotar medidas visando à implementação, à sistematização e à execução de práticas relacionadas à gestão de riscos, tais como, a edição de ato normativo disciplinando a participação obrigatória dos órgãos e secretarias.

Considerando as providências adotadas no sentido de atender às recomendações do TCE/BA, relativas ao exercício de 2021 (d1[337] e d2[338]), foram tecidos os seguintes comentários:

2.16.1.1 Programa de Gestão de Riscos (PGR)

Sob a justificativa de tornar a gestão de riscos uma política de governo e disseminar suas práticas em toda a Administração, a AGE encaminhou proposta de edição de decreto desde 05/03/2020[339] ao Secretário da Fazenda.

Da análise da última versão do decreto, datada de 04/04/2022, que institui a PGR no âmbito do Poder Executivo Estadual, consta a previsão de que os órgãos da administração pública deveriam implementar até 30/06/2023, o PGR, objetivando,

[336] TCE/010128/2018.
[337] d1. promover a edição de um decreto que disponha sobre a obrigatoriedade da prática da gestão de riscos no âmbito da Administração Direta e Indireta (item 2.16 da Seção Analítica);
[338] d2. encaminhar tempestivamente as providências necessárias para dar andamento aos objetivos das Portarias Conjuntas SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01 e 02/2021 (item 2.16 da Seção Analítica).
[339] Processo SEI 013131620200006067-24.

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: IYNZUWNDUY

dentre outros, melhorar o controle interno da gestão, a governança e o gasto público. Ademais, atribui à AGE a responsabilidade de orientar tecnicamente os órgãos, os quais deverão instituir seus Comitês de Gestão de Riscos, a serem coordenados pelos titulares das CCIs.

Quanto à gestão de riscos no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, o decreto reforça a observância por parte dessas entidades, dos aspectos dispostos na Lei Federal nº 13.303/2016.

Tendo em vista que o processo se encontra há, pelo menos, dez meses na PGE, foram solicitados esclarecimentos à Procuradoria, cuja resposta[340] deu-se nos seguintes termos: "os autos foram devolvidos à Secretaria da Fazenda, após análise técnico jurídica da Procuradoria Geral do Estado com sugestões de aprimoramento da minuta apresentada, visando, inclusive, adequar o normativo à recomendação da E. Corte de Contas".

Enquanto o decreto não entra em vigor, o PGR no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, amparado pela Portaria SEFAZ nº 162, de 13/08/2018, continua sendo de caráter facultativo, por adesão voluntária de cada órgão, e voltado, preferencialmente, para macroprocessos das áreas finalísticas.

Ressalte-se que, desde a auditoria[341] realizada pelo TCE/BA, em 2018, com vistas a verificar a estrutura e o funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, já havia sido pontuado que a iniciativa dos marcos normativos no Estado, ainda encontrava-se em fase inicial. Não tem sido uma estratégia de governo, pois a alta administração estadual ainda não está voltada para a gestão de riscos, diferentemente do que já ocorre no âmbito federal.

A AGE, como responsável por monitorar o desenvolvimento do PGR no âmbito das unidades da administração direta e indireta, informa no relatório de avaliação das CCIs e unidades equivalentes que, em 2022, 31 unidades estavam participando do programa, das quais, apenas 15 apresentaram ao final do exercício o Relatório Anual e informaram a situação do PGR, as demais não noticiaram.

2.16.1.2 Diagnóstico sobre o funcionamento e a estrutura do Sistema Estadual de Controle Interno

Conforme proposta do Poder Executivo apresentada no Plano de Ação das Contas de Governo do exercício de 2019, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), mediante a Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01, de 07/05/2021, com o objetivo de avaliar o sistema estadual de controle interno, elaborar diagnóstico quanto à sua estrutura e funcionamento atual e propor alternativas visando o seu fortalecimento.

[340] TCE/002177/2023.
[341] TCE/010095/2018.

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: IYNZUWNDUY

Em 06/12/2021, o relatório conclusivo do GT defendeu a necessidade de criação de uma estrutura de governança mais robusta para a área de controle interno, com a criação da Controladoria Geral do Estado (CGE), em consonância com iniciativas legislativas e com as estruturas hoje existentes na maioria dos entes estaduais.

Alternativamente, sugeriu que, temporariamente, poderia ser criado um Conselho Estadual de Integridade Pública, via decreto estadual, que funcionaria como instância estratégica para implementação das ações de fortalecimento do controle interno nas suas várias macrofunções.

O referido documento destaca que o modelo de controle interno não pode se ater apenas às questões relativas à AGE e às unidades setoriais de controle a ela vinculadas tecnicamente, devendo obrigatoriamente ter um olhar mais amplo, abordando as macrofunções do controle interno (auditoria, corregedoria, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção), que estão no Poder Executivo Estadual, atribuídas a órgãos vinculados a diversas secretarias, tais como: Corregedoria Geral (CGR/SAEB) e Ouvidoria Geral do Estado (OGE/SECOM). Considerou-se que as atividades voltadas à prevenção e corrupção não estão formalmente atribuídas a nenhum órgão, havendo iniciativas dispersas.

Quanto à macrofunção “Auditoria e Controle”, afirmou-se que o Estado da Bahia hoje é um dos poucos Estados que ainda mantém o órgão de auditoria (AGE) subordinado à Secretaria da Fazenda, assim como São Paulo e Rio Grande do Sul. Nos demais, existe a vinculação direta ao chefe do Poder Executivo.

Ademais, 55% dos servidores lotados nas CCIs não têm vínculo efetivo com o Estado, sendo em sua maioria ocupantes de cargos comissionados, cuja situação afeta diretamente a independência técnica necessária ao desenvolvimento das atividades de controle.

Além disso, foi citada a falta de concretização de iniciativas de grande importância, voltadas à prevenção, detecção e correição de fraudes, apesar da existência de minutas desses atos, a exemplo de: regulamentação da Lei Anticorrupção, Lei Federal nº 12.846, de 01/08/2013, e edição de decretos determinando a obrigatoriedade da implementação de práticas de gestão de riscos em todos os órgãos e regulamentação da LAI, Lei Estadual nº 12.618/2012.

Ressalte-se que, quanto à CGE, a auditoria[342] realizada pelo TCE/BA, em 2018, com vistas a verificar a estrutura e o funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, já registrava a existência na ALBA, desde 2007, de Projeto de Lei nº 16.942/2007, que institui o Sistema Estadual de Controle Interno do Poder Executivo, no qual, o órgão central desse sistema estaria a cargo da CGE.

[342] TCE/010095/2018.

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: IYNZUWNDUY

Também nessa mesma auditoria, já constava que a AGE/SEFAZ, embora tenha atribuições próprias e vinculação técnica com as unidades de controle interno das demais secretarias e órgãos do Estado, não se reveste de autonomia e independência, consoante as normas internacionais[343], que orientam que a unidade central de controle interno deva ter vinculação direta com o órgão máximo da estrutura organizacional, no caso, o Chefe do Poder Executivo.

Quanto à macrofunção "Corregedoria", o relatório conclusivo do GT informa que, de 2016 até 2021, ocorreram 207 demissões de servidores em decorrência de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), considerado um número baixo, tendo em vista o quantitativo de mais de 8.000 processos represados existentes, principalmente na SEC e na SESAB, por falta de comissões processantes para apuração.

Apontou-se a fragilidade na construção de um ambiente de integridade, devido à inexistência de um 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. Inclusive, a falta de incentivos aliada à percepção de que o trabalho da Corregedoria é apenas o de punir outros servidores, afugenta possíveis interessados.

Quanto à macrofunção "Ouvidoria", constatou-se que o quadro de cargos em comissão da OGE encontra-se desfalcado em relação ao previsto na norma, sendo que integram também a equipe, funcionário terceirizado e beneficiários do Programa Primeiro Emprego, além da equipe do *call center*, responsável pelo atendimento direto ao cidadão, inclusive realizando pesquisa de satisfação. Funciona atualmente com 40 atendentes terceirizados.

A OGE foi criada pela Lei Estadual nº 8.538, em 20/12/2002 como órgão integrante da então Secretaria de Governo, subordinada diretamente ao Governador e atualmente está inserida na estrutura organizacional da SECOM, conforme Lei Estadual nº 13.204/2014 e Decreto Estadual nº 16.283, de 17/08/2015, que aprova o regimento da SECOM. As mencionadas leis, modificaram a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo estadual.

Em 20/12/2021, o GT apresentou o Relatório Final[344] em reunião com a participação dos titulares da SEFAZ, SAEB, SECOM e PGE, submetendo-o para análise de conveniência e oportunidade por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual.

[343] Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores da Intosai, diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (ISSAI 9100).
[344] Processo SEI n° 013.1316.2021.0053629-64.

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: IYNZUWNDUY

Solicitados esclarecimentos aos referidos titulares, acerca das providências adotadas no âmbito de suas competências, quanto ao resultado do GT, a SAEB e a SECOM, mediante e-mails enviados em 27/03/2023 e 13/03/2023, respectivamente, não acrescentaram em suas respostas, informações além das que já foram colhidas no exame do processo.

A PGE[345] justificou que integrou o grupo de trabalho para atuar no plexo de suas funções relacionadas à consultoria e assessoria e que não cabe à Procuradoria implementar ações que careçam de decisão governamental, e a SEFAZ, por e-mail da AGE, datado de 13/03/2023, informou que:

> […] Consta no Programa de Governo Participativo apresentado ao TRE, na pag 117, a proposta de criação da Controladoria Geral do Estado, conforme texto abaixo transcrito:
>
> "Criar a Controladoria Geral do Estado, que possa atuar como instância de controle preventivo e promoção da integridade composta pelas estruturas existentes que possuem função de controle interno e escuta, como a Ouvidoria geral, Corregedoria Geral e Auditoria Geral, constituindo o Conselho Estadual de Integridade Pública para implementação de uma agenda estratégica e prioritária."

2.16.1.3 Comissão Estadual de Controle Interno

Em 19/06/2021, os titulares da SEFAZ, SAEB, SECOM e PGE, mediante a Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002, de 07/06/2021, instituíram a Comissão Estadual de Controle Interno, de caráter permanente, estabelecendo procedimentos para integração das atividades afins ao controle interno: Auditoria Geral do Estado (AGE), Corregedoria Geral (CGR), Ouvidoria Geral do Estado (OGE), Procuradoria Geral do Estado (PGE) e ainda a Superintendência de Recursos Logísticos (SRL), da SAEB.

As providências apresentadas no Plano de Ação[346] enviado ao TCE/BA, relativas ao andamento dos objetivos da mencionada Portaria, foram analisadas pela auditoria, tendo sido constatado que a AGE, em 06/06/2022, encaminhou à Corregedoria Geral/SAEB, demonstrativo das recomendações, constantes dos Relatórios emitidos pela AGE, nos exercícios de 2019 e 2020, que não tiveram indicativo de atendimento pelos Órgãos auditados, de apuração de responsabilidade. A CGR/SAEB, em resposta datada de 27/03/2023, informou que foram encaminhados ofícios às unidades solicitando providências.

[345] TCE/002177/2023.
[346] TCE/001622/2023.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Considerando as ações de controle a serem desempenhadas pelos demais órgãos, no âmbito da Comissão Estadual de Controle Interno, nos termos do art. 5º da Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021, foram solicitados esclarecimentos acerca das atividades realizadas até o presente momento, tendo a PGE[347] assim justificado:

> […] a interpretação a ser dada ao art. 5º, inciso V, o qual dispõe sobre atividades que são finalísticas da PGE e irão merecer a devida análise e orientação, no caso concreto, quando do envio dos processos como já é rotina no Núcleo de Controle Administrativo e Disciplinar – NCAD, vinculado à Procuradoria Administrativa.
>
> […] as atividades elencadas como de responsabilidade da PGE pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE n° 002/2021, já encontram-se dentro das competências previstas regimentalmente e entram no fluxo ordinário de trabalho.

Quanto às ações realizadas pela Corregedoria-Geral (CGR) em conjunto com a SRL, a SAEB, em resposta datada de 27/03/2023, ressaltou a realização de cruzamentos periódicos com o fito de identificar servidores públicos que também atuam como sócios das empresas que transacionam com o Estado da Bahia, prática vedada pela legislação estadual.

A SECOM, em resposta datada de 13/03/2023, referiu-se a processo diferente do questionado pelos auditores.

Foram analisados os Relatórios de Gestão, integrantes dos processos de prestação de contas da PGE[348], SECOM[349], SAEB[350] e SEFAZ[351], relativas ao exercício de 2022, enviados ao TCE/BA, e, em nenhum deles foi informada a atuação específica dos setores integrantes da Comissão Estadual de Controle Interno (PGE, OGE, CGR, SRL e da AGE).

Diante do exposto, constata-se que as providências adotadas pelo Poder Executivo não foram suficientes para o cumprimento integral das recomendações (d1 e d2) exaradas no Parecer Prévio do exercício de 2021. Portanto, as recomendações encontram-se em atendimento.

347 TCE/002177/2023.
348 TCE/001617/2023.
349 TCE/001561/2023.
350 TCE/001684/2023.
351 TCE/001607/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.16.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendações ao Governo do Estado
Adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança, 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, através da implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado; e Implementar procedimentos de integração das atividades relativas às macrofunções de controle interno, considerando a atuação da Comissão Estadual de Controle Interno, instituída de caráter permanente, pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021.

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: IYNZUWNDUY

2.17 OUTROS ASSUNTOS RELEVANTES

Este capítulo aborda temas que não foram mencionados em outras seções deste relatório. A seguir, estão apresentados, resumidamente, trabalhos auditoriais considerados relevantes e que, portanto, merecem destaque.

2.17.1 Monitoramento da Auditoria no Sistema FIPLAN

Em 2020 e 2022, foram realizados monitoramentos[352] da auditoria operacional, realizada em 2017/2018, no Sistema FIPLAN, na esfera das Secretarias do Planejamento e da Fazenda, com vistas a avaliar o padrão de qualidade do Sistema FIPLAN no que se refere à adoção dos requisitos mínimos de segurança e contábeis (Resolução TCE/BA nº 171, de 12/12/2019).

Os exames no âmbito dos monitoramentos tiveram por base as informações/documentos contidos nos Ofícios encaminhados pela SEPLAN e SEFAZ, em resposta às solicitações da Auditoria, bem como os procedimentos de auditoria aplicados na análise de todas essas informações.

Verificou-se que, de maneira geral, foram adotadas medidas no sentido de implementar as recomendações/determinações propostas por este Tribunal, conforme demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 24 – Situação de implementação das deliberações da Resolução TCE/BA nº 171/2019, posição em junho de 2022, segmentada por natureza

Deliberação objeto dos monitoramentos	Situação em junho de 2022	Ano do Monitoramento
1) Deficiências relacionadas aos Requisitos Contábeis do Sistema FIPLAN		
Atualizar o Decreto Estadual n.º 14.125/2012, para que a definição do órgão central responsável pela operacionalização dos processos da administração financeira e de contabilidade no Sistema seja claramente identificada	Cumprida	2020 e 2022
Sanear os saldos existentes em unidades extintas e/ou transferidas	Cumprida	2020 e 2022
Apurar, pela DICOP/SEFAZ, as divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e aqueles constantes nos balancetes do sistema FIPLAN quando da consolidação das contas, de modo a assegurar a fidedignidade das demonstrações contábeis	Em cumprimento	2020 e 2022
Alimentar o sistema FIPLAN de forma devida;	Não mais aplicável	-
Adotar medidas que contribuam para o aperfeiçoamento da divulgação dos dados em conformidade com o que determina o Decreto Federal n.º 7.185/2010	Parcialmente cumprida	2020 e 2022

[352] Elaborados pela 3ª 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Atentar para que as futuras alterações no Plano de Contas sejam realizadas de forma adequada e tempestiva, em conformidade com as determinações da STN	Não cumprida	2022
Disponibilizar o livro Diário no ambiente de produção do sistema FIPLAN	Parcialmente cumprida	2020 e 2022
Empreender ações para a correção das irregularidades identificadas no Sistema FIPLAN (item 12, pág. 8 do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado (TCE) – Contas de Governo 2018)	Cumprida	2020 e 2022
Elaborar e divulgar o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Demonstrativos 2, 3 e 6 no Anexo II – Metas Fiscais da LDO, em conformidade com o MDF 8ª Edição	Em cumprimento	2020 e 2022
Elaborar as tabelas de classificação da receita e da despesa do FIPLAN em conformidade com a norma sobre consolidação das contas em vigor	Cumprida	2020 e 2022
2) Deficiências relacionadas à Segurança da Informação do FIPLAN		
Adotar controle automatizado, que impeça a acumulação de funcionalidades incompatíveis para um mesmo usuário	Em cumprimento	2020
Atualizar a base normativa que orienta o cadastramento de usuários e a descrição dos perfis de usuários e autorizadores	Parcialmente cumprida	2020 e 2022
Utilizar termo de responsabilidade, uma vez que a sua utilização é um dos requisitos de segurança do Sistema previsto na Portaria MF n.º 548/2010	Parcialmente cumprida	2020 e 2022
Registrar no log, de forma completa, todas as transações efetuadas nas tabelas do banco de dados do FIPLAN, considerando que as operações de inserções de informações não estão presentes	Não mais aplicável	-
Eliminar o campo multivalorado “CLIENT_INFO” da tabela do log, registrando cada informação em campo específico (usuário, funcionalidade, número da demanda, indicador de operação automática ou de usuário etc.)	Cumprida	2020 e 2022
Corrigir o registro de demandas executadas diretamente no banco de dados fora do padrão estabelecido e evitar novas ocorrências	Implementada	2020
Analisar demandas registradas no REDMINE ausentes no log do FIPLAN, promovendo seu registro e prevenção de novas ocorrências	Implementada	2020
Incorporar na tabela denominada “USUARIO” o período a qual o usuário está habilitado a ter acesso ao FIPLAN	Em implementação	2020
Atualizar a data final de habilitação para os ex-usuários do sistema FIPLAN	Em implementação	2020
Reformular a estrutura de segurança de acesso e log de operações, de forma a registrar a funcionalidade executada	Em implementação	2020

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: IYNZUWNDUY

pelo usuário, com possibilidade de confirmação posterior da sua real condição de acesso, à época da efetivação da transação		
Implementar o controle de vigência na atribuição de perfis aos usuários do FIPLAN	Em implementação	2020
Registrar na tabela de log a identificação do terminal / IP a partir do qual o usuário realizou acesso ao sistema FIPLAN	Cumprida	2022
Examinar as futuras operações registradas com o terminal / IP do usuário, para verificar se são, de fato, plausíveis de terem sido realizadas por um mesmo usuário, por meio de eventuais utilizações através de múltiplas estações de trabalho	Parcialmente cumprida	2022
Promover a integração do FIPLAN com o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Receita Federal do Brasil, de forma a garantir a correta identificação do usuário cadastrado / atualizado	Não mais aplicável	-
Corrigir a identificação do usuário nos casos onde há correspondência de CPF entre o FIPLAN e a SRF, porém, com divergência no nome	Em implementação	2022
Implementar uma solução adequada para inativação de usuários, evitando uso de artifícios como bloqueios temporários e uso do prefixo “Excluir” antes do nome do usuário	Implementada	2020
Corrigir a informação do CPF para os casos onde a numeração possui menos de 11 dígitos	Implementada	2020
Realizar análise crítica dos objetos sem uso, com avaliação de sua real utilidade no presente ou futuro ou, não sendo o caso, promover sua eliminação	Em implementação	2020
3) Verificação de instrumentos de convênios sem prestação de contas final após decorrido o prazo legal		
Aprimorar o sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle de convênios e congêneres (item 12, pág. 8 do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado (TCE) – Contas de Governo 2018); Aprimorar os controles nos créditos a receber relativos aos convênios de repasse	Não mais aplicável	-

Fonte: Análise do atendimento às deliberações, item II do Relatório de Monitoramento (Processo nº TCE/009164/2020).

A tabela a seguir apresenta a situação de atendimento das deliberações:

TABELA 73 – Percentual de implementação/cumprimento das deliberações

Situação das deliberações	Quantidade	Proporção em junho de 2022
Cumprida ou implementada	10	35%
Não cumprida ou não implementada	1	3%

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: IYNZUWNDUY

Situação das deliberações	Quantidade	Proporção em junho de 2022
Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	5	17%
Em cumprimento ou em implementação (prazo expirado)	3	10%
Em cumprimento ou em implementação (no prazo)	6	21%
Não mais aplicável	4	14%
Total	**29**	**100%**

Fonte: Análise do Atendimento às Deliberações, item II do Relatório de Monitoramento (Processo nº TCE/009164/2020).

Em 24/01/2023, o Relatório de Monitoramento constante do processo TCE/009164/2020, que ainda não foi apreciado, foi submetido ao Relator. Além disso, o referido Relatório contém proposta para a realização de nova Auditoria de Monitoramento no exercício de 2026 e, nesse sentido, somente após a apreciação do processo haverá uma definição acerca da implementação/cumprimento das ações acordadas objetivando a resolução da totalidade das irregularidades apontadas na Auditoria Operacional realizada nos anos 2017 e 2018.

2.17.1.1 Adequação do Sistema FIPLAN ao disposto no Decreto Federal nº 10.540/2020

Em atendimento ao parágrafo único do art. 18 do Decreto Federal nº 10.540, de 05/11/2020[353], a SEFAZ publicou, em 04/05/2021, a Portaria nº 41, de 03/05/2021, que traz, em seu Anexo Único, o Plano de Ação do Governo do Estado da Bahia para adequação ao padrão mínimo de qualidade exigido para o SIAFIC/FIPLAN pelo referido Decreto.

Constam do mencionado Plano de Ação os requisitos mínimos do SIAFIC, dos procedimentos contábeis, de transparência da informação e tecnológicos do SIAFIC, atendidos e não atendidos, com os respectivos responsáveis pelo cumprimento. Além disso, para os requisitos mínimos não atendidos, constam os prazos de adequação às disposições do Decreto, que estavam previstos para finalização até dezembro de 2022.

Contudo, observou-se o que segue:

- **Requisito considerado atendido no referido Plano de Ação do Governo do Estado da Bahia porém a Auditoria concluiu como parcialmente cumprido**

Segundo o referido Plano de Ação, o SIAFIC permite a evidenciação do Diário individual ou consolidado[354], entretanto, a Auditoria considerou a deliberação parcialmente cumprida, tendo em vista que o livro Diário foi disponibilizado no

[353] Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC).
[354] Art. 1º, § 1º e inciso VIII, do Decreto Federal nº 10.540/2020.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

ambiente de produção do Sistema FIPLAN, mas, por limitação técnica desse Sistema, atualmente, a funcionalidade não suporta a geração de um arquivo anual do livro Diário para todas as unidades orçamentárias do Estado da Bahia. Consequentemente, o arquivo magnético não é mantido por essas entidades.

Vale informar que, no já mencionado plano de ação, não consta a exigência prevista no § 3º do art. 4º do referido decreto, que determina que o livro Diário ficará à disposição dos usuários e dos órgãos de controle interno e externo, no prazo estabelecido em legislação ou norma específica.

Ademais, o livro Diário não contempla a assinatura digital da entidade e do profissional da contabilidade regularmente habilitado, o que contraria a Portaria MF nº 548, de 22/11/2010[355], a ITG 2000 (R1) do CFC[356] e o Parecer CT/CFC nº 28/2004[357].

- **Requisito com atendimento previsto no referido Plano de Ação do Governo do Estado da Bahia para dezembro/2022 e a Auditoria concluiu como parcialmente atendido**

O Decreto Federal nº 10.540/2020 estabelece que o SIAFIC deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização, em meio eletrônico de amplo acesso público, de informações mínimas da despesa e da receita[358].

A Auditoria concluiu que a deliberação foi parcialmente cumprida, uma vez que não foi disponibilizado o valor do lançamento da receita consolidado e por unidade gestora.

- **Exigência, parcialmente atendida, não consta no referido Plano de Ação do Governo do Estado da Bahia**

O Decreto Federal nº 10.540/2020 define que a assinatura do termo de responsabilidade pelo uso adequado do SIAFIC é requisito para o cadastramento de usuário[359], entretanto, essa exigência não consta no referido Plano de Ação do Governo do Estado da Bahia.

A Auditoria concluiu que a deliberação foi parcialmente cumprida, uma vez que a previsão da assinatura de Termo de Responsabilidade quando do credenciamento de usuário no Sistema FIPLAN foi incluída na IN Conjunta SAF/SEFAZ, SPF/SEFAZ e APG/SEPLAN nº 001, de 13/01/2022[360]. No entanto, o controle manual adotado é ineficiente, pois o sistema ainda permite o cadastramento do usuário sem a assinatura do termo de responsabilidade.

---

355 Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto n.º 7.185, de 27 de maio de 2010.
356 Dispõe sobre escrituração contábil.
357 Esclarece sobre a Obrigatoriedade de Registro do Livro Diário dos Órgãos Públicos.
358 Art. 8º, incisos I e II, do Decreto Federal nº 10.540/2020.
359 Art. 11, § 2º e inciso II, do Decreto Federal nº 10.540/2020.
360 Estabelece procedimentos para credenciamento de usuário no sistema FIPLAN no âmbito da Administração Pública Estadual.

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: IYNZUWNDUY

2.17.1.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Cumprir o estabelecido no Decreto Federal nº 10.540/2020, adequando o Sistema FIPLAN ao padrão mínimo de qualidade.

2.17.2 Processos em diligência externa nas Secretarias e Órgãos do Poder Executivo, com atraso na sua devolução ao TCE/BA[361]

De acordo com consulta realizada, em 08/05/2023, no Sistema de Gerenciamento de Processos e Documentos (PROINFO) deste TCE/BA, foi verificada a existência de 250 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.

Os atrasos variam de 60 a 3.128 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 inciso IV, do art. 35, da Lei Orgânica desta Casa.

A seguir, encontra-se o quantitativo de processos em diligência externa por Secretaria/Órgão do Poder Executivo:

TABELA 74 – Quantidade de processos em Diligência Externa por Secretaria/Órgão

Secretaria/Órgão	Quantidade de processos
Superintendência de Previdência (SUPREV)	92
Polícia Militar da Bahia (PM/BA)	44
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)	23
Núcleo da Procuradoria Geral do Estado junto ao TCE	18
Tribunal de Justiça da Bahia (TJ/BA)	15
Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA)	15
Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/BA)	8
Procuradoria Geral do Estado (PGE)	6

[361] Elaborado pela 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Secretaria/Órgão	Quantidade de processos
Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC)	5
Secretaria de Segurança Pública (SSP)	5
Secretaria da Saúde (SESAB)	4
Secretaria da Fazenda (SEFAZ)	3
Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB)	2
Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE)	1
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB)	1
Ministério Público do Estado da Bahia (MP)	2
Secretaria da Cultura (SECULT)	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	**250**

Fonte: Sistema PROINFO. Acesso em: 08 maio 2023.

2.17.2.1 Monitoramento da recomendação c52

Ao apreciar a prestação de contas do exercício de 2021, o Plenário do TCE/BA recomendou o seguinte:

> c52. promover a articulação junto às Secretarias/Órgãos do Poder Executivo, com o intuito de garantir que os processos em diligência externa, em atraso, sejam remetidos ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias (item 2.17.3 da Seção Analítica).

Segundo o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação (fevereiro de 2023), constam como ações realizadas a expedição de ofícios aos órgãos responsáveis por processos que se encontram, há mais de 60 dias, em diligência externa determinada pelo TCE/BA, sem o registro do efetivo retorno dos respectivos processos ao Tribunal de Contas, para cobrança de providências, além do monitoramento das respostas respectivas. Ainda conforme o documento supracitado, houve envio de Ofício ao TCE/BA solicitando informações sobre o ingresso dos referidos processos. A auditoria constatou a existência dos supramencionados ofícios[362] tanto para as secretarias/órgãos responsáveis, quanto para o TCE/BA[363].

[362] Conforme e-mail enviado pelo Auditor Geral do Estado ao Coordenador da 7ª CCE, em 11/05/2023: Processos SEI: 013.1316.2022.0050378-19 UNEB; 013.1316.2022.0050376-49 UESC; 013.1316.2022.0050375-68 UESB; 013.1316.2022.0050373-04 SDE; 013.1316.2022.0050372-15 SUDESB; 013.1316.2022.0050370-53 SSP 013.1316.2022.0050367-58 SESAB; 013.1316.2022.0050366-77 SEFAZ; 013.1316.2022.0050355-14 SECULT; 013.1316.2022.0050350-18 SEC; 013.1316.2022.0050339-02 SAEB; 013.1316.2022.0050337-32 PM 013.1316.2022.0050336-51 PGE; 013.1316.2022.0050328-41 DPT e 013.1316.2022.0050326-80 IRDEB.

[363] Ofício AGE nº 035/2023 - SEFAZ/AGE, de 27/02/2023, enviado por e-mail ao Superintendente Técnico deste TCE/BA, em 27/02/2023.

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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

Entretanto, do total de 302 processos em diligência externa, em atraso, conforme consulta feita ao Sistema Mirante deste TCE/BA, em 05/05/2022 (item 2.17.3 da Seção Analítica das contas de 2021), em comparação com o levantamento realizado em 2023 (08/05/2023), apenas 179 processos retornaram ao TCE.

Não obstante a AGE tenha expedido os ofícios de cobrança às secretarias estaduais, não houve o retorno da maior parte dos 302 processos citados na Seção Analítica das Contas de Governo, exercício de 2021. Sendo assim, considera-se a recomendação não atendida, sendo proposta a expedição de determinação, às 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 inciso IV, do art. 35, da Lei Orgânica deste Tribunal.

2.17.2.2 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 inciso IV, do art. 35, 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: IYNZUWNDUY

2.18 CONSIDERAÇÕES DOS AUDITORES SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS

A equipe técnica de auditores do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em atendimento à Resolução do TCE/BA nº 164/2015, objetivando subsidiar o Plenário na apreciação quanto ao disposto no art. 91, inciso I, da CE/1989 e no art. 1º, inciso 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 2022, compreendendo as DCCEs, os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e os demais demonstrativos previstos na legislação.

2.18.1 Opinativo da Área Técnica: Desaprovação

Com base nas análises de natureza técnica desenvolvidas, objeto de comentários na Seção Analítica, os elementos contidos na prestação de contas **não representam** a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2022, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, principalmente pelos efeitos das distorções e limitações consignadas a seguir:

2.18.2 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, quando analisadas em conjunto, são relevantes e devem levar à **desaprovação** das contas:

1) 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 correição 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**;

2) fragilidades na execução das ações orçamentárias prioritárias, no âmbito do Programa 313 – Saúde, em especial, na definição dos Indicadores e Metas propostos, trazendo como efeitos dificuldades na apreciação sistemática e objetiva do Programa quanto à sua concepção, execução e resultados esperados, assim como comprometem a análise da sua prestação de contas quanto à eficiência e à eficácia da ação estatal (**item 2.10.1**);

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

3) deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, destacando-se os gastos declinantes com a área da Segurança Pública, manutenção de índices alarmantes de violência e criminalidade, além da falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023 (**item 2.12**);

4) execução de DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de **R$1.040,9 milhões** executados como DEA em 2022, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram **R$214,1 milhões**. Constatou-se que 98,9% do montante empenhado de DEA não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal (**item 2.6.3.5**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020 e 2021, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019 e 2020 e alerta nos exercícios de 2020 e 2021**;

5) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, SETUR e Gabinete do Governador, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da CE/1989 e o art. 37, inciso IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2021 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2022 (**item 2.6.3.5**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020 e 2021 e ressalva no exercício de 2018**;

6) existência de **pelo menos 510 contas bancárias não escrituradas** no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964[364] e o inciso I do art. 50 da LRF[365] e, consequentemente, gerando os seguintes impactos na gestão orçamentária e financeira no exercício de 2022 (**item 2.8.1.1**):

> a) saldos em 98 contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, no montante de, pelo menos, **R$118,3 milhões**, em 31/12/2022, não evidenciados nas DCCEs de 2022;
>
> b) registros de execuções orçamentárias e financeiras, por meio "regularização", de, no mínimo, **R$39.045,8 milhões**, as quais não transitaram pelas contas bancárias indicadas nas ordens de pagamento;
>
> c) registros de execuções orçamentárias e financeiras de, no mínimo **R$1.791,7 milhões**, mediante transferências de recursos para contas bancárias não escrituradas no Sistema FIPLAN; e
>
> d) movimentação financeira em, no mínimo, 30 contas bancárias, de titularidade do Estado, sem qualquer tipo de cadastro no Sistema FIPLAN.

[364] Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

[365] 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;
[...]

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: IYNZUWNDUY

7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, contrariando o art. 10 da LRF (**item 2.8.1.2**);

8) subavaliação da dívida com precatórios de, pelo menos **R$257,2 milhões**. O valor representa 5,15% do total da dívida com precatórios, causando distorção relevante no saldo da Conta (**item 2.8.1.2**);

9) fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e 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). As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021**;

10) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da Constituição Estadual. A Auditoria verificou que foi só empenhado 45,03% (R$52,36 milhões) e pago 36,45% (R$42,38 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R$116,28 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 0,00% a 86,42% na execução orçamentária e de 00,00% a 72,33% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2022. 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/2022. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021**;

11) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 **(item 2.11.3)**;

12) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de **R$503,4 milhões**, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (i**tem 2.9.1.2**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio do exercício de 2020**;

13) 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$788,17 milhões**, contrariando o art. 18, § 1° da LRF **(item 2.9.2.1); A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio do exercício de 2020**;

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

14) subavaliação de Restos a Pagar (RPs) em, **pelo menos, R$211,7 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 2.6.3.6)**; **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021**;

15) 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, 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 **(item 2.15.1)**. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020**;

16) 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 2.6.3.11**);

17) inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência, que se constituíram em **limitação ao escopo dos trabalhos**. A Auditoria concluiu que os saldos apresentados nas DCCEs de 2022 não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para análise e interpretação da real posição do endividamento futuro decorrente das demandas ajuizadas e de assuntos que se revelam como risco de perdas econômicas futuras para o Erário, assim como **não foi possível quantificar** os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP (**item 2.7.12**);

18) acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo da disponibilidade bruta em 31/12/2022 era de **R$12.824,9 milhões**. A situação verificada demonstra o descumprimento ao disposto no art. 4° da LRF e nas LDOs do Estado da Bahia de 2021 e 2022, não sendo possível identificar, nas Propostas de LDO e LOA de 2023, diretrizes específicas quanto à aplicação de tais sobras financeiras (**item 2.8.2**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2021**;

19) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, 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

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

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**;

20) subavaliação das obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, causada por inconsistências dos procedimentos de apropriação dessas obrigações, **não sendo possível quantificar** o impacto no Passivo Circulante e Não Circulante, assim como os efeitos no PL e na DVP (**item 2.7.11**); e

21) falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em Notas Explicativas **impossibilitaram avaliar** quanto à adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na DMPL, em relação às contas de Patrimônio Social, de Reservas e de Ajuste de Avaliação Patrimonial, no montante de **R$2.273,7 milhões,** e dos Ajustes de Exercícios Anteriores, contabilizados no ano, no montante líquido de **R$6.533,0 milhões**, bem como quanto aos possíveis efeitos na DVP de 2022 (**item 2.7.14**).

2.18.3 Sugestões de Determinações

Considerando a relevância dos aspectos comentados na 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, XIV[366] 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 nº 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, referidas no 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, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**item 2.2.1**);

2) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 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 **(itens 2.5.1 e 2.5.2**);

[366] XIV - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências apontadas para o exato cumprimento da lei ou correção de irregularidades.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

3) aprimorar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III e no art. 165, § 7º da Constituição Federal, no art. 159, § 7º da Constituição Estadual e nos arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 (**item 2.6.3.3**);

4) 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.100); 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 2.6.3.5**);

5) assegurar que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da CE/1989, no art. 37, inciso IV, da LRF e nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 (**item 2.6.3.5**);

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 no MCASP 9ª edição (p. 133-141) e nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 50 da LRF (**item 2.6.3.5 e 2.6.3.6**);

7) 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 2.6.3.7**);

8) encaminhar a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas em 31/12/2022, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (**item 2.6.3.8**);

9) 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**);

10) cumprir o disposto no art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004, por meio do aprimoramento do relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas, incluído na prestação de contas anual do Governo do Estado (**item 2.6.3.10**);

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

11) 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 2.6.3.11**);

12) encaminhar a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado sobre os procedimentos de cobrança da inadimplência, relacionados com os Empréstimos a Servidores – PROHABIT, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, § 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (**item 2.7.4.1**);

13) assegurar a implementação de controles individualizados (analíticos) para todos os bens imóveis de propriedade do Estado, em consonância com o disposto no art. 119, da Lei Estadual n° 2.322/1966, e no art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964 (**item 2.7.6**);

14) garantir a realização de inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, 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) (**item 2.7.6**);

15) aprimorar os procedimentos contábeis relativos ao controle do fluxo de recursos, no sistema patrimonial, relacionadas aos convênios de captação, considerando o que estabelece a NBC TSP 01, itens 17, 44, 45, 50 a 52 e no MCASP 9ª edição, Parte II, item 14.3.3 (**item 2.7.10**);

16) apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15[367] (**item 2.7.11**);

17) aplicar a NBC TSP 03, itens 98 e 100, que trazem, respectivamente, requisitos necessários para correta divulgação acerca das provisões e dos passivos contingentes (**item 2.7.12**);

18) apurar as causas dos eventos econômicos nas contas de ajustes de exercícios anteriores e, quando irregulares, identificar os responsáveis em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994 (**item 2.7.14**);

19) uniformizar os procedimentos de registro contábil dos eventos econômicos, nas contas de Patrimônio Social, Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação, e implementar rotina de conciliação periódica dos saldos dos livros contábeis oficiais das respectivas entidades, da administração indireta e dos fundos, com os do Sistema FIPLAN, base para a consolidação, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual[368] e NBC TSP 11[369] (**item 2.7.14**);

[367] Parágrafos 11 a 18.
[368] Parágrafos 3.10 a 3.31.
[369] Parágrafos 118 a 124.

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

20) revisar os procedimentos de registro contábil dos eventos na conta de ajustes de exercícios anteriores, objetivando reconhecer, de forma tempestiva, todos os fatos econômicos que afetaram o patrimônio do Estado, em atenção ao princípio contábil da competência e melhorando a comparabilidade das demonstrações, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual e NBC TSP 23 (**item 2.7.14**);

21) identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2022 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 2.8.1.1**);

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 2.8.1.1**);

23) abolir o procedimento de emissão de ordens de pagamento por uma mesma pessoa como “Ordenador de Despesa” e “Liberador de Pagamento”, considerando o disposto na Lei Estadual nº 2.322/1966, art. 43 c/c art. 44 (**item 2.8.1.1**);

24) apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual n° 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas (**item 2.8.1.1**);

25) descontinuar a prática de registro com informações em desconformidade com os eventos financeiros efetivados, em consonância com o estabelecido na NBC TSP Estrutura Conceitual, em especial quanto à representação fidedigna (**item 2.8.1.1**);

26) realizar os registros da execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários, nos termos do art. 10 da LRF (**item 2.8.1.2**);

27) proceder a atualização do saldo total da dívida com precatórios, em conformidade com o estabelecido no MCASP 9ª edição, item 6.2.3 e emitir nota explicativa complementar às DCCEs com os valores atualizados, os termos da NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c (**item 2.8.1.2**);

28) indicar e justificar, na proposta de revisão da LOA/2023, quais as ações que serão impactadas com a aplicação dos recursos acumulados, oriundos de exercícios anteriores, assim como os projetos e programas a serem beneficiados, em atenção ao que dispõe a alínea “a” do inciso I do art. 4º da LRF e o art. 17 da Lei Estadual n° 14.531/2022 (LDO/2023) (**item 2.8.2**);

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

29) 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 2.9.1**);

30) 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, § 1° da LRF (**item 2.9.2**);

31) 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 inciso I, § 1º, art. 4º da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.11.3**);

32) 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 2.11.3**);

33) realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no § 1º, art. 2º 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 2.11.3**);

34) 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 (**Item 2.15.3**);

35) cumprir o estabelecido no Decreto Federal nº 10.540/2020, adequando o Sistema FIPLAN ao padrão mínimo de qualidade (**item 2.17.1**); e

36) 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 inciso IV, do art. 35, da Lei Orgânica deste Tribunal (**item 2.17.2**).

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

2.18.4 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) incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o art. 159, § 9º, inciso I, da CE/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, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (**item 2.5.1**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

2) sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores para o PPA, adequados à mensuração de desempenho dos Compromissos estabelecidos para os programas, com valores de referência e todos os atributos necessários ao pleno desenvolvimento da sistemática de avaliação de desempenho dos programas, e apresentar nas prestações de contas anuais subsequentes as evidências do cumprimento desta recomendação, justificando quando da não realização (**item 2.5.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

3) estabelecer, para os Planos Plurianuais, Metas regionalizadas e com descritivos que eliminem a redundância em relação às Iniciativas, como também expressem o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às mesmas aspecto mensurável, que permita o monitoramento regular de seu cumprimento e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, bem como apresentem valores de referência e de alcance alinhados a diagnósticos da realidade e à capacidade operacional a ser empreendida para obtenção dos resultados (**item 2.5.1**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

4) ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apurados 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 2.5.2**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

5) quanto à sistemática de elaboração do PPA (**item 2.5.3**):

- manter a oferta contínua de capacitação aos técnicos da SEPLAN, participantes da elaboração do PPA, aperfeiçoando, dentre outros, conhecimentos sobre metodologias para construção de programas e conhecimentos da lógica para construção de programas e indicadores. Faz-se necessário, entretanto, robustecer, nos cursos, temáticas relacionadas ao conhecimento da situação atual e necessidades do Estado;
- realizar levantamento das necessidades de capacitação dos participantes das secretarias/órgãos/entidades e adequar as capacitações oferecidas, para o processo de elaboração dos próximos PPAs, às necessidades dos servidores/técnicos, aprimorando constantemente o plano mestre de capacitações e as ementas dos cursos oferecidos;
- elaborar estudos/diagnósticos que auxiliem na elaboração do Planejamento Estratégico do Estado da Bahia (item 2.1.3; p. 19 do Relatório de Monitoramento/2018); e
- em conjunto com os Órgãos e Entidades, desenvolver e atualizar, a cada dois anos, estudos/diagnósticos territorializados da realidade do Estado, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, contendo dentre outros aspectos: análise de público-alvo a atender, análise do contexto econômico regional, análise da participação social. Tais estudos/diagnósticos devem ser estruturados de modo a fundamentar e evidenciar as estimativas das metas e suas regionalizações para cada compromisso assumido, bem como apresente nas prestações de contas anuais da SEPLAN as evidências do cumprimento dessa determinação. (item 2.1.3; p. 19 do Relatório de Monitoramento/2018).

6) quanto à sistemática de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, proceder com as análises, revisões e discussões pendentes para que seja publicado, no prazo de 180 dias, um modelo de governança para os PPAs, em que as instâncias de gestão possuam atuação estratégica e sistêmica no processo de governança do PPA e das políticas públicas enfocadas, não se restringindo a deliberações sobre os pontos críticos do monitoramento (**item 2.5.3**);

7) 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 (**item 2.5.4**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

8) cumprir com o quanto disposto no art. 105, inciso XI, e no art. 160, § 6º, inciso III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (**item 2.6.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

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: IYNZUWNDUY

9) adotar mecanismos de planejamento orçamentário anual adequado para bancar as despesas relativas às contraprestações e despesas derivadas das PPPs (**item 2.6.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

10) utilizar procedimentos mais eficazes no processo de elaboração da previsão das receitas de capital (**item 2.6.2**);

11) 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 2.6.2**);

12) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

13) ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial "Juros e Encargos de Mora" (**item 2.6.3.2**) **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

14) aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (**item 2.6.3.2**) **(Reiteração da recomendação constante do Pareceres Prévios de 2020 e 2021)**;

15) 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 2.6.3.3**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

16) emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e 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**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021**);

17) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

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: IYNZUWNDUY

18) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

19) 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 2.6.3.8**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

20) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

21) aprimorar o sistema de controle interno da gestão dos pagamentos das contraprestações e despesas derivadas dos contratos de PPP, principalmente quanto à integridade e à completude das informações constantes das DCCEs (**item 2.6.3.10.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

22) 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 2.6.3.11**);

23) envidar esforços no sentido de normatizar e assegurar a adequada implementação das diretrizes estabelecidas no PIPCP (**item 2.7.1**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

24) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

25) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

26) 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 (**item 2.7.5**);

27) 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**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

28) 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**);

29) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

30) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

31) aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação (**item 2.7.10.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

32) editar norma objetivando disciplinar os procedimentos para apropriação dos diversos tipos de obrigações de natureza trabalhista, incluindo, também, os encargos e gratificações a elas relacionados, em atenção ao princípio contábil da competência, no sentido de reconhecer, de forma tempestiva e consistente, o montante deste tipo de Passivo (**item 2.7.11**);

33) 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, ao MCASP 9ª edição, parte II, capítulo 17, e à NBC TSP 03 (**item 2.7.12**);

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: IYNZUWNDUY

34) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

35) revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (**item 2.8.1.1**);

36) adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (**item 2.8.1.1**);

37) 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**);

38) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

39) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

40) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (**item 2.8.2.2**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

41) aprimorar o planejamento do Programa 313 – 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 2.10.1**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

42) estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (**item 2.10.1**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

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/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: IYNZUWNDUY

43) otimizar a execução das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na LDO (**item 2.10.1**);

44) associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, consequentemente, do Programa 313 – Saúde (**item 2.10.1**);

45) promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (**item 2.10.1**);

46) 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 2.10.1**) (**Reiteração das recomendações constantes dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

47) dar celeridade aos processos de apuração (Sindicância e Sancionatórios) referentes à aquisição dos respiradores realizada pelo Governo do Estado, envolvendo as empresas Ocean 26 INC. e Hempcare Pharma, os quais encontram-se em trâmite na PGE/BA, disponibilizando-os ao TCE/BA assim que estejam concluídos (**item 2.10.1**);

48) 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**) (**Reiteração da recomendação constante do Pareceres Prévios de 2020 e 2021**);

49) 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 (**item 2.11**);

50) 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 (**item 2.11**);

51) 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 (**item 2.11**);

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: IYNZUWNDUY

52) 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 (**item 2.11.3**);

53) 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 2.11.3**);

54) 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**);

55) promover a inserção do índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do referido Programa, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da SSP, no embate e repressão da criminalidade e violência que atemorizam a sociedade baiana (**item 2.12**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

56) 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 a 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 2.12**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

57) implementar o efetivo funcionamento e atuação dos órgãos colegiados da SSP, representados pelo Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEG) e pelo Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI/BA), cumprindo concretamente as funções e atribuições institucionais estabelecidas nos arts. 3º, inciso I, alíneas “a” e “b”, 5º e 6º do Decreto Estadual nº 10.186/2006 (Regimento da Secretaria de Segurança Pública) (**item 2.12**);

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: IYNZUWNDUY

58) apresentar, na prestação de contas do exercício de 2023 e subsequentes, evidências da elaboração de um diagnóstico da situação do estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 ODS, da elaboração de um planejamento estadual de longo prazo, que contemple diretrizes e metas relacionadas à implementação dos ODS, bem como da explicitação, nos PPAs subsequentes, dos objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030 (**item 2.13**);

59) apresentar as ações para cumprimento das recomendações constantes no Relatório de Auditoria[370], a seguir especificadas, em aderência à Resolução nº 123/2019 deste Tribunal, ou estrutura de governança formalizada para implementação da Agenda 2030 no Estado (**item 2.13**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**):

- criar Comissão Estadual para coordenar as atividades relativas à implementação da Agenda 2030;
- estabelecer os mecanismos de articulação para a implementação dos ODS;
- definir formalmente os órgãos/instâncias estaduais responsáveis pela execução das ações voltadas à implementação dos ODS;
- definir formalmente os órgãos/instâncias responsável(is) pela coordenação, monitoramento e avaliação das ações voltadas à implementação dos ODS;
- estabelecer os mecanismos necessários para viabilizar o monitoramento e a avaliação de cada um dos 17 ODS, pertinentes ao Estado, e de suas 169 metas; e
- criar observatórios públicos para disponibilizar dados e diagnósticos sobre a situação dos municípios e/ou do estado, relativos ao alcance das metas dos ODS e das boas práticas implantadas.

60) criar mecanismos estaduais para divulgar e premiar as boas práticas que contribuam para o alcance das metas dos ODS por parte dos gestores públicos e privados (**item 2.13**);

61) conferir ampla e detalhada transparência dos gastos relativos aos contratos de PPP, nos sites corporativos do Estado, atualizando tempestivamente as informações necessárias (**item 2.15.2**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);

62) adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança, 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, através da implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado (**item 2.16**); e

[370] Processo TCE/010110/2018.

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: IYNZUWNDUY

63) implementar procedimentos de integração das atividades relativas às macrofunções de controle interno, considerando a atuação da Comissão Estadual de Controle Interno, instituída de caráter permanente, pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021 (**item 2.16**).

2.18.5 Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase)

1) Revisão dos instrumentos de planejamento. Quando da revisão do PPA 2020-2023 e da elaboração dos demais instrumentos de planejamento, LDOs e LOAs, o Poder executivo não vêm implementando as deliberações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos mencionados na Seção Analítica deste Relatório, com vistas a assegurar o melhor planejamento na aplicação dos recursos públicos e mecanismos adequados de 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 (2018 a 2022), os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo em 2022, **R$6,0 bilhões**. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado;

3) Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV. O Estado da Bahia, com base em decisão judicial[371], vem utilizando os recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos. Conforme informações do Sistema FIPLAN, obtidas através do Sistema Mirante, o montante de recursos remanejados entre os fundos, no período de 2016 a 2022, foi de **R$4,3 bilhões**. As ações adotadas pelo Estado nos últimos anos não vêm se mostrando suficientes para equacionar o déficit do RPPS nem para regularizar o fluxo de recursos do BAPREV, em cumprimento às obrigações previdenciárias e legais específicas de cada um dos planos previdenciários. Ocorre que, houve julgamento pela improcedência do referido agravo, inexistindo qualquer respaldo judicial ou legal que autorize a transferência de recursos entre os fundos;

4) 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

[371] Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, que suspende os efeitos de artigos da Lei Estadual nº 10.955/2007.

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: IYNZUWNDUY

auditorial[372] através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE/BA sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar[373] com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 4º, inciso I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE/BA, 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;

5) Contrato de PPP do VLT do Subúrbio. O contrato de PPP do VLT do Subúrbio foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária[374], que suspendeu os efeitos da Resolução TCE/BA nº 091/2018[375]. Até onde os exames puderam observar, não vêm sendo conduzidas ações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria no exame do procedimento licitatório, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados. Em 10/02/2020, foi firmado o Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 01/2019, alterando, dentre outras, as obrigações contratuais referentes à implantação e operação de fase 1 e da fase 2, redefinindo o prazo da concessão, o valor das contraprestações, bem como o total contratado, que era de R$2,6 bilhões, passando para **R$5,2 bilhões** (data-base janeiro de 2017);

6) Manutenção de contas bancárias sem escrituração. Os exames de auditoria financeira, realizados por este TCE/BA, em 2022, nas Disponibilidades do Estado (item 2.8.1.1 desta Seção Analítica), tiveram escopo específico em determinadas Secretarias e foram limitados às ocorrências relacionadas ao exercício de 2022, portanto, não foram 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

[372] Processo TCE/011690/2019.
[373] TCE/010902/2019.
[374] Mandado de Segurança Cível nº 8000043-19.2019.8.05.0000.
[375] Determinando a suspensão da homologação da Concorrência nº 01/2017.

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: IYNZUWNDUY

apresentado ao TJ/BA. Cabe enfatizar que o Plano de Pagamentos elaborado pelo Estado[376], objetivando o cumprimento de tal determinação, cujo prazo de conclusão está previsto para 2029, poderá ser impactado tendo em vista as inconsistências identificadas na auditoria financeira nos precatórios do Estado (item 2.8.1.2 desta Seção Analítica), pois foi apurada a subavaliação do estoque em 2022 da dívida com precatórios.

2.18.6 Expedição de Alertas Previstos na LRF[377]

1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988 (**item 2.5**);

2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária (**item 2.6.3.5**);

3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, SETUR e Gabinete do Governador representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.3.5**);

4) subavaliação de Restos a Pagar (RPs), no valor de R$211,7 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.3.6**);

5) o aumento no volume de convênios e outros instrumentos congêneres celebrados no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados, com o consequente dano ao erário estadual podem comprometer dos resultados dos programas envolvidos e caracterizar irregularidades na gestão orçamentária (**item 2.6.3.8**);

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**);

7) a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.8.1.2**); e

---

[376] Resumo dos aportes anuais para quitação dos saldos dos precatórios consta às p. 22 das DCCEs 2022.

[377] 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.

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: IYNZUWNDUY

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 (i**tem 2.9.1.2**).

2.18.6 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, inciso 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 2022[378], 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.

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.

2.18.7 Encaminhamento

Concluídos os exames das Contas Governamentais do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, prestadas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, apresenta-se, ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator Gildásio Penedo Filho, a presente Seção Analítica, contendo a consolidação dos apontamentos dos auditores

[378] TCE/006764/2021.

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: IYNZUWNDUY

integrantes das sete Coordenadorias de Controle Externo para composição do Relatório e Parecer Prévio, nos termos do art. 17 da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Salvador, 30 de maio de 2023.

José Raimundo Bastos de Aguiar	Superintendente Técnico
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

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
Ana Cristina Ribeiro de Santana	3ª CCE	Márcia da Silva Sampaio Cerqueira	2ª CCE
Antonio José Jesus dos Santos	7ª CCE	Mardilli de Angelis Baqueiro Costa	4ª CCE
Antônio José dos Santos Nunes	3ª CCE	Maria Clara Sandes Seixas	3ª CCE
Antônio Luciano Mota Itaparica	7ª CCE	Mariana Faria Matos	5ª CCE
Carlos Alberto de Jesus Nunes	4ª CCE	Miriam Lins Macedo	5ª CCE
Christiane Grisi Pessoa Silva	3ª CCE	Naila de Souza Nachef	7ª CCE
Deise de Jesus Silva	7ª CCE	Osvaldo do Rosário do Vale	3ª CCE
Dêlza Maria Teixeira Matos	7ª CCE	Otoniel Jorge Magalhães Costa	3ª CCE
Emerson de Oliveira Araújo	5ª CCE	Renane Márcia Costa Casqueiro	3ª CCE
Florípedes Conceição Almeida	3ª CCE	Rita de Cássia de Araújo Melo	7ª CCE
Genival Santana dos Santos	4ª 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		

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: IYNZUWNDUY

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Raimundo Bastos de Aguiar
Superintendente Técnico - Assinado em 30/05/2023

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/05/2023

DENILSON MARTINS MACHADO
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/05/2023

Yuri Moises Martins Alves
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/05/2023

Antonio Luiz Carneiro
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/05/2023

Israel Santos de Jesus
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/05/2023

MAURICIO SOUZA FERREIRA
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/05/2023

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/05/2023

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: IYNZUWNDUY