

PROCESSO: TCE/003439/2023
NATUREZA: Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual
EXERCÍCIO: 2022
RESPONSÁVEL: Governador Rui Costa dos Santos
RELATOR: Conselheiro Gildásio Penedo Filho

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Valendo-me da prerrogativa prevista no art. 93, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, apresento declaração de voto escrita, por meio da qual farei algumas considerações que julgo indispensáveis sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo referente ao exercício de 2022.

Inicialmente, parabenizo o Relator Conselheiro Gildásio Penedo Filho e extensivamente a sua competente equipe de trabalho, pelo excelente voto produzido. Sem dúvidas, o resultado mais equilibrado entre concisão, objetividade, vigor e qualidade técnica.

É imprescindível o registro de que a competência conferida ao Tribunal de Contas, para a elaboração do Relatório e Parecer Prévio, é a que mais expressa a instituição enquanto constitutiva do regime republicano, vez que emite diagnóstico das condições da gestão estadual destinado principalmente a fundamentar o julgamento político a ser exercido por parte da augusta Assembleia Legislativa do Estado.

O referido Parecer Prévio, anualmente elaborado por este Tribunal, lastreia-se nos trabalhos realizados pelos competentes auditores desta Casa, que fornecem os elementos técnicos na Seção Analítica, sempre dotados de fundamentação legal, jurisprudencial e doutrinária correspondentes. Esses dados e informações fornecidas contemplam uma dupla função: subsidiar os Conselheiros na emissão de seu voto, bem como conceder à Sociedade avaliação apurada acerca da gestão exercida pelo Chefe do Poder Executivo no exercício em exame.

Cabe salientar, que o Tribunal de Contas, especialmente este TCE/BA, enquanto órgão protetor dos direitos fundamentais, tem demonstrado sua constante evolução com a apropriação inderrogável dessa função. Para contemplar essa nobre missão, os trabalhos auditoriais adotam como bússola norteadora a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sob o obrigatório filtro constitucional, bem como as diretrizes internacionais emanadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). O ponto central das ações fiscalizatórias da Auditoria são as políticas públicas, que se projetam como veículos de concretização dos referidos direitos fundamentais.

Essa sincronia é resultado do comprometimento deste TCE/BA em inovar e aderir às diretrizes mais atuais da auditoria pública, como pode ser evidenciado com o acompanhamento desta Casa da Declaração de Moscou (2019), editada durante o XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). O referido documento ratifica o contexto de inovação das entidades de fiscalização a fim de assegurar a eficácia de suas ações, por meio da excelência na capacitação profissional, da análise transparente e qualitativa baseada em evidências, do uso

aprimorado de dados e, sobretudo, da avaliação abrangente e transversal das políticas públicas.

É importante ressaltar ainda, no que tange à emissão do Parecer Prévio, que a análise auditorial está em plena consonância às orientações editadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), especialmente quanto ao papel dos Tribunais de Contas, como “guardiões da efetividade das políticas públicas” bem como “são corresponsáveis pelo desenvolvimento igualitário e justo do país”¹ conforme disposto na Carta do Rio de Janeiro (2022), editada no VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas.

O exame ainda contemplou, além dos principais pontos da LRF, políticas públicas essenciais para a sociedade: saúde, segurança pública e educação foram amplamente discutidos, bem como outras temáticas de suma relevância social, tais como meio ambiente, sustentabilidade e previdência social.

Depreende-se que o exame empreendido pelos auditores partindo de linha interpretativa global da gestão, em detrimento à mera verificação de dispositivos legais e formais, é um diferencial que merece o destacado reconhecimento, prestando-se como um verdadeiro farol à correção de curso da gestão. Isso demonstra que o controle externo exercido por esta Casa não se restringe ao cumprimento estrito do “controlar por controlar”. O que se vislumbra é a efetiva contribuição para o aprimoramento da administração pública, com a consubstanciação das premissas bases de desenvolvimento econômico, social e o bem-estar da população baiana.

As medidas prospectivas traduzidas em determinações, recomendações e alertas direcionados ao Poder Executivo exercem papel norteador do aperfeiçoamento da gestão governamental de modo geral, e, com isso, concretizam as funções preventiva e corretiva do Controle Externo. Por isso, resta indispensável congratular a Equipe de Auditoria, que abarcou os principais elementos de avaliação concernentes à gestão, em especial aqueles que desenvolveram os apontamentos relativos ao planejamento e à educação.

Aproveito o ensejo para parabenizar o Presidente da Casa, Conselheiro Marcus Presidio, que, de forma pioneira, convidou as autoridades representantes da Administração Pública estadual, responsáveis pela elaboração e implementação das diversas políticas destinadas à sociedade baiana. Sem dúvida, a inovação empreendida é um reconhecimento de que o Parecer Prévio, além de representar uma peça técnico-jurídica de natureza opinativa, é um importante instrumento destinado a induzir a efetividade da gestão pública, em especial, quanto à concreção dos direitos fundamentais.

Enalteço, ainda, outro importante ator deste processo. O Ministério Público de Contas, ora apresentado pela Exma. Procuradora-Geral de Contas, Dra. Camila Luz. O minucioso e bem elaborado parecer apresentado pelo *Parquet* de Contas, além de evidenciar um trabalho de alto nível, fundamentado em rigorosos critérios técnicos,

1 ATRICON. Carta do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2022, p.3. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/11/VIIICENTC2022_CartaRJ..pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

que contribuiu para a apreciação aprofundada das contas, conferindo segurança jurídica ao processo que ora apreciamos.

E, por fim, é indispensável reconhecer a disposição do Poder Executivo estadual em estabelecer uma profícua e produtiva interlocução com este Tribunal de Contas em diversas oportunidades. Verifico a partir dos diálogos, entabulados desde a apresentação do Plano de Ação e, mais recentemente, por ocasião da apresentação do aprimoramento do modelo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2024-2027, o compromisso e interesse dos Secretários de Estado e servidores em atender às demandas desse Egrégio Tribunal, as quais, em última instância, são demandas da própria sociedade, pois, assim como o Poder Executivo, também buscamos o cumprimento dos interesses públicos primários.

O estabelecimento de dialética entre a Administração Pública com o Órgão de Controle Externo é essencial para que possamos, juntos, debater, alinhar e até mesmo vislumbrar possibilidades de atuação em prol da efetividade das políticas públicas no estado.

Feitas tais considerações, passo, então, a tecer breves comentários sobre os temas que julgo imprescindíveis para a emissão do meu voto, no exercício da mais elevada competência deste Tribunal de Contas. São eles: **i)** acompanhamento das deliberações constantes do parecer prévio – exercício de 2021; **ii)** planejamento, gestão e desempenho de políticas públicas; **iii)** gestão orçamentária, financeira e patrimonial; **iv)** auditoria financeira e análise das demonstrações financeiras; **v)** transparência pública; e **vi)** controle Interno.

2. ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2021 (ITEM 2.3 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2021, o TCE/BA opinou favoravelmente à aprovação das contas, com a expedição de **62 recomendações** à Administração Pública Estadual, destinadas ao saneamento de falhas. Adicionalmente, foram destacadas **7 ênfases**, nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TA nº 706, de 17/06/2018, bem como a expedição de **1 alerta**, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF.

Determinou-se, ainda, no prazo de 120 dias, a partir da emissão do referido Parecer, que fosse apresentado um **Plano de Ação** com a indicação das medidas a serem adotadas, prazo de implementação e dos respectivos responsáveis.

De início, registro que, em 23/11/2022, houve a apresentação do Plano de Ação solicitado, cumprindo o prazo estipulado pelo TCE. Posteriormente, em 28/02/2023, foi encaminhada uma 2ª versão atualizada do Plano de Ação e, em 27/04/2023, foi apresentada uma 3ª versão do Plano de Ação solicitado. Entretanto, a Coordenadoria informou que não houve tempo hábil para que contemplasse as informações na Seção Analítica dos presentes autos.

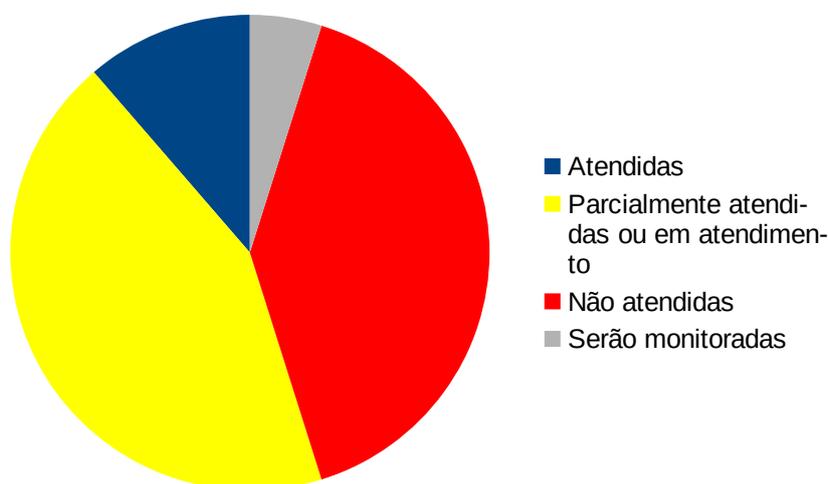
No tocante às 7 ênfases propostas nas Contas do exercício de 2021, verifica-se que houve a necessidade de reiteração de cinco das ênfases propostas anteriormente,

sendo que houve um agravamento da ênfase referente ao Passivo Previdenciário e da referente a Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV.

Na ênfase relativa ao Passivo Previdenciário, os aportes do Estado evoluíram de R\$5,0 bilhões para R\$6,0 bilhões, o que evidencia o agravamento do equilíbrio do sistema previdenciário do Estado. Já na ênfase das Transferências de Recursos do BAPREV para o FUNPREV, o montante de recursos remanejados entre os fundos saltou de R\$3,7 bilhões para R\$4,3 bilhões, sendo que não há respaldo legal que autorize a transferência de recursos entre os fundos.

Do Quadro 03 da Seção Analítica (Ref.3051939-21), observam-se 25 recomendações não atendidas, 27 em atendimento e parcialmente atendidas, 7 atendidas na sua plenitude e 3 que serão objeto de monitoramento futuro. A resolutividade das recomendações proferidas por este Colegiado é ilustrada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 01 – Resolutividade das recomendações proferidas pelo TCE/BA



Fonte: Informações constantes do Quadro 03 da Seção Analítica (Ref.30519339-21/29).

Diante de tal cenário, observa-se, das recomendações auferidas pelo TCE, o percentual de 57,63% de recomendações atendidas, em atendimento e parcialmente atendidas, demonstrando um estágio razoável de atendimento pelo Executivo Estadual.

Contudo, é oportuno repisar a lição do “Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas”, de autoria de FREITAS e MILESKI (2013, 50-51), publicado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon):

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. **No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais.**

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser

assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade. **Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão**, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida. (Grifo nosso)

Da lição anterior, verifica-se que as determinações equivalem a obrigação de fazer do ente fiscalizado, que pode responder por sua não execução, enquanto as recomendações guardam compatibilidade com sugestões de aprimoramento, que podem ser ou não observadas pelo gestor.

Como bem assinala o Parecer do *Parquet* de Contas, o acolhimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas “assegura, ao jurisdicionado, certa margem de discricionariedade, cabendo-lhe avaliar, em face das circunstâncias do caso prático, a pertinência de serem adotadas as sugestões alvitadas” (Ref.3080748-6).

Tenho defendido a expedição de determinações no âmbito do Parecer Prévio desde a apreciação das Contas de Governo do exercício de 2014, pois, na mesma linha de compreensão do Ministério Público de Contas, entendo que **o exercício da competência de apreciar as Contas do Chefe do Executivo não exclui ou restringe as funções pedagógica, corretiva e punitiva atribuídas pela Constituição aos Tribunais de Contas. São elas competências autônomas, completamente desvinculadas da função de julgar as Contas de Governo, que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa do Estado, fazendo-o sob o espectro político.**

Por meio da Resolução TCE/BA nº 164, de 10/12/2015, atualizada pela Resolução TCE/BA nº 03, de 07/02/2017, **normatizamos os Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo**, deixando muito claro o cabimento tanto da expedição de recomendações, como da **imposição de determinações** em processos dessa natureza, conforme se depreende da leitura do art. 7º, § 3º², art. 8º, I³, art. 11, V⁴, e Anexo V da Resolução, reconhecendo “a

- 2 Que assim dispõe: “Art. 7º A prestação de contas do Chefe do Poder Executivo é composta das demonstrações contábeis obrigatórias, dos relatórios sobre o desempenho dos programas, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa, de que trata o art. 12, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991, devendo: [...] §3º O documento disposto no Anexo V refere-se a um Relatório de Execução do Plano de Ação, **informando o estágio de implantação das ações propostas mediante Plano de Ação encaminhado pela Administração, em razão das recomendações e/ou DETERMINAÇÕES** constantes do Parecer Prévio relativo às contas do exercício anterior do Chefe do Poder Executivo.”
- 3 “Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte ao que se referem as contas, os seguintes elementos: I - **Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, DETERMINAÇÕES e observações contidas no Parecer Prévio deste Tribunal**, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas; [...]”.
- 4 Que assim dispõe: “Art. 11 A análise técnica das Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) será realizada com base nas peças previstas nesta Resolução, bem como nos resultados das auditorias, inspeções e outros procedimentos, com ênfase nos seguintes aspectos: [...] V - **acompanhamento das providências relativas ao cumprimento das recomendações e DETERMINAÇÕES contidas no Parecer Prévio do exercício anterior.**”.

obrigatoriedade estabelecida no **inciso IX do art. 71 da Constituição**, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas” (FREITAS e MILESKI, 2013, 51).

Por oportuno, destaco que a expedição de determinações em parecer prévio, há muito tempo, é tema pacífico na maioria dos Tribunais de Contas do país. Em levantamento realizado, foi identificado que, pelo menos, **20** Tribunais de Contas expedem determinações nas Contas de Chefes do Poder Executivo Estadual, são eles: **TCE Amapá, TCE Amazonas, TCM Bahia, TCE Espírito Santos, TCE Goiás, TCE Mato Grosso, TCE Minas Gerais, TCE Paraíba, TCE Paraná, TCE Pernambuco, TCE Rio de Janeiro, TCM Rio de Janeiro, TCE Rondônia, TCE Roraima, TCE Santa Catarina, TCE São Paulo, TCM São Paulo, TCE Sergipe, TCE Tocantins** e **TC do Distrito Federal e Territórios**.

O Tribunal de Contas da União também possui entendimento, que pode ser usado como referência, no sentido de que: “A competência do TCU para expedir determinações tem origem na própria Constituição Federal, cujo art. 71, incisos IV e IX, autoriza o Tribunal não apenas a fiscalizar entes, mas também a determinar a adoção de providências ao exato cumprimento da lei. (Acórdão TCU 2.689/2009-2ªC)”.

Ademais, observo que grande parte das irregularidades são recorrentes e, sobretudo, decorrem de condutas contrárias a dispositivos legais, sendo que as recomendações visando à correção mostraram-se inócuas ao atingimento do fim pretendido.

Por esse motivo é que, diante dos achados auditoriais reportados na Seção Analítica, oriundas da não observância de imposições constitucionais e legais, conduzo as deliberações por meio de determinações, fundamentada no art. 71, IX da Constituição Federal.

3. PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESEMPENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (ITENS 2.5, 2.9.1.1, 2.9.1.2, 2.10, 2.11, 2.12 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

O planejamento governamental e a gestão são essenciais na Administração Pública, pois desempenham um papel fundamental na implementação dos objetivos estratégicos e das metas definidos no processo de formulação das políticas públicas. O planejamento governamental consiste na elaboração de planos, programas e projetos que direcionam as ações do governo, enquanto a gestão refere-se à coordenação, execução e controle dessas ações, com o objetivo de alcançar os resultados esperados. Essas duas funções são interdependentes e complementares, sendo cruciais para uma boa e efetiva aplicação dos recursos públicos.

O Plano Plurianual Participativo (PPA), instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, define as diretrizes e metas da Administração Pública, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relacionadas aos programas de duração continuada. O PPA figura como uma das três leis do ciclo orçamentário, ao lado da

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁵ e da Lei Orçamentária Anual (LOA)⁶, e possui vigência de 4 (quatro) anos.

A partir dessas observações iniciais, o presente tópico visa a analisar o planejamento orçamentário do Estado e sua consequente execução, por meio da avaliação das metas físicas e financeiras fixadas e realizadas, em que se avalia o grau de cumprimento das peças orçamentárias e a efetividade desses instrumentos.

Conforme destacado pela Auditoria, desde 2015, o TCE/BA realiza 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, conseqüentemente, satisfatória prestação de contas à sociedade da utilização dos recursos e dos resultados entregues.

As conclusões das auditorias já empreendidas demonstram que, apesar das melhorias observadas ao longo dos últimos anos, a exemplo dos ajustes realizados na metodologia⁷ de avaliação e, ainda, a despeito das deliberações expedidas por este Tribunal de Contas para que o Governo do Estado promovesse a revisão do PPA para o quadriênio 2020-2023, instituído por meio da Lei Estadual nº 14.172, de 6 de novembro de 2019, ainda se verificam fragilidades PPA.

Também foram identificadas oportunidades de melhorias na capacidade de governança do Estado e de demonstração do seu desempenho, notadamente pelas impropriedades relacionadas aos Indicadores e Metas, que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos Programas de Governo e, conseqüentemente, o processo de accountability das ações governamentais realizadas.

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

Conforme citado acima, a partir da Auditoria Operacional realizada no Projeto de Lei do PPA 2020-2023 foram identificadas fragilidades nos Indicadores e Metas, que ensejam, conforme se extrai da Resolução TCE/BA nº 066, de 22/10/2020, reformada pelo Acórdão nº 144, de 19/10/2021, onde foi confirmada a expedição de determinação ao Secretário de Planejamento para que, naquilo que lhe competisse,

5 A LDO deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme art. 165, §2º, da CF/88. Além disso, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

6 A LOA deve estimar a receita e fixar as despesas do estado, compreendidos os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme art. 165, §5º da Constituição Federal, sendo o instrumento de planejamento estratégico de curto prazo das ações governamentais; é ela que precisa as iniciativas e ações orçamentárias que serão executadas no período pelo Poder Executivo.

7 Conforme apontado pela Auditoria, na análise do Manual de Avaliação, bem como do Relatório de Avaliação do PPA, foram verificados ajustes 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.

adotasse medidas necessárias à revisão do Plano em relação aos referidos componentes.

Além disso, por ocasião da apreciação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes aos exercícios de 2020 (TCE/002683/2021) e 2021 (TCE/003537/2022), este Tribunal de Contas, dentre outras deliberações acerca do PPA 2020/2023, recomendou ao Poder Executivo Estadual que procedesse à revisão do PPA 2020-2023, nos seus componentes, Indicadores e Metas, bem como apresentasse “um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, dos prazos de sua implementação e de seus respectivos responsáveis”.

Nesse sentido, o Chefe do Poder Executivo encaminhou projetos de lei que culminaram no total de duas revisões⁸ do PPA 2020-2023. Contudo, mesmo após a segunda revisão do Plano, foi apurado que as situações de fragilidades nos componentes Indicadores e Metas do PPA 2020-2023 não foram sanadas, o que ensejou a reiteração das recomendações ao Chefe do Poder Executivo, a partir do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2021. A esse respeito, o Ministério Público de Contas ressalta em seu parecer que:

o quadro descrito acima revela um cenário ainda preocupante no que toca o cumprimento, pelo Poder Executivo, do dever, imposto pela Constituição Federal (ex vi do art. 74, inciso I), de avaliar a execução dos seus programas de governo. Afinal, não é possível mensurar, em razão das deficiências dos seus indicadores, qual foi, de fato, o desempenho/resultado alcançado pela gestão empreendida. (Ref.3080748-10)

No exercício de 2022, não foram realizadas novas revisões no PPA 2020-2023 para o devido atendimento das deliberações acima elencadas, restando evidenciadas as seguintes situações a serem objeto de ajustes e aprimoramento:

Quadro 01 – Impropropriedades referentes ao PPA 2020-2023

Descrição da impropriedade	Item da Seção Analítica
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	2.5.1.1
Permanência de Indicadores sem Valor de Referência	2.5.1.2
Deficiência no estabelecimento das Metas dos Programas, componentes responsáveis pela mensuração da eficácia	2.5.1.3
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	2.5.1.3.1
Inconformidade na definição do Valor de Alcance das Metas	2.5.1.3.2
Fragilidades dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020- 2023 – Ano III, 2022	2.5.2.1
Inconsistência de informações relacionadas às Metas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022	2.5.2.2
Ações não implementadas e parcialmente implementadas pela SEPLAN e pelos órgãos/entidades do Poder Executivo estadual em relação às recomendações relativas às sistemáticas de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA	2.5.3

8 Efetivadas por meio da Leis Estaduais nºs 14.289/2021 e 14.393/2021.

incompatibilidades entre o que está sendo executado pelo Governo do Estado como prioridade e aquelas eleitas na LDO/2022	2.5.4
--	-------

Fonte: Elaboração própria a partir do Item 2.5 (Planejamento) da Seção Analítica (Ref. 3051939-39/71).

As principais impropriedades descritas no quadro acima serão melhor analisadas a seguir:

3.2 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 (Item 2.5.1.1 da Seção Analítica)

Conforme citado anteriormente, tanto nos autos do processo de Auditoria Operacional no Projeto de Lei nº 23.488/2019, que institui o PPA 2020-2023, como nos autos dos processos de Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo referentes aos exercícios de 2020 e 2021, o Tribunal proferiu deliberações ao Governo do Estado para que revisasse os indicadores estabelecidos, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, viabilizando-se a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo. Vale ressaltar que, de acordo com o documento Indicadores de Programas – Guia Metodológico do Ministério do Planejamento e Orçamento (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)

Por sua vez, o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (MPOG, 2009)⁹ 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**.

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;**

⁹ 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.

negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark.
(grifo da Auditoria)

Em suas justificativas apresentadas nos autos, o Governo Estadual se defende “no sentido de ratificar que não está obrigada a utilizar a metodologia adotada pelo Governo Federal”, afirmando, ainda, que “a SEPLAN/BA possui metodologia e manuais próprios, razão pela qual preserva a utilização destes e zela pela unidade e coerência dos instrumentos neles baseados. Este fato, entretanto, não obsta que, para alguma situação específica, a SEPLAN possa usar, se conveniente e oportuno, os citados manuais ou outros de outros entes federativos como parâmetros.” (Ref.3063797-25/26).

Oportuno destacar, ainda, que a genérica a afirmação de que a gestão estadual “não está obrigada a utilizar a metodologia adotada pelo Governo Federal” não é apta a justificar adoção de metodologia própria, notadamente quando ela padece de falha grave, que prejudica o efetivo acompanhamento e monitoramento das políticas públicas no PPA.

Portanto, 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, conforme aponta a Unidade Técnica.

Conseqüentemente, entendo que a fragilidade na estrutura de atributos dos Indicadores do PPA 2020-2023 pelo não estabelecimento de índices esperados anuais e ao final do Plano compromete a efetiva implantação de um sistema de medição de desempenho para os programas de governo a serem executados, e, “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” (Ref.3051939-44).

Ressalto que tal apontamento foi objeto de determinação por parte deste Tribunal de Contas na Resolução nº 39/2016, ainda sob a vigência do PPA 2016-2019, o que demonstra se tratar de falha recorrente, com descumprimento reincidente pelo Governo Estadual quanto às várias deliberações já emanadas por este Tribunal acerca do tema.

Essa conduta recorrente demonstra ausência de compreensão quanto à importância da adoção de uma metodologia de avaliação que assegure uma especificação clara do que deve ser feito para chegar aos resultados almejados, destacando os vínculos causais entre os diversos níveis da atuação governamental. E isso só pode ser realizado a partir do “estabelecimento de indicadores adequados e satisfatórios à mensuração do desempenho dos programas”¹⁰, conforme apontado pela Auditoria.

O não estabelecimento de Índice Esperado para cada ano e para o final do PPA 2020-2023 compromete a mensuração dos resultados pretendidos com a aplicação dos recursos públicos, sendo relevante destacar que, nas lições de JOSÉ MAURICIO CONTI,

a preocupação com os resultados segue a linha em que caminham os modernos sistemas de gestão, que devem vir acompanhados dos sistemas

10 Ref.3051939-42

de planejamento orçamentário, estando intrinsecamente ligados à busca da melhoria na qualidade do gasto público¹¹

Além de prejudicar o efetivo controle externo sobre o desempenho dos programas, a ausência do Índice Esperado e, ainda, das demais deficiências não sanadas no PPA 2020-2023, citadas anteriormente, também comprometem as possibilidades de melhoria das políticas executadas e implementadas, quando estas não se aproximem os objetivos esperados. Nesse sentido, FERNANDO LUIZ ABRUCIO afirma que “o sucesso das políticas públicas e, por conseguinte, a legitimação do aparelho estatal dependem cada vez menos de ideologias e mais de resultados bem programados e aferidos”¹².

Portanto, pode-se afirmar que recorrente descumprimento pelo Chefe do Executivo de deliberação do TCE/BA quanto à necessidade de estabelecimento, nos Indicadores do PPA 2020-2023, de Índice Esperado para cada ano e para o final do Plano (Item 2.5.1.1 da Seção Analítica) é falha que impede a obtenção de informações qualificadas e aptas ao planejamento e à avaliação dos resultados obtidos, o que, segundo ABRUCIO, dificulta muito “transformar as intenções políticas em melhoria da qualidade dos serviços públicos”¹³, além de, inevitavelmente, prejudicar o exercício do controle interno e do controle externo.

3.3 Permanência de Indicadores sem Valor de Referência e inconformidade na definição do Valor de Alcance das Metas (Itens 2.5.1.2 e 2.5.1.3.2 da Seção Analítica)

Em análise às Fichas Técnicas dos Indicadores de Programas 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. Sobre este ponto, a Auditoria afirma que

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 (Ref.3051939-46).

Além disso, a Auditoria chama atenção para a existência de Metas com valores de alcance para o quadriênio superados nos primeiros anos de implementação do PPA, o que evidencia fragilidade dos valores estipulados quando da elaboração do Plano, inferindo-se um possível subdimensionamento das Metas. Sobretudo porque recorrente, entendo que tal falha denota a necessidade do Estado adotar providências resolutivas no sentido de solucionar as deficiências dos procedimentos de planejamento quanto à definição desse componente nos modelos teóricos dos programas, a fim de evitar discrepâncias que podem afetar os resultados esperados pela sociedade.

11 CONTI, José Mauricio. O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil. 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, pág. 94.

12 ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39. n. 2, mar./abr. 2005, págs. 412 e 416. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>. Acesso em: 15 jul. 2023.

13 Ibidem nota de rodapé anterior.

Para o Ministério Público de Contas, é fundamental que:

os programas de governo a serem implementados sejam adequadamente estruturados, com a definição criteriosa, e tecnicamente respaldada, de todos os seus componentes, especialmente de indicadores baseados em valores sólidos de referência e metas capazes de mensurar os resultados esperados, condição que, a toda evidência, não restou satisfeita, mais uma vez, no exercício auditado, haja vista as fragilidades (na estruturação) desses componentes do PPA 2020-2023. (Ref.3080748-11)

Conforme aponta JOSÉ MAURICIO CONTI, “um planejamento deficiente, frágil, leva a uma administração caótica, marcada pelo grande desperdício de recursos e má prestação de serviços públicos, inviabilizando atingir esses objetivos a que se propôs o Estado brasileiro”¹⁴. Essa constatação resume a premente necessidade do Estado da Bahia revisar os seus procedimentos relacionados à elaboração do PPA, em especial quanto à estipulação do Valor de Alcance das Metas.

Essa falha, aliada com as demais já expostas anteriormente e também aquela que será objeto do item seguinte, relacionada às deficiências no acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, demonstra a falta de compreensão da importância do orçamento como verdadeiro “meio transformador da sociedade segundo os fins e valores constitucionais do Estado”¹⁵, conforme afirmado por HELENO TORRES.

Segundo TORRES, o orçamento “é o grande instrumento de ação dos governos e da sociedade para efetivar direitos e consagrar a justiça econômica, social e financeira”¹⁶, o que só reforça necessidade de maior cuidado e critério no momento da elaboração do planejamento, sobretudo para se garantir a previsão de critérios suficientes para, posteriormente, aferir o cumprimento dos objetivos estipulados, pois, somente assim, será possível “dar concretude aos direitos e liberdades fundamentais, realizar o desenvolvimento, erradicar a pobreza e superar as desigualdades sociais e regionais ainda tão profundas”¹⁷.

3.4 Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023 (Item 2.5.2 da Seção Analítica)

A Auditoria concluiu que as deficiências pontuadas nos itens 2.5.1.1, 2.5.1.2 e 2.5.1.3 da Seção Analítica, e analisadas anteriormente, contribuem significativamente para a fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020- 2023 – Ano III, 2022. No mais, e considerando inclusive as ponderações apresentadas pela Administração, pontuou também as seguintes impropriedades:

- a) no que se refere ao desempenho dos Programas, 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);

14 CONTI, José Mauricio. O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, pág. 23.

15 TORRES, Heleno. Teoria da constituição financeira, p. 769.

16 Ibidem nota de rodapé anterior.

17 Ibidem nota de rodapé anterior.

- b) com relação ao Indicador de Evolução dos Indicadores de Programa (EViP), permanece: (i) a ausência de índice esperado, limitando a avaliação à análise de evolução em relação ao valor de referência (marco zero); (ii) o uso de Indicadores sem valor de referência, comprometendo a mensuração da evolução desde o Ano I; e (iii) o uso de Indicadores de insumo, processo e produto para aferição de efetividade;
- c) sobre o Indicador da Eficácia das Metas do Programa (ExM), observou-se a: (i) existência de Metas que não integraram a avaliação; (ii) inconformidade dos resultados apresentados na utilização integrada de três parâmetros para mensuração; e (iii) inconformidade na apuração de Metas com característica anual;
- d) com relação as informações relacionadas às Metas nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano III, 2022 (Item 2.5.2.2 da Seção Analítica), embora apresente inconsistências, há oportunidade de melhoria nesse documento, com vistas a dar maior clareza ao que está sendo apresentado em relação às Metas e respectivos desempenhos.

Os achados auditoriais demonstram, pois, a necessidade de aprimoramento dos instrumentos para se assegurar, inclusive, a transparência dos resultados alcançados pela Administração, sob pena continuar comprometendo a pleno exercício das “fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo também a verificação do cumprimento de projetos e programas de governo”¹⁸ a partir do acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA.

Sobre este ponto, relevante destacar o posicionamento do Ministério Público de Contas, no sentido de que:

(...) em decorrência das citadas fragilidades do PPA 2020-2023, peça de planejamento que, como sabido, tem o papel precípua de nortear o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, não foi possível se obter, em 2022, uma avaliação segura e fidedigna sobre o desempenho dos programas de governo. (Ref.3080748-11)

Não se pode perder de vista, ainda, que, em última instância, a transparência dos resultados obtidos pelos programas governamentais assegura o direito ao acesso à informação aos destinatários finais das políticas públicas, pois lhes serão franqueados todos os dados necessários para que possam “obter e interpretar informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável acerca da gestão, do manejo de recursos e da conduta dos servidores públicos”¹⁹.

3.5 Monitoramento de recomendações relativa às sistemáticas de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA (2.5.3 da Seção Analítica)

Foram identificadas pela Auditoria recomendações parcialmente atendidas ou não implementadas no PPA 2020-2023, desatendendo a Resolução TCE/BA nº

18 SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. *In*: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição Especial, Out. 2012, pág. 50.

19 Citação de Tesoro, referenciado por GRAU, Nuria Cunill. La democratización de la administración pública; Los mitos a vencer. *In*: Política y Gestión Pública. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004, p. 78.

125/2019, sobretudo em relação à sistemática de elaboração do Plano. Essas recomendações visam fortalecer a construção do PPA, garantindo que ele orientasse efetivamente as ações e viabilizasse sua governança.

Quanto à recomendação para se 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, o Tribunal entende pela indispensabilidade de Indicadores com todos os atributos necessários ao regular acompanhamento e avaliação dos resultados governamentais desde o primeiro ciclo do Plano Plurianual.

Além disso, a Unidade Técnica aponta que a falta de elaboração e atualização de estudos/diagnósticos territorializados da realidade do estado comprometeu a fundamentação das metas e suas regionalizações para cada compromisso assumido. No mais, a revisão do Decreto Estadual nº 16.664/2016 para formalizar um modelo de governança adequado não ocorreu, evidenciando deficiência nas ações 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.

Em boa parte, as políticas públicas executadas são destinadas à população mais carente e minorias, o que só reforça a preocupação quando não se consegue avaliar o nível de cumprimento dos programas governamentais a partir dos métodos e guias elaborados pelo Estado da Bahia. Dessa forma, e diante do dever constitucional de planejamento é que se exige do gestor o aperfeiçoamento dos instrumentos avaliativos a permitir a mensuração exata dos resultados em contraste com aquilo que foi planejado nas leis orçamentárias. Nesse sentido, e também quanto ao objetivo de se garantir maior transparência, eficiência e efetividade no trato dos recursos públicos, ÉLIDA GRAZIANE PINTO afirma que

É importante, contudo, assumir essa premissa, até para que não percamos de vista o esforço pedagógico de devolver ao gestor a responsabilidade inadiável de planejar e executar bem o enfrentamento dos problemas sociais sob sua alçada. Assim como precisamos devolver para a sociedade o quanto lhe cabe de compreensão do caráter limitado e contingente das escolhas democráticas feitas e executadas em seu nome, já que não é possível resolver tudo, de uma vez por todas, ao mesmo tempo e para todos²⁰.

Nesse contexto, o reiterado não atendimento das deliberações do TCE pelo Executivo estadual prejudica a aferição do “fluxo do planejamento e sua execução consonante com a busca de soluções efetivas para os problemas da sociedade, à luz do ciclo orçamentário, bem como à luz da avaliação dos mais diversos atos de gestão”²¹.

3.6 Compatibilidade entre as peças de planejamento (2.5.4)

20 PINTO, Élida Graziane. Ciclo orçamentário das políticas públicas e financiamento constitucionalmente adequado dos direitos à educação e à saúde. Revista do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do CNMP, 2017, pág. 67.

21 PINTO, Élida Graziane. Ciclo orçamentário das políticas públicas e financiamento constitucionalmente adequado dos direitos à educação e à saúde. Revista do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do CNMP, 2017, pág. 72.

De forma a verificar a compatibilidade formal entre o PPA 2020-2023, a LDO/2022 e a LOA/2022, conforme exigência do art. 165, §7^o²² da Constituição Federal e art. 5^o, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal²³, a Auditoria procedeu a análise das informações constantes nesses instrumentos de planejamento.

As prioridades do Poder Executivo para o exercício de 2022 foram eleitas por meio da Lei Estadual nº 14.381, de 03/11/2021 (LDO/2022), no âmbito de 14 Programas de Governo, sendo constatado pela Auditoria que, diferentemente do que ocorreu no exercício anterior, as linhas de ação destacadas como prioridades, os Compromissos, Metas e Iniciativas se vinculam formalmente aos programas integrantes do PPA 2020-2023, permitindo a avaliação de compatibilidade entre as peças de planejamento.

De igual maneira, também foi observada evolução quanto à LOA/2022 (Lei Estadual nº 14.446, de 11/01/2022), tendo em vista que ela passou a sinalizar as ações orçamentárias prioritárias, assegurando maior transparência à ação governamental e à compatibilidade entre as peças orçamentárias.

Por outro lado, foi observada a ausência de Ação Orçamentária associada às Iniciativas previstas na LDO/2022, para os Programas Educação e Assistência Social e Garantia de Direitos, além de Iniciativas não previstas na LDO/2022, com Ação Orçamentária associada como prioritária, no Sistema FIPLAN.

Tais incompatibilidades, de acordo com a Auditoria, além de estarem em desacordo com a recomendação b7 do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo referente ao exercício de 2021, configuram desobediência ao princípio da legalidade, pois não foi identificada lei específica que autorizasse as modificações no conteúdo do Anexo I da LDO/2022.

Portanto, considerando que o art. 1^o, § 1^o da LRF estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente [...]”, tais constatações evidenciam ausência de rigor técnico na compatibilização da LDO aos elementos constitutivos dos programas do PPA, o que configura desobediência ao texto constitucional, que prevê a compatibilidade entre as peças, além de dificultar o monitoramento, pela sociedade e pelos órgãos de controle, das ações eleitas como prioritárias pelo Poder Executivo Estadual.

Ressalta-se, ainda, que a falta de compatibilidade entre as peças orçamentárias pode ensejar graves consequências ao interesse público, como o desperdício de recursos, a descontinuidade de projetos e o comprometimento na implementação e efetividade de políticas públicas. Além disso, o descompasso entre as previsões das leis orçamentária prejudica também a transparência e a regular prestação de contas.

Diante do exposto, acolho a **RESSALVA** proposta pelo Relator, ante as “deficiências não sanadas no PPA (2020-2023) que comprometem a demonstração dos resultados alcançados pelos Programas de Governo (item 2.5.1 do relatório de

22 Art. 165 [...] § 7^o Os orçamentos previstos no § 5^o, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.”

23 “Art. 5^o O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1^o do art. 4^o.”

auditoria)” e que, além disso, prejudicam o efetivo cumprimento das finalidades previstas no art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como entendo que assiste razão à Auditoria e ao Ministério Público de Contas quanto à expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo estadual, indicada, respectivamente, no item 2.18.3 (2) da Seção Analítica (Ref.3051939-357) e na alínea “b.1” do item 3 do Parecer nº 000523/2023 (Ref.3080748/80) para que adote as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, de modo a possibilitar que se extraiam dos Relatórios de Execução e Avaliação de Desempenho do PPA conclusões fidedignas acerca dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, assegurando-se o 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.

Considerando a importância do planejamento da gestão no Estado da Bahia e os seus reflexos nas demais ações da Administração, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à proposta de **REITERAR** as seguintes **RECOMENDAÇÕES** já expedida pelo Parecer Prévio de 2021, indicadas, respectivamente, no item 2.18.4 (1 a 4 e 7) da Seção Analítica (Ref.3051939-362/363), no sentido de que o Governo do Estado:

- inclua 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 (Recomendação também constante no Parecer Prévio de 2020);
- sistematize os 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;
- estabeleça, 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, conseqüentemente, 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 (Recomendação também constante no Parecer Prévio de 2020);
- ajuste, 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;

- revise 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.

Considerando os apontamentos auditoriais, e sugestões de encaminhamentos, também expeço **RECOMENDAÇÕES**, indicadas no item 2.18.4 (5) da Seção Analítica (Ref.3051939-363), ao Chefe do Poder Executivo estadual:

a) Quanto à sistemática de elaboração do PPA:

- a) 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;
 - b) 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;
 - c) 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
 - d) 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 presente nas prestações de contas anuais da SEPLAN as evidências do cumprimento dessa determinação. (item 2.1.3; p. 19 do Relatório de Monitoramento/2018).
- b) 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.

Acompanho o Relator na **ÊNFASE** e no **ALERTA** ao Governo do Estado, relacionados ao planejamento da gestão no Estado da Bahia, dada a importância dessa função e os seus reflexos nas demais ações da Administração

E, por fim, considero indispensável também **ALERTAR** ao **PODER LEGISLATIVO**, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, das seguintes práticas:

- a) fragilidades na elaboração dos planos plurianuais, em razão de insuficiência e impertinência de indicadores, deficiências na construção de metas, além da ausência de projeção de índices esperado, para cada ano e para o final do plano, que comprometem o devido acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas de governo (item 2.5 da Seção Analítica);
- b) inexistência de lei complementar que regulamente o art. 159, § 9º, inciso I, da Constituição Estadual, que compromete a eficiência, efetividade e eficácia na elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano plurianual (item 2.5 da Seção Analítica).

3.7 Saúde

Bem jurídico protegido constitucionalmente, a saúde é um direito social de todos os cidadãos (art. 6º, CF/88), por ser requisito indispensável a uma vida digna (art. 1º, III, da CF/88). Com efeito, trata-se de dever do Estado, que precisa ser cumprido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, garantido o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A propósito, é necessário consignar que a defesa do Sistema Único de Saúde significa zelar pelo bem da sociedade (que, aliás, é um dos objetivos fundamentais da República – art. 3º da CR). Essa tutela é um papel do Estado, devidamente dotado com os recursos e demais meios necessários.

Nesse sentido, para assegurar a execução das políticas públicas sanitárias necessárias à garantia de tal direito social, cabe ao Estado a aplicação dos recursos públicos, conforme disciplinado pelo artigo 198, § 3º, da Constituição Federal e por legislação complementar²⁴. A Lei Complementar nº 141/2012²⁵ definiu os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde. No caso dos Estados, ficou estabelecido que esse percentual corresponderia a, no mínimo, 12% das receitas oriundas dos impostos e dos recursos decorrentes de transferências da União, deduzidos os valores dos Municípios.

A norma estabeleceu, ainda, que a fiscalização da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde ficaria a cargo do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação (artigo 38, inciso III).

No caso concreto, a Auditoria deste Tribunal de Contas apurou que, no exercício de 2022, o Programa 313 foi contemplado com uma **dotação orçamentária inicial de**

24 Constituição Federal, art. 198, § 3º; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 77 (acrescido pela Emenda Constitucional 29, de 13/09/2000); Lei Complementar 141, de 13/01/2012 e Decreto Federal n 7.827, de 16 de outubro de 2012.

25 Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

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 7 Compromissos, destacando-se, por sua materialidade, 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, e o Compromisso 7, Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA, que abarcaram, respectivamente, 56,32% (R\$4.253,0 milhões) e 36% (R\$2.719,6 milhões) dos recursos liquidados no exercício, ou seja, mais de 90% do total de recursos destinados ao Programa.

A Auditoria apontou que, dos **7 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% e que, com base na métrica utilizada pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) para avaliar o desempenho da execução orçamentário-financeira, no exercício de 2022, o Programa Saúde obteve um desempenho ótimo, por ter liquidado 95,35% dos recursos disponibilizados para executar o orçamento dos sete Compromissos.

Além dos Compromissos, a Auditoria também destacou os resultados alcançados em relação as Metas do Programa 313 – Saúde. Utilizando a métrica elaborada pela SEPLAN para classificar o desempenho do PPA 2020-2023, a Auditoria avaliou as **45 Metas do Programa 313**, em relação aos índices previstos para o terceiro ano de sua execução, tendo constatado que 26 Metas atingiram grau de eficácia acima de 90%, considerado “Ótimo”, 11 Metas tiveram grau de eficácia entre 70 e 90%, considerado “Bom”, 2 Metas tiveram seu desempenho considerado regular e outras 6 Metas tiveram seu índice de desempenho considerado “Baixo” ou “Muito baixo”, por terem atingido grau de eficácia abaixo de 30% do desempenho esperado.

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 considerado bom, haja vista ter atingido 85,44% de alcance para o exercício e 71% da meta prevista para o quadriênio. Sobre isso, de acordo com o Estado, a Meta não conseguiu atingir o desempenho previsto, pois os equipamentos adquiridos, no exercício, ainda estão sendo distribuídos entre os municípios e unidades de saúde beneficiárias.

3.7.1 Desempenho das Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade (Item 2.10.1.2 da Seção Analítica)

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.

3.7.1.1 Índices acumulados muito aquém do estabelecido para os quatro anos do PPA e subestimativa do valor anual de alcance das Metas do Compromisso 3 (Itens 2.10.1.4 e 2.10.1.5 da Seção Analítica)

A Auditoria alerta, ainda, que entre as Metas do Compromisso 3, algumas registraram índices acumulados bastante inferiores ao estabelecido para os quatro anos do PPA (Metas 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16 e 17). Esse cenário indica que, provavelmente, não serão alcançados os resultados pretendidos para o quadriênio.

Além disso, ainda aponta para algumas Metas do Compromisso 3 que foram estimadas em valores muito inferiores à capacidade de realização, tais como as Metas 10 e 18. Sobre isso, destaca que 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.

Conforme já exposto no tópico sobre Planejamento, essas falhas representam, respectivamente, graves deficiências nas fases de implementação e elaboração do PPA, o que acaba resultando em distorções na apuração dos índices de alcance das Metas e, por conseguinte, no desempenho do Programa.

Não se trata de falha recente, o que reforça a necessidade de se recomendar ao Governo do Estado que, por meio da SESAB, incremente esforços para aperfeiçoar a etapa de elaboração das Metas e, sobretudo, que busque atingir os objetivos da política pública.

Conforme apurado pela Equipe de Auditoria, o Programa 313 – Saúde apresenta fragilidades desde a sua etapa mais básica, a de planejamento. São apontadas deficiências, 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.

Apesar das falhas, a Auditoria destaca que o Programa 313 conseguiu atingir índices considerados bons para suas Metas, tendo em vista que cerca de 82% delas ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o exercício.

Por outro lado, observou-se o registro de metas, notadamente em relação ao Compromisso 3, que tiveram índices de desempenho apurado, acumulados para o terceiro ano, muito aquém do valor de alcance do PPA, resultados estes que comprometem a implementação de parte da política pública.

Por fim, quanto à execução orçamentária das dez Ações prioritárias, foi identificado pela Equipe de Auditoria que houve resultado satisfatório, pois a maioria delas

apresentou índice de execução orçamentária acima de 90% dos recursos disponíveis e, quanto à realização física, somente duas Ações registraram índice abaixo de 50% do previsto, embora tenham sido empregados mais de 80% dos recursos disponibilizados orçamentariamente.

3.7.1.2 Monitoramento das recomendações (Item 2.10.1.12 da Seção Analítica)

A partir das análises auditoriais procedidas quanto ao Planejamento, Gestão e Desempenho em Políticas Públicas, constatou-se que algumas recomendações expedidas por este Tribunal foram atendidas integralmente e outras apenas parcialmente ou ainda se encontram em andamento, para os casos em que a implementação está prevista para o exercício de 2023, enquanto outras não foram atendidas. Desse modo, considerando que as recomendações em andamento continuarão a ser acompanhadas pela Equipe de Auditoria, entendo que aquelas que não foram atendidas devem ser, por ora, apenas reiteradas.

3.7.1.3 Acompanhamento das sindicâncias relacionadas à aquisição dos respiradores (Item 2.10.1.13 da Seção Analítica)

No mais, quanto ao necessário ressarcimento dos valores pagos antecipadamente para aquisição dos ventiladores pulmonares sem as correspondentes entregas, em atendimento à recomendação deste TCE/BA, a Auditoria apurou, após requisição por ofício à PGE, que ainda estão em andamento os processos de sindicância e sancionatório, motivo pelo qual a Equipe de Auditoria reiterou a necessidade de que, quando concluídos, sejam disponibilizados a este Tribunal. Assim, por ora, cabe a recomendação de que o Governo envide esforços para a mais breve conclusão dos citados processos, notadamente pelos altos valores envolvidos.

Diante do exposto, **RESSALVO** as contas, em função da fragilidades na execução das ações orçamentárias prioritárias, no âmbito do Programa 313 – Saúde, acolhendo da Auditoria a expedição de **DETERMINAÇÃO**, indicadas no item 2.18.3 (30) da Seção Analítica (Ref.3051939-361), ao Chefe do Poder Executivo estadual, para que passe a contabilizar despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, § 1º da LRF.

Acolho a **RECOMENDAÇÃO** do Relator, quanto a necessidade de aperfeiçoamento dos descritores das Metas do Programa 313 e, em função das falhas identificadas no Programa 313 – Saúde, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à proposta de **REITERAR** as seguintes **RECOMENDAÇÕES** já expedida pelos Pareceres Prévios de 2020 e 2021, indicadas, respectivamente, no item 2.18.4 (41, 42 e 46) da Seção Analítica (Ref.3051939-367/368), no sentido de que o Governo do Estado:

- e) Aprimore 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;

- f) Estabeleça indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde;
- g) Implante 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; e

Considerando os apontamentos da Auditoria, e sugestões de encaminhamentos para melhoria e aperfeiçoamento da gestão do Programa 313 – Saúde, também expeço **RECOMENDAÇÕES**, indicadas, respectivamente, no item 2.18.4 (43 a 45 e 47) da Seção Analítica (Ref.3051939-367), ao Chefe do Poder Executivo estadual, no sentido de que:

- c) Adote as providências necessárias para 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;
- d) Associe a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa 313 – Saúde;
- e) Promova a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados;
- f) Assegure celeridade no trâmite dos 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.

3.8 Limite de gasto com Educação (Item 2.9.1.2 da Seção Analítica)

Quanto ao limite de gasto com Educação, de acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) elaborado pela SEFAZ, o Estado da Bahia realizou despesas no valor de R\$12.069 milhões, correspondendo a 27,51% do total da Receita Líquida de Impostos (RLI) e das transferências constitucionais e legais. Isso atende ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

No entanto, durante a análise da elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucionais, conforme estabelecido no art. 212 da CF e no art. 69 da Lei Federal nº 9394/1996, foram identificadas despesas não elegíveis no valor de R\$ 503,4 milhões, representando afronta à mencionada Lei. Essas despesas foram expostas na TABELA 51 – Despesas Inelegíveis como MDE, que aqui reproduzimos:

Tabela 01 – Despesas Inelegíveis como MDE, identificadas pelos Auditores

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: Reprodução da TABELA 51 – Despesas Inelegíveis como MDE, apresentada na Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 (Ref.3051939-210).

A Auditoria solicitou esclarecimentos à SAF/SEFAZ, assim como ao Gabinete do Secretário da Educação, para as situações apontadas. As respostas se concentram em duas linhas de argumentação. A primeira considera os gastos do Programa Bolsa Presença como parte do limite mínimo de educação, não sendo despesas assistenciais. A segunda linha menciona decisões do Tribunal de Contas que afirmaram o cumprimento do limite mínimo de 25% das receitas líquidas de impostos em despesas com MDE pelo Estado da Bahia em 2021.

As linhas argumentativas da defesa podem levar a compreensão de que este Tribunal pacificou a questão, acatando as referidas despesas como não assistenciais e, portanto, passíveis de financiamento como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Contudo, essa não é a realidade dos fatos. O próprio relator do presente processo, Conselheiro Gildásio Penedo, na ocasião da apreciação das contas de governo 2021, chamou à atenção de que recepcionava os gastos com Vale-Alimentação Estudantil, o Mais Futuro e o Bolsa Presença, “entendendo que houve o atingimento em 26,01, mas, efetivamente, dentro do exercício de 2021”.²⁶ No VOTO proferido pelo eminente Relator sobre as contas de 2022, essa temática assim está assentada:

Portanto, a recepção de tais despesas no exercício de 2021 para fins de cumprimento do Limite com Educação decorreu da excepcionalidade da situação do ensino naquele momento, o que de fato não era esperado em 2022, quando então já descontinuada a forma de presença remota nas escolas.

Além disso, exige maior esforço hermenêutico para compreender e alcançar o real sentido das normas veiculadas pelas leis Estaduais 14.310/2021 e 13.458/2015. Nesse sentido, não há jogo interpretativo que autorize legalmente a desvinculação das despesas estabelecidas no âmbito do programa Bolsa Presença e do projeto Auxílio Permanência, conforme evidenciado na seção analítica.

Sobre este aspecto, alinho-me à fundamentação do Relator. Não obstante, faço questão de apresentar o meu entendimento sobre o tema, por vislumbrar a necessidade de revisão acerca do acatamento da classificação desses gastos como despesas em MDE, especialmente em sede de apreciação de Contas de Governo.

Início alertando que os Programas *Partiu Estágio/Mais Futuro*, *Permanência Estudantil na Educação Superior* e *Bolsa Presença* são de extrema importância para a educação, por seu alcance social. É incontestável a necessidade da existência de

²⁶ Notas Taquigráficas do julgamento do Processo TCE/003537/2022 (Ref.2837051-82/83).

Programas assistenciais financiados pelo Estado, a fim de garantir o mínimo de dignidade aos estudantes carentes do nosso estado.

Esses programas, como bem pontuado pelo Relator, fazem parte do rol de despesas previstas no art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, por constituírem gastos destinados a “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”, que devem ser custeados por outras ações orçamentárias, pois excluída textualmente pela legislação dos gastos de MDE.

Além disso, o acatamento dos gastos com os programas mencionados esvazia as fontes de recursos que devem ser aplicados, entre outras necessidades, a: a) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; b) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; c) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; e d) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

Senhoras e Senhores, se tirarmos de um lugar, faltará dinheiro para outras despesas. Essa constatação é inevitável. Nesse sentido, peço especial atenção dos Conselheiros para o que aponta o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2022), apurados em relação ao nosso estado: **i) em relação ao acesso à escola para a população de 15 a 17 anos, a universalização, que deveria ter ocorrido em 2016, ainda não foi alcançada²⁷; ii) a maioria dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação, matriculados na educação básica pública, ainda não tem atendimento educacional especializado²⁸; iii) a melhoria da qualidade da educação objetivada por meio da oferta de educação em tempo integral tem se mostrado um desafio²⁹; iv) apenas 36,7% das docências do ensino médio tem professores cuja formação está adequada à área de conhecimento.**

Portanto, os 25% dos impostos vinculados à educação precisam ser investidos naquelas despesas já legalmente e legitimamente eleitas pelo legislador³⁰, o qual se antecipou e previu no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases, aqueles gastos que podem fazer parte da reserva orçamentária constitucional, e já no art. 71 aqueles que não podem ser contemplados.

27 Em 2021, a Bahia ainda apresentava um contingente de 26.200 pessoas de 15 a 17 anos de idade fora da escola e que não haviam concluído a educação básica

28 Em 2021, 59,3% desses alunos estavam sem atendimento educacional especializado.

29 A Bahia, em 2021, ainda precisava aumentar em 13,4 p.p. o número de alunos na educação em tempo integral e 33,8 p.p. o número de escolas para essa modalidade de ensino.

30 Nesse sentido, ver: BRASIL. **Atas da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes da Assembleia Nacional Constituinte.** Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8a_Sub_Educacao_cultura_e_esporte.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023; e PINO, Ivany Rodrigues et. al. Editorial: Educação e Constituinte: Carta de Goiânia Revisitada. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.811-816, out.-dez., 2018.

Os referidos programas assistenciais fazem parte do sistema de ensino, amplamente considerado, em função da transversalidade das políticas públicas. E nesse sentido, elas têm seus financiamentos no orçamento da Saúde e da Assistência Social. Não se questiona a necessidade de instituição dos Programas, mas sim a fonte de seu financiamento. Assim, reiterando a importância dos Programas *Partiu Estágio/Mais Futuro*, *Permanência Estudantil na Educação Superior* e *Bolsa Presença*, afirmo que eles precisam ser custeados com outras fontes de receitas, sendo, portanto, ilegítimas com recursos de MDE.

Quanto ao Projeto Vale-Alimentação Estudantil (PVAE), cabe ressaltar que, durante o exercício de 2022, não houve ocorrência de gastos inelegíveis apontados pela Auditoria.

Expostos os fundamentos, afasto a possibilidade acatamento da classificação dos gastos com os Programas *Partiu Estágio/Mais Futuro*, *Permanência Estudantil na Educação Superior* e *Bolsa Presença* a serem financiados com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Nessa toada, reconheço que o Estado da Bahia realizou gastos em MDE correspondente a 26,36% do total da Receita Líquida de Impostos (RLI) e das transferências constitucionais e legais, conforme cálculos da nossa Equipe Técnica, tendo cumprido o limite mínimo de 25%, mesmo após a exclusão dos referidos programas assistenciais.

Em relação ao limite mínimo de 70% das receitas do FUNDEB para despesas com pagamento de profissionais da educação básica em exercício efetivo, o Estado cumpriu esse limite com um montante de R\$3.913 milhões, correspondendo a 72,43% dos recursos recebidos em 2022, acima do limite estabelecido pela Lei Federal nº 14.113/2020.

Pelo exposto, acolho a RESSALVA proposta pelo Relator, acompanhando os opinativos da Auditoria, no item 2.18.3 (29) (Ref.3051939-361), e do MPC, no item 3.b.8 (Ref.3080748-81), pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado para que cumpra 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).

Além disso, acolho o **ALERTA** proposto pelo Relator, em respeito ao **art. 59, § 1º, inciso V da LRF**, uma vez que a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e, por conseguinte, representa uma irregularidade na gestão orçamentária.

3.9 Inobservância à Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) (Item 2.11.3.6)

Relata a Auditoria irregularidades no pagamento do PSPN e a desatualização de dois indicadores relacionados à Meta 18 do Plano Estadual de Educação da Bahia³¹, impossibilitando a avaliação do quanto a Bahia tem progredido em relação ao

³¹ **Indicador 18A:** Quantidade de municípios da Bahia com Plano de Carreira para docentes da Educação Básica e **Indicador 18B:** Quantidade de municípios da Bahia que pagam o piso salarial para docentes da Educação Básica.

cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação (PEE-BA) e do Plano Nacional de Educação (PNE).

A Equipe Técnica analisou a Trilha de Auditoria “Piso Nacional Magistério”, baseada em dados do sistema RH Bahia obtidos pelo Sistema Mirante. A análise levou em conta os grupos e subgrupos, focando no mês de outubro de 2022, a fim de verificar a percepção do PSPN pelos profissionais da educação básica. Os resultados estão apresentados na tabela a seguir:

Tabela 02 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN, identificadas pelos Auditores

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: Reprodução da TABELA 66 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN, apresentada na Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 (Ref.3051939-288).

Observa-se que apenas 5 profissionais do grupo magistério indígena, do total de 503 desses profissionais, receberam o piso, ou seja, aproximadamente 99% dos referidos profissionais deste grupo perceberam abaixo do piso do magistério. Verifica-se, ainda, 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 [...]

[...] 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.

[...] “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 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.

[...]

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.

As mesmas justificativas e argumentos são expostos pela Procuradoria Geral do Estado (Ref.3063440).

Perante as justificativas e alegações, aqui cabe registrar que a Lei Estadual nº 12.578/2012 determinou que professores com formação em ensino médio específico completo, licenciatura de curta duração ou sem licenciatura fossem incorporados ao Quadro Especial. Essa mesma lei estabeleceu os valores de remuneração para esses professores, sendo R\$1.659,70 para uma carga horária de 40 horas e R\$829,85 para uma carga horária de 20 horas. À época, esses valores estavam acima do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) de 2012, que era de R\$1.451,00 para uma carga horária de 40 horas semanais, de acordo com informações do MEC. Logo, os benefícios mencionados estavam em conformidade com o que foi estabelecido pela Lei Federal nº 11.738/2008.

Contudo, os esclarecimentos enviados pela SEC e a PGE, indicam 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.

No caso dos professores contratados pelo Regime Especial de Direito Administrativo (Reda), o Despacho da SEC/SUDEPE informou que em outubro de 2022, após emissão do Parecer Nº GAB-RGM-166/2022, os profissionais com formação em licenciatura plena dessa categoria passaram a receber o piso. Contudo, apesar do referido Parecer também determinar a atualização salarial retroativa, não houve posicionamento sobre esse pagamento.

Quanto ao nível de entrada do magistério indígena (ensino médio), a SEC alegou que não é possível equipará-los com os do magistério em geral (nível superior completo).

Conforme apontado pela Equipe Técnica na Seção Analítica, entendo que tal situação contraria o estabelecido no **§ 1º, art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008**³², no qual dispõe o PSPN como o valor mínimo para o vencimento inicial dos profissionais do magistério público da educação básica, para uma carga horária de até 40 horas semanais e não deve ser utilizado como referência para o pagamento de professores com formação em nível superior. Além disso, a Lei prevê o pagamento do piso para profissionais com formação em nível médio, modalidade normal.

A consideração do Estado de garantir o pagamento do PSPN apenas aos profissionais com licenciatura que fazem parte da carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, excluídos os professores do Quadro Especial e os professores indígenas que não estão inseridos nessa carreira, não tem guarida na Lei Federal nº 11.738/2008, que estabeleceu o PSPN como forma de garantir um salário mínimo aos profissionais do magistério público da educação básica. Ademais, essa interpretação prejudica o alcance da meta 18 do Plano Estadual de Educação, que inclui, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido em lei federal.

Como me manifestei no âmbito do Comitê de Educação do Instituto Rui Barbosa, na oportunidade da deliberação da **ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA CTE-IRB Nº 01/2022**:

[...] devemos reconhecer que o verdadeiro sentido da proteção constitucional ao piso salarial dos profissionais da educação consiste não apenas em garantir a remuneração proporcional à extensão e à complexidade do trabalho, conforme prevê o art. 7º da Constituição Federal, **mas, de modo fundamental, em proteger o direito dos estudantes**, garantindo-lhes a presença na escola pública de profissionais em condições de oferecer um ensino que os desenvolvam como pessoa, prepare-os para o exercício da cidadania e os qualifiquem para o trabalho. Por isso, a valorização dos profissionais da educação e o piso salarial profissional nacional estão entre princípios basilares do ensino, definido no art. 206 da Constituição Federal.

32 Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. § 1º O piso salarial profissional nacional 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.

Essa construção constitucional, portanto, nos coloca em posição de máximo cuidado com interpretações e orientações que vulnerabilize os fundamentos da Constituição Cidadã, de modo a não tornar simbólico o seu texto³³. Como alerta o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26, nada é mais nocivo, perigoso e ilegítimo para a sociedade do que elaborar uma Constituição sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente ou de apenas executá-la nos pontos que se mostrarem convenientes.

Negar a 3.199 profissionais do magistério o direito a perceber o piso da carreira é uma forma de desvalorização não só do seu trabalho, mas do ensino público. É conduta que contribui para a desmotivação dos professores e para a necessidade de buscar outras formas de complementar os ganhos para sua sobrevivência, resultando na precarização do direito dos estudantes, comprometendo a educação pública de qualidade.

A legislação vigente, representada pela Lei Federal nº 11.738/2008, estabelece o piso salarial profissional nacional como um patamar mínimo que deve ser assegurado a todos os profissionais do magistério público da educação básica. O legislador quando instituiu a lei do piso não fez distinção entre carreiras ou formações acadêmicas, pois certamente conhecia a complexidade e as diferenças regionais do nosso país. Em verdade, buscou reconhecer que todos os profissionais do magistério têm um papel essencial no desenvolvimento dos estudantes e na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

Ao cumprir a legislação vigente, o Governo do Estado estará não apenas garantindo a justiça salarial, mas também promovendo a valorização dos profissionais de educação, de modo a atrair e reter talentos que possam contribuir para a melhoria da qualidade do ensino oferecido nas escolas.

Em face do exposto, acolho a RESSALVA sugerida pelo *Parquet* de Contas, relativa a inobservância da lei do piso salarial profissional nacional estabelecido pela Lei Federal nº 11.738/2008. Também acompanho os opinativos da Auditoria no item 2.18.3 (33) (Ref.3051939-361) e do MPC no item 3. b.11 (Ref.3080748-81) pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado para que realize o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em valor igual ou superior ao piso nacional, **atualizado anualmente, a partir das classes e dos níveis cuja formação requerida seja o ensino médio**, na modalidade normal, em observância ao disposto no § 1º, art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008; art. 206, VIII e art. 212-A, XII, da CF/1988; art. 62 da Lei Federal nº 9.394/1996; 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 primeira lei federal mencionada.

Também acompanho o Relator na expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado para que corrija 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.

33 Sobre o tema, recomendamos a leitura do texto de Marcelo Neves “Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder”, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176514>. Acesso em: 19.mai.2022

3.10 Segurança Pública (Item 2.12 da Seção Analítica)

Na análise da política de Segurança Pública, aponta os Auditores para as deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social”, com a exposição dos gastos declinantes por meio da TABELA 67 – Cotejamento da RCL e despesas dos Programas 205 e 314 na SSP (Ref.3051939-298), e da manutenção de índices alarmantes de violência e criminalidade mediante a TABELA 69 – Comportamento dos principais delitos criminais na Bahia (Ref.3051939-302). Além disso, os Técnicos relatam falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023 (item 2.12).

A redução dos recursos destinados à Segurança Pública nos últimos anos, como bem pontuado pela Auditoria, “impacta desfavoravelmente no custeio e financiamento do SESP”, comprometendo a necessidade de fortalecer e aumentar o contingente policial. Além disso, a defasagem no efetivo policial é evidente, o que demanda um aumento significativo no número de agentes para atingir a proporção recomendada pela ONU.

Referente ao comportamento dos delitos criminais, destaca-se o elevado índice (35,21%) de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) do estado da Bahia em relação ao valor observado nacionalmente (19,10%). Na comparação de delitos, 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 Femicídio, além do acréscimo de 12,50% das Lesões Corporais seguidas de Morte, colocando a Bahia no segundo lugar do ranking nacional.

Em relação a 2022, os Auditores também chamaram a atenção para 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, demonstrada na Tabela 69 da Seção Analítica (Ref.3051939-302).

Com relação a falta de indicadores adequados para medir a eficácia das políticas e estratégias adotadas pela SSP, os Auditores argumentam que o “conjunto de indicadores sob responsabilidade da SSP revela-se insuficiente para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas”, e que é necessário que a Bahia adote o indicador Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI). Registram os Auditores que o CVLI já “foi adotado no PPA 2012-2015, mas retirado dos PPAs subsequentes, embora tal índice esteja citado no atual PPA, nos Compromissos 1297 e 2298 do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social” (Ref.3051939-305/306).

Da NOTA TÉCNICA SIAP – 13/12/2022, verificamos que a resistência em aplicar o indicador CVLI reside no argumento de que “[a]gregar 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”, contudo, os Auditores alertam 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. (Ref.3051939-308)

Diante de todo exposto, acolho a **RESSALVA** proposta pelo *Parquet* de Contas relativo ao não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009, bem com a **DETERMINAÇÃO** descrita no item 3-b.12 (Ref.3080748-81), ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de adequar o quadro de policiais civis e militares ao quantitativo previsto no art. 55, Anexo IV, da Lei Estadual nº 13.201/2014 e no Anexo I, da Lei Estadual nº 11.370/2009.

E acompanho o Relator na expedição de **RECOMENDAÇÕES** no sentido de 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) e 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).

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (ITENS 2.6 E 2.7 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

Apesar da gravidade das irregularidades examinadas pela Unidade Técnica, merecem especial atenção deste Tribunal as falhas relacionadas: i) à **renúncia de receita** (item 2.6.2.5.2); ii) à **execução de DEA** (item 2.6.3.5); iii) à **subavaliação de Restos a Pagar** (item 2.6.3.6.1); iv) ao **controle de convênios** (item 2.6.3.8); v) à **execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares** (item 2.6.3.9); e vi) às **omissões e distorções materiais verificadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado de 2022** (itens 2.7.11, 2.7.12 e 2.7.14).

4.1 Renúncia de Receita realizada superior em 54,39% à prevista (item 2.6.2.5.2 da Seção Analítica)

Quanto à **renúncia de receita** (item 2.6.2.5.2), a Unidade Técnica deste TCE/BA (Ref.3051939-85/88) pontuou, em síntese, que “[a] previsão de renúncia de receita constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2022 foi de **R\$3.982.739 mil**” (grifou-se), mas “a **renúncia de receita realizada no exercício sob exame foi superior ao previsto na LDO/2022**, sendo o total da renúncia [**R\$6.149.055 mil**], em média, **54,39% superior ao montante total previsto para o exercício**” (grifou-se).

Apesar de registrar que compreende “as razões da diferença entre o estimado e o efetivamente realizado de renúncia no exercício”, a Auditoria (Ref.3051939-85/88) considerou “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” (grifou-se). Na leitura da Unidade Técnica, é importante “**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 renunciando” (grifou-se).

Não obstante o entendimento sufragado na Seção Analítica, compreendo que a concessão de renúncia de receitas em valores superiores aos aprovados pelo Poder Legislativo viola os princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB), razão pela qual **RESSALVO** a conduta e **converto** a recomendação proposta pelo Órgão Técnico deste Tribunal (Ref.3051939-364) no item **2.18.4 (11)** da Seção Analítica em **DETERMINAÇÃO** no sentido de que sejam adotadas as medidas necessárias para que as renúncias de receitas atendam ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT da CRFB e aos princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º da CF/88).

Além disso, faz-se necessário também **ALERTAR** ao **PODER LEGISLATIVO**, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, da execução de renúncias de receitas em patamar superior ao autorizado pelo Parlamento.

4.2 Despesas de Exercícios Anteriores (Item 2.6.3.5 da Seção Analítica)

Em relação à **execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)** (item **2.6.3.5**), a Auditoria (Ref.3051939-104/110) destacou que, “[d]e 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**” (grifou-se). A Unidade Técnica registrou que, apesar de ter sido observada a referida redução em relação ao exercício anterior, foram identificadas “**irregularidades** em uma amostra de processos de despesas executadas como DEA, em 2022, em **três secretarias estaduais**” (grifou-se): SESAB, SAEB e SEC.

A Unidade Técnica (Ref.3051939-104/110) ressaltou que, em relação à **SESAB**, “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**. (Grifou-se)

Quanto à **SAEB**, unidade em que foram executadas despesas como DEA no montante de **R\$120,1 milhões**, de igual modo, a Auditoria (Ref.3051939-104/110) pontuou que **“100% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício a que compete cada despesa”** (grifou-se):

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. (Grifou-se)

Por fim, no que tange à SEC, órgão em que foram executadas despesas como DEA no total de **R\$173,2 milhões**, a Unidade Técnica (Ref.3051939-104/110) registrou que **“pelo menos 90% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no período de competência”** (grifou-se).

Consequentemente, a Auditoria deste TCE/BA (Ref.3051939-104/110) reiterou 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. (Grifou-se)

A Unidade Técnica (Ref.3051939-104/110) pontuou, ainda, 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”** (grifou-se): **“A extrapolação dos saldos orçamentários foi de R\$56,9 milhões, R\$10,6 milhões e R\$1,6 milhão, respectivamente”** (grifou-se)

Ao examinar a defesa apresentada nos presentes autos, o Órgão Técnico deste Tribunal (Ref.3076504) reiterou a sua conclusão de que, ao longo dos últimos exercícios, **despesas têm sido “executadas, sem que o registro do empenho seja devidamente realizado previamente**, conforme estabelecido no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, ocasionando a **execução forçada e irregular por meio de DEA**, sem estarem presentes os requisitos legais” (grifou-se):

Em outras palavras, a equipe técnica ressalta que a amostra auditorial tem revelado que quase a totalidade da despesa referente à DEA é plenamente conhecida no exercício do fato gerador e tem o seu reconhecimento postergado para posterior registro como DEA no exercício seguinte.

Registre-se que o ‘engavetamento’ de despesa pública, cujos fatos geradores já tenham ocorrido ainda no exercício corrente, para posterior registro como DEA, causa distorções em vários demonstrativos contábeis e financeiros. [...]

A Auditoria tem identificado, de forma reiterada ao longo dos últimos exercícios, **a execução de despesas sem o prévio empenho, postergando a execução para os exercícios seguintes**, contrariando o art. 165 da CF/1988, que trata do princípio da anualidade; ao art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece que pertencem ao exercício as

despesas nele empenhadas; [ao] art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que trata sobre a vedação de despesas sem prévio empenho; e [...] à LOA aprovada pelo Poder Legislativo, fato este já comentado na Seção Analítica das Contas de Governo, exercícios de 2020 e 2021.

Em direção similar, o MPC (Ref.3080748) destacou que, “[**d**esde o exercício de 2015, vêm sendo apontadas irregularidades no empenho de DEA, notadamente em face da violação à regra constitucional contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, segundo a qual é vedada ‘a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais’” (grifou-se).

Em análise conjugada desse dispositivo com o art. 35, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/1964, que institui o “regime de competência para as despesas públicas”, como apontado pelo *Parquet* de Contas (Ref.3080748), chega-se à compreensão de que “o ato de empenho é estágio da despesa pública que assume relevantes funções” (grifou-se), dentre as quais se incluem as seguintes:

(i) vincular a despesa pública a um dado exercício, em consonância com o art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/1964, que estabelece, para as despesas, o princípio da competência, e (ii) limitar formalmente a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas aos créditos orçamentários ou adicionais, em atendimento ao disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República. (Grifou-se)

Como apontado pelo MPC (Ref.3080748), o **empenho**, em um determinado exercício, das despesas a ele relacionadas, “constitui **regra** destinada a assegurar a correta gestão da execução orçamentária, na medida em que viabiliza o controle do fluxo orçamentário e o equilíbrio entre receitas e despesas”, restringindo “o gasto público aos limites autorizados pela Lei orçamentária, aprovada pelo Parlamento.” Apenas **de forma excepcional** “a lei admite que sejam pagas, à conta de dotações específicas consignadas no orçamento, despesas de exercícios anteriores, que, **por equívoco ou circunstância alheia à vontade do agente público**, não tenha sido possível processar na época própria.”

Conforme ressaltado pelo *Parquet* de Contas (Ref.3080748), “[a] esse respeito, o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 dispõe **taxativamente** sobre as hipóteses que autorizam o pagamento de despesas de exercícios anteriores, evidenciando a singularidade do seu manejo”:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais **o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las**, que não se tenham processado na época própria, bem como os **Restos a Pagar com prescrição interrompida** e os **compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício** correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (Grifou-se)

No mesmo sentido, temos o disposto no art. 1º do Decreto Estadual nº 181-A, de 09/07/1991:

Art. 1º - Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente

reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais **o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las**, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de **Restos a Pagar, com prescrição interrompida**;

III - **compromissos reconhecidos** pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas **que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente**. (Grifou-se)

Como apontado pelo MPC (Ref.3080748), em face da “**excepcionalidade** do instituto, é crucial que se estabeleçam os contornos das situações fáticas ensejadoras do pagamento de despesas de exercícios anteriores, de modo a assegurar o seu emprego adequado e evitar impactos fiscais e orçamentários indevidos.” Contudo, “o Estado da Bahia, [...] apegando-se a uma interpretação absolutamente equivocada da legislação pertinente, pagou, no exercício de 2022, como DEA, o montante de **R\$1.040,9 milhões**” (grifou-se).

Conforme ressaltado pelo *Parquet* de Contas (Ref.3080748), “[a] análise dos informes levantados pela área técnica desse Tribunal revela”:

(i) a **inobservância às limitações contidas na lei orçamentária anual**, mediante a assunção de despesas sem prévio empenho e além dos créditos orçamentários; (ii) o **caráter sistêmico da irregularidade relativa ao uso indiscriminado de DEA**, sobretudo em razão das distorções que têm sido provocadas na realidade das contas públicas estaduais; (iii) o **prejuízo ao erário que o atraso nos pagamentos tem ocasionado**. (Grifou-se)

Em face do exposto, acolho a **RESSALVA** proposta pelo Relator e acompanho a Unidade Técnica (Ref.3051939-358) em sua sugestão de expedição das **DETERMINAÇÕES** indicadas no item **2.18.3 (4, 5 e 6)** da Seção Analítica voltadas à: i) realização dos “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”; ii) inscrição em Restos a Pagar de “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”; iii) não assunção de “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.”

De igual modo, alinho-me à compreensão do MPC (Ref.3080748-80) quanto à importância da expedição das **DETERMINAÇÕES** indicadas nos itens **b.2, b.3 e b.4** do seu Parecer para que: i) “no momento da confecção do projeto de lei orçamentária anual”, sejam adotadas “as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o

conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos arts. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964”; ii) “em cumprimento ao que dispõe o art. 167, inciso II, da Constituição Federal”, sejam adotadas “medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes”; e iii) sejam adotadas, “com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência”.

Ademais, acompanho o Relator em sua proposta de expedição dos **ALERTAS**, referentes às seguintes “irregularidades na gestão orçamentária”: i) “[d]istorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)”; e ii) “[a]ssunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, SETUR e Gabinete do Governador”.

4.3 Subavaliação dos RPs causada pelo uso irregular de DEA (Item 2.6.3.6.1 da Seção Analítica)

No que diz respeito à **subavaliação de Restos a Pagar** (item 2.6.3.6.1), após a análise da amostra selecionada, a Unidade Técnica do Tribunal (Ref.3051939-110/112) identificou que “o montante de despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em RPs [Restos a Pagar] 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” (grifou-se). Como apontado pela Auditoria, “[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” (grifou-se).

Como ressaltado pelo *Parquet* de Contas (Ref.3080748), tal irregularidade é ilustrativa das **distorções na realidade das contas públicas** causadas pelo já abordado **uso indiscriminado de DEA**, que, como visto, assumiu **caráter sistêmico** no âmbito do Estado.

Diante de todo exposto, **RESSALVO** a 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.

Entendo que assiste razão ao Órgão Técnico deste TCE/BA (Ref.3051939-358) quanto à importância da expedição da já citada **DETERMINAÇÃO** indicada no item **2.18.3 (6)** da Seção Analítica voltada à inscrição em Restos a Pagar de “todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício”.

Além disso, acolho o **ALERTA** proposto pelo Relator, no sentido de que a “Subavaliação de Restos a Pagar (RPs), no valor de **R\$211,7 milhões** [...] representa irregularidade na gestão orçamentária” (grifou-se).

4.4 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais (Item 2.6.3.8 da Seção Analítica)

O inciso I do 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. Por sua vez, o Anexo I estabelece que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis devem incluir detalhes sobre os repasses por convênios a prefeitura e organizações não governamentais (ONGs), indicando a movimentação no ano e um resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.).

No final do exercício de 2022, os convênios e termos assemelhados pendentes de comprovação da aplicação dos recursos apresentaram saldo de R\$ 1.945,00 milhões, 126,77% superior ao saldo (R\$857,7 milhões) registrado no final do exercício de 2021 (Ref.3051939-119).

Contudo, a Auditoria destacou 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 execução, concluídos, paralisados). A ausência de tais informações impede a adequada *accountability* e prejudica o exercício do controle social, sendo ponto recorrente nas Contas do Chefe do Poder Executivo e objeto de recomendações desde o ano de 2018 e que ainda não foram atendidas (Ref.3051939-119/121).

Além da ausência de informações relevantes à prestação de contas, os Auditores verificaram (Ref.3051939-121/122), com base nos dados do Portal Transparência Bahia, que houve um aumento significativo do volume de convênios e instrumentos congêneres celebrados em 2022 e grande concentração (36,53 %) na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).

Diante desse panorama, foi realizada Auditoria (Processo TCE/013054/2022) na CONDER com foco na celebração, no acompanhamento e na fiscalização de convênios celebrados, tendo sido encontradas as seguintes falhas (Ref.3051939-122/123): **i)** ausência de acompanhamento de instrumentos com vigência expirada sem a execução total do objeto (situação passível de instauração de tomada de contas especial); e **ii)** ausência de acompanhamento de instrumentos com inconsistências quanto aos valores celebrados, aos valores desembolsados e à situação do andamento do convênio. Percebe-se, portanto, fragilidades e inadequações do controle interno da CONDER em relação aos convênios que apresentam maior risco e prejuízo ao erário, além de registro inconsistentes em relação aos demais instrumentos vigentes.

Outro fator que contribui para a ocorrência das irregularidades apontadas pela Auditoria está relacionado à operação do Sistema POLO, utilizado pela CONDER, que revelou a existência de valores de repasse irregularmente zerados, convênios com registro ativo que já deveriam ter sido baixados e instrumentos com saldo negativo.

É importante ressaltar que tais fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres e a ausência de sistema de gestão e controle de convênios não é exclusividade da CONDER. Desde 2018, pontuam os Auditores (Ref.3051939-122) a ausência de um sistema corporativo ou plataforma eletrônica do Estado da Bahia que permita o gerenciamento de convênios e instrumentos congêneres e o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Diante desse cenário, a Equipe Técnica apontou outras irregularidades relativas à celebração, ao acompanhamento e à fiscalização de convênios, quais sejam (Ref.3051939-123): a) não observância ao Princípio da Transparência nas publicações oficiais relativas aos convênios celebrados; b) utilização de licitações pretéritas em instrumentos de convênios firmados a posteriori; c) insuficiência de documentos exigidos pela Resolução TCE/BA nº 144/2013, para a celebração de convênios; d) ausência de estudos prévios e de critérios técnicos na concessão dos recursos; e) 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 convenientes; e f) 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.

O volume de recursos descentralizados, sem o devido controle e transparência fiscal (art. 48 da LRF³⁴) por parte do Poder Executivo, prejudica a avaliação, pelos usuários destinatários, das políticas alcançadas por essas transferências. Além disso, a disponibilização de informações incompletas e/ou imprecisas compromete o entendimento, amplo e completo, sobre a real situação dos convênios e ajustes congêneres pela sociedade, violando o dever constitucional da transparência pública (art. 5º, inc. XXXIII) e o princípio da publicidade (art. 37, *caput*).

Por sua vez, o MPC (Ref.3080748-77) registrou que o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, que instituiu o novo MROSC, tornou imperativo o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro das informações atinentes às parcerias celebradas, com acesso aberto a todo e qualquer interessado (art. 65), e reforçou o dever do Estado da Bahia de implantar um sistema informatizado que proporcione ampla transparência à gestão dos recursos públicos voluntariamente repassados. Portanto, em seu Parecer nº 000523/2023, o *Parquet* de Contas reiterou (Ref.3080748-78) a determinação (3.b.16) e as recomendações (3.c.7 e 3.c.8) propostas pelos Auditores (Ref.3051939-124).

Desse modo, acolho a **RESSALVA** proposta pelo Relator e a **DETERMINAÇÃO** sugerida pelos Auditores, no item 2.18.3 (8) da Seção Analítica (Ref.3051939-358), no sentido de 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.

34 "Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: [...] II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;"

Ademais, acolho as **RECOMENDAÇÕES** do Relator, visando atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios e implantar plataforma de gestão e controle de convênios e o **ALERTA** referente ao 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 conseqüente dano ao erário estadual podem comprometer dos resultados dos programas envolvidos e caracterizar irregularidades na gestão orçamentária (item 2.6.3.8).

4.5 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares (item 2.6.3.9 da Seção Analítica)

No exercício de 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 no § 9º, do art. 160, da 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, ficando, aproximadamente, R\$8,7 milhões como provisão para emendas parlamentares, na Unidade Encargos Gerais do Estado.

Conforme esclarece o MPC (Ref.3080748-19), em conformidade ao que dispõem os §§ 9º, 10, 11 e 14 do art. 160 da CE/1989³⁵ (Ref.3080748-19):

[...] ao apreciarem o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, os integrantes do Poder Legislativo podem propor emendas, com fins de lhe acrescentar dotações orçamentárias voltadas ao atendimento de demandas específicas, oportunidade em que formalmente indicarão as ações e os programas nos quais os recursos deverão ser alocados. É o chamado orçamento impositivo, vez que obriga o Poder Executivo a executar, orçamentária e financeiramente, as ações correspondentes às programações orçamentárias advindas das emendas em deslinde.

Quanto à distribuição dos valores das emendas por área/função de governo, dos R\$116,3 milhões orçados, 55,98% foram destinados à saúde, 27,73% executados na educação e 16,29% em outras funções, o que atenderia aos percentuais fixados pelo art. 51 da LDO/2022 (Lei Estadual nº 14.381, de 03/11/2021)³⁶.

35 Art. 160 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma do seu Regimento Interno. [...] § 9º - As emendas individuais propostas pelos deputados ao projeto de lei orçamentária serão: I - aprovadas no limite correspondente de 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, e II - divulgadas em audiências públicas pelos municípios beneficiados. § 10 - É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em Lei Orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a 0,33% (zero vírgula trinta e três por cento) da Receita Corrente Líquida, realizada no exercício anterior. § 11 - No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo: I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público Estadual publicarão as justificativas do impedimento; II - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional à Assembleia Legislativa para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado; III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão permanente prevista no art. 160, § 1º, o projeto será considerado rejeitado. [...] § 14 - Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência do Estado aos Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo.

36 Art. 51 - As emendas individuais propostas pelos deputados de que trata o art. 160 da Constituição Estadual destinarão, na Lei Orçamentária de 2022, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do seu limite para a área de saúde; 25% (vinte e cinco por cento) para a área de educação; e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) para execução em qualquer área temática do PPA 2020- 2023.

Entretanto, com relação à execução orçamentária e financeira das emendas, verificou-se uma diminuta performance executória, com valor formalmente empenhado de R\$52,36 milhões (45,03%), sendo pagos R\$42,38 milhões (36,45%) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$116,28 milhões), evidenciando que não foi cumprido ao menos a execução de 50% do que fora orçado. Além disso, a situação se agrava ao se constatar que o montante efetivamente pago (R\$42,38 milhões) correspondeu a 80,94% do total empenhado (R\$52,36 milhões). É importante ressaltar que esse descumprimento legal tem sido recorrente desde o ano de 2017, com uma diminuição significativa (38,60%) na execução em relação ao ano de 2021 (Ref.3051939-126 e Ref.3080748-18).

Ademais, houve inobservância ao princípio da isonomia, demonstradas por meio das variações entre 00,00% e 86,42% na execução orçamentária e de 0,00% a 72,33% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2022 para cada deputado estadual, descumprindo o que exige o art. 160, § 10, da Constituição Estadual. Contudo, 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.

Por sua vez, o art. 56 da LDO/2022 estabeleceu que, nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o § 11 do art. 160 da CE/1989, as emendas não seriam de execução obrigatória enquanto perdurasse o impedimento, a contar da notificação do impedimento ao autor da emenda, e que tais impedimentos seriam identificados pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução da emenda e, com as devidas justificativas, imediatamente comunicados oficialmente à SEPLAN, à Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) e ao autor da emenda para possíveis adequações técnicas.

Ao analisar as justificativas das secretarias envolvidas, os Auditores (Ref.3051939-128) e o MPC (Ref.3080748-23/24) concluíram que o Poder Executivo Estadual continua descumprindo os mandamentos da CE/1989 e da LDO/2022, no que se refere a execução das emendas parlamentares impositivas, uma vez que, apesar de apresentarem impedimentos para justificar a baixa execução, não fizeram a publicação na imprensa oficial do estado até a data de 30/06/2022, conforme estabelecido no art. 160, § 11, inciso I, da CE/1989 e no art. 56, §§ 2º 4º, inciso I, da LDO/2022. Essa publicação é necessária para possibilitar o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável.

Registre-se, ainda, que o TCE/BA vem expedindo recomendações direcionadas para a correção das irregularidades relacionadas com a não execução de emendas impositivas desde o ano de 2017, as quais não foram cumpridas.

Desse modo, acato a **RESSALVA** indicada pelo *Parquet* de Contas, em função da falta de isonomia e baixos percentuais executórios das emendas parlamentares

impositivas, em contrariedade ao disposto no art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual de 1989.

Entendo que assiste razão à Auditoria e ao MPC quanto à expedição da **DETERMINAÇÃO** proposta no item 2.18.3 (9) da Seção Analítica (Ref.3051939-358) e 3.b.5 do Parecer nº 000523/2023 (Ref.3080748-80), no sentido de executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo.

Acolho a **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Relator, para que seja elaborado 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.

4.6 Omissões e distorções materiais verificadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCES) de 2022 (itens 2.7.11, 2.7.12 e 2.7.14 da Seção Analítica)

Os Auditores avaliaram a gestão patrimonial por parte do Estado, tendo destacado em suas considerações sobre a prestação de contas os seguintes aspectos:

- 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);
- os saldos apresentados nas DCCES de 2022 não refletem adequadamente os passivos relacionados com as provisões para contingência; as 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; não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP (item 2.7.12);
- 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).

Os citados achados contrariam aos Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados, NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, e a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis), estabelecidas com o propósito de proporcionar qualidade, tempestividade e compreensibilidade dos relatórios emitidos pelo setor público.

Com relação ao achado reportado no item 2.7.11, a Administração Pública informa que “o Estado iniciou o processo de apropriação das Férias e 13º Salário [em 2022],

tendo como meta a continuidade e a avaliação de outras rubricas que podem ser apropriadas nos exercícios seguintes” (Ref.3063440-109). Quanto ao item 2.7.14, a defesa expõe que as “contas de Patrimônio Social e Reserva vem passando por um processo de depuração e ajustes de contabilização desde o exercício de 2021”, visando equalizar os “saldos da contabilidade das estatais dependentes (Lei 6.404/76) e o saldo dessas no FIPLAN (Lei 4.320/64)” (Ref.3063440-109), além disso, pontua que os reflexos patrimoniais da EMBASA “são capturados no momento da avaliação dos investimentos pelo Método da Equivalência Patrimonial - MEP, conforme Nota Explicativa n.º 11”, em função da sua condição de empresa estatal não dependente (Ref.3063440-110).

No que se refere ao item 2.7.12, a defesa argumenta que:

[...] nos três casos citados (reajustes de servidores inferior a inflação, perdas com reequilíbrio econômico e financeiro etc., e obrigações decorrentes da corresponsabilidade do Estado para com as estatais independentes), não há em se falar em possibilidade de avaliação do grau de certeza da saída de recursos, visto que ainda não há demanda judicial estabelecida, não sendo possível avaliar se a saída será provável, possível ou remota, condição essencial para a cordata classificação da obrigação.

[...]

No tocante especificadamente à solicitação relativa às contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito, cabe, mais uma vez, reiterar os termos da resposta encaminhada, a qual reforça que a Procuradoria Geral do Estado apresentou as informações que dispõe sobre a matéria, bem como pontuou as dificuldades para realizar o chamado contingenciamento de todo o passivo do Estado sem a contratação de ferramenta de tecnologia, inclusive com machine learning, devido ao enorme passivo (estimado em mais de 300.000 processos) e de consultoria para auxiliar a Procuradoria na definição dos parâmetros, aplicando os conceitos necessários a garantir a fidedignidade das informações a serem prestadas, devido, inclusive, ao seu caráter estratégico. Trata-se de tarefa complexa e que exige um grande esforço, sendo impossível a realização de forma manual.

Para dar conta desta atividade gigantesca, diante da crescente judicialização, a PGE apresentou Nota Técnica já aprovada no âmbito do Profisco II. O projeto, em resumo, busca adequar os processos de trabalho aos padrões internacionais de contabilidade, harmonizados com a legislação nacional vigente e aos princípios da ciência contábil, possibilitando realizar o correto registro da aprovação e execução do orçamento, com o foco no patrimônio público, conforme estabelecido no Plano de Contas aplicado ao Setor Público.

Do exposto, verifica-se que a Administração Pública, exceto quanto a mensuração das provisões para contingência com reajustes de servidores inferior a inflação, as perdas com reequilíbrio econômico e financeiro e obrigações decorrentes da corresponsabilidade do Estado para com as estatais independentes, reconhece os achados e afirma que está trabalhando para solucionar as incorreções identificadas pelos Auditores.

Contudo, as omissões e distorções materiais verificadas pelos Auditores nos itens 2.7.11, 2.7.12 e 2.7.14 requerem a máxima urgência e atenção nas suas correções, uma vez que influenciam a compreensão e as decisões da própria máquina pública, prejudicando sua governança.

Além disso, essas omissões e distorções refletem na compreensão e nas decisões deste Tribunal a partir da leitura das Demonstrações Contábeis, objeto de análise para emissão do Parecer Prévio. É importante repisar que o Parecer Prévio se destina a fornecer lastro para a realização do julgamento político na Assembleia Legislativa e, em obediência às regras dispostas no art. 48 da LRF, constitui-se em um instrumento de transparência da gestão fiscal para conhecimento de toda a sociedade.

Diante do exposto, **RESSALVO** as condutas expressas nos achados reportados nos itens 2.7.11, 2.7.12 e 2.7.14 da Seção Analítica, acolhendo as **DETERMINAÇÕES** indicadas pelos Auditores no item 2.18.3 (16 a 20) da Seção Analítica (Ref.3051939-359/360), no sentido de: apropriar as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15367; aplicar a NBC TSP 03, itens 98 e 100, que trazem, respectivamente, requisitos necessários para correta divulgação acerca das provisões e dos passivos contingentes; 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 e NBC TSP 11; 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.

Converto a recomendação sugerida pelos Auditores no item 2.18.4 (33) da Seção Analítica (Ref.3051939-366), em **DETERMINAÇÃO**, para que a Administração Pública normatize a metodologia e implemente os procedimentos para mensuração das contingências passivas, 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.

Acolho a **RECOMENDAÇÃO** do Relator, no sentido de dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação e também acolho a **RECOMENDAÇÃO** indicadas pelos Auditores no item 2.18.4 (32), no sentido de disciplinar os procedimentos para apropriação dos diversos tipos de obrigações de natureza trabalhista.

5 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

A Auditoria apresentou resultados sobre auditoria financeira e análise referente as demonstrações financeiras do Estado da Bahia, de modo a expressar sua “opinião sobre a existência ou não de distorções relevantes em determinados grupos de contas” (Ref.3051939-180), e, relação às quais tecerei os seguintes comentários:

5.1 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 (item 2.8.1.1.1)

De acordo com a defesa, as contas não escrituradas são contas de autenticação, “devidamente normatizada na Instrução Normativa SAF nº 16/2015 e devem ser objeto de conciliação pelas respectivas unidades responsáveis, observando o disposto no Dec. 14.407/2013” (Ref.3063440-54). A defesa acrescenta, ainda, que:

O uso da conta de autenticação tem por objetivo o pagamento de obrigações nas situações em que não seja possível a realização dessa última etapa na execução do sistema FIPLAN, por motivos que não decorrem de limitações desse sistema e que ultrapassam o nível de intervenção das áreas gestoras do sistema. Mesmo nesses casos, as etapas de empenho e liquidação são executadas regularmente no sistema FIPLAN. (Ref.3063440-55)

O MPC observa que o Estado da Bahia, em relação ao achado, acostou um argumento de ordem jurídica, consubstanciado na normatização realizada por meio da Instrução Normativa SAF nº 16/2015, e outro de natureza prática, em função da existência de determinadas obrigações cujos pagamentos não podem ser concluídos por meio das funcionalidades existentes no Sistema FIPLAN.

Sobre a temática, acompanho a compreensão do Relator, no sentido de que, “o objetivo da escrituração das contas públicas [é] garantir a integridade e a segurança das informações registradas, além de permitir aos gestores a transparência e o controle administrativo”. Assim, acolho a **RESSALVA** proposta pelo Relator.

Aplico as **DETERMINAÇÕES** indicadas na Seção Analítica (Ref.3051939-360), no item 2.8.3 (21 e 22), de modo a cumprir-se o disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF, assegurando a escrituração das contas bancárias, assim como identificar as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos em 31/12/2022, visando a emissão de nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c.

Também acolho a **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Relator, quanto a adequação do Sistema FIPLAN para que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna e o parágrafo de **ÊNFASE** relativa a manutenção de contas bancárias sem escrituração.

5.2 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 da Seção Analítica)

De acordo com a defesa, em função da adesão do Estado da Bahia ao Regime Especial normatizado no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, torna-se “inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal” e, por consequência, “o art. 10 da LRF tem sua eficácia prejudicada e, com isso, todo o entendimento da equipe de auditoria, baseado em tal dispositivo” (Ref.3063440-62). Além disso, registra que os precatórios “estão publicados, no sítio de internet do TJBA, em lista de ordem formada estritamente pelo critério cronológico, conforme disposto no Art. 12, § 2º, da Resolução 303/2019, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.” (Ref.3063440-62)

Cumprir registrar que o art. 10 da LRF assim estabelece “A execução orçamentária e

financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.” Por sua vez o art. 97 do ADCT diz:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, **sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14**, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. (Grifou-se)

Ao cotejar os dispositivos citados, fica evidente o correto entendimento da Equipe de Auditoria, uma vez que a questão da ordem cronológica está presente no § 2º do art. 100, excetuado no art. 97 do ADCT, portanto, ainda aplicável aos precatórios emitidos em desfavor do Estado da Bahia.

Diante do exposto, **RESSALVO** a ausência de registros individualizados da execução orçamentária e financeira dos precatórios e acolho a **DETERMINAÇÃO** proposta na Seção Analítica (Ref.3051939-360), no sentido de cumprir o disposto no art. 10 da LRF, registrando a execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários (item 2.8.3 (26), da Seção Analítica).

5.3 Subavaliação da dívida com precatórios de, pelo menos R\$257,2 milhões (5,15% do total da dívida com precatórios), causando distorção relevante no saldo da Conta (item 2.8.1.2 da Seção Analítica)

A defesa argumenta que “[o]s registros do saldo de precatórios, nas DCCEs, têm por base, as informações prestadas pelo TJBA, a partir de solicitação da SEFAZ”, justificando que não cabe a PGE a atualização dos “valores das dívidas de cada processo que conste na fila para emissão de precatórios” (Ref.3063440-63/64).

A atualização da dívida pública, nesse caso materializado nos precatórios, deve ser uma preocupação da Administração Pública, ainda que a gestão dessa dívida esteja sob gerenciamento de outro Poder. Diferente do argumentado pela PGE, a Equipe de Auditores não atribuiu à Advocacia Pública a atribuição de atualizar a dívida, mas sim o fornecimento das informações necessárias para que à SEFAZ possa realizar a devida atualização e publicação das DCCEs, de modo a cumprir com sua responsabilidade regimental de acompanhar os passivos e efetuar os registros contábeis da realidade da dívida pública do Estado.

Portanto, **RESSALVO** as contas, em função da subavaliação da dívida com precatórios e acompanho a Unidade Técnica quanto à **DETERMINAÇÃO** proposta na Seção Analítica (Ref.3051939-360), no sentido de 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 NBCTSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c (item 2.8.3 (27) da Seção Analítica). E

acolho do Relator o parágrafo de **ÊNFASE** sobre a Subavaliação da dívida com precatórios.

5.4 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. 4º 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 da Seção Analítica)

A Equipe Auditorial, além de apontar a existência de disponibilidade bruta de R\$12.824,9 milhões, em 31/12/2022, expõe que:

O saldo nas fontes 100 e 300 (não vinculadas) 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). (Ref.3051939-207, grifos no original)

A Procuradoria do Estado, na peça de defesa, argumenta não ser razoável o apontamento da Auditoria da existência de “comportamento deliberado para acumulação de recursos”, ponderando que:

As estimativas de receitas para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2022 foram realizadas no período de março a junho de 2021, à luz da conjuntura econômica que se desenhava na época e que ainda estava contaminada com as incertezas que reverberaram do período da pandemia de covid-19.

Desta forma, as previsões de receitas foram estruturadas a partir de um cenário macroeconômico no qual o mercado prospectava um crescimento dos Produtos Internos Brutos (PIB) nacional e estadual na ordem de 2,3% e uma inflação, medida pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI), de 3,6%. Ocorre que foram apurados valores para esses indicadores que superaram as expectativas. As taxas de crescimento real dos PIB nacional e estadual foram de 2,9% e 2,6%, respectivamente. Os preços também foram para além do esperado e o IGP-DI acumulado em 2022 fechou em 5,0%.

[...]

Adicionalmente, as incertezas decorrentes dos cenários político, econômico e sanitário ainda recomendam prudência e planejamento criterioso na aplicação desses recursos financeiros. Neste aspecto, desde 2015, o Governo do Estado tem se destacado na contenção de gastos de custeio, registrando uma economia de R\$ 9 bilhões com o programa de Qualidade do Gasto Público, ao tempo em que também é referência do lado dos investimentos.

Ainda que pareçam razoáveis as ponderações apresentadas pela defesa, o montante acumulado de disponibilidades representa 17,90% da receita orçamentária total realizada pelo Estado em 2022 e a contenção de gastos de custeio tem reflexo direto na prestação dos serviços que garantem os direitos fundamentais. Sobejam na Seção Analítica e neste VOTO as evidências da necessidade de mais aporte de recursos para atender a saúde, a educação e a segurança pública.

Assim, **RECOMENDO** que seja elaborado plano de aplicação para os recursos acumulados, oriundos de exercícios anteriores, de modo a contemplar os projetos e programas mais urgentes, por meio da abertura de crédito adicional disciplinado no inciso I, do § 1º, do art. 43 da Lei 4.320/1964.

Também acolho as **RECOMENDAÇÕES** propostas pelo Relator, para que sejam aprimorados os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, aperfeiçoados as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado e os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis.

6. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (ITENS 2.6.3.11 E 2.15 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

Peça fundamental no âmbito da gestão pública, a transparência é essencial para que o cidadão possa atuar no controle e fiscalização das ações de governo, garantindo a aplicação correta dos recursos públicos com atendimento ao interesse público. À vista disto, a Unidade Técnica avaliou em que medida o Estado se estrutura e disponibiliza informações que garantam a adequada transparência.

A partir dessa análise, observou a área técnica deste TCE/BA que, nos sites corporativos estaduais, há uma escassez de documentação quanto às Parcerias Público-Privadas (PPPs) contratadas, bem como de informações quanto aos projetos em fase de licitação em estudo. Constatou-se que o Estado não proporciona um espaço virtual que efetive a transparência de suas parcerias e, ainda, carece de uma regular alimentação dos endereços existentes, tanto pela ausência de informações atualizadas quanto pelo baixo quantitativo de documentos anexados. Esses fatos já foram objeto de **recomendação** por este Pleno, tendo sido objeto de reiteração no Parecer Prévio de 2021.

Na presente conta, os Auditores conduziram seu opinativo pela aplicação de recomendação (Ref.3051939-370) no sentido de “conferir ampla e detalhada transparência dos gastos relativos aos contratos de PPP, nos sites corporativos do Estado, atualizando tempestivamente as informações necessárias” (Ref.3051939-370). Contudo, tendo em vista que a Lei de regência das PPP (Lei Estadual nº 9.290/2004) 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”, converto a recomendação proposta pelos Auditores, no item 2.18.4 (61) da Seção Analítica, em **DETERMINAÇÃO**, no sentido de “conferir ampla e detalhada transparência dos gastos relativos aos contratos de PPP, nos sites corporativos do Estado, atualizando tempestivamente as informações necessárias”, em observância ao art. 4º da Lei Estadual nº 9.290/2004.

Ainda quanto à transparência, mesmo após **reiteradas recomendações** em Pareceres Prévios, desde o exame das contas de 2013, constatou-se que o Poder Executivo estadual ainda não realiza a divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas em seu portal eletrônico, contrariando o dever de transparência ativa presente na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

A Bahia permanece sendo o único estado do Nordeste que não dispõe de página específica para divulgação de vencimentos de seus servidores. Em razão disso,

acolho a sugestão do *Parquet* de Contas pela imposição de **RESSALVAS** às contas, acompanhando a **DETERMINAÇÃO** sugerida pelos Auditores, no item 2.18.3 (34) da Seção Analítica (Ref.3051939-361), e pelo MPC, disposta no item 3.b15 (Ref.3080748-82), para que o Governo do Estado divulgue nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, a fim de que sejam atendidos pressupostos básicos de transparência exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF; art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/11, replicados e absorvidos pela Lei Estadual nº 12.618/12, e no tema 483 do STF.

Os Auditores também constataram que o Governo do Estado ainda não elaborou regulamentação para o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos disposta no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/05, **mesmo após quase 18 anos de sua vigência e três recomendações do TCE/BA nas contas de governo dos exercícios de 2017 a 2019**. Ademais, contrariando o §1º do supracitado dispositivo legal, não foram identificadas publicações contendo a relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública Estadual, bem como da relação das faturas emitidas pelos credores, resultando em riscos para a regular execução orçamentária e financeira.

Por conseguinte, entendo que assiste razão ao *Parquet* de Contas quanto a imposição de **RESSALVAS**, assim como a Auditoria quanto à **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.18.3 (11) da Seção Analítica (Ref.3051939-359), para que seja disponibilizada, nos sites oficiais do Governo, a relação das 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.

Converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação disposta no item 2.18.4 (22) da Seção Analítica (Ref.3051939-365), para que seja regulamentado a 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.

E acolho o **ALERTA** do Relator, relativo 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.

Outra questão relevante quanto à transparência está nas notas explicativas, onde os auditores observaram que ainda se mantém a insuficiência de elementos informativos sobre determinadas rubricas contábeis com saldos relevantes, cuja não apresentação pode comprometer a sua adequada compreensão. Nesse sentido, destacamos os seguintes aspectos:

- ausência das informações sobre os repasses por convênios à prefeitura e ONGs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.) (item 2.6.3.8);
- ausência das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.) (item 2.6.3.8.1);

- notas explicativas 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 (item 2.7.12);
- informações em notas explicativas divergentes dos fatos ocorridos em derredor da operação de aumento de participação na Bahiagás, no montante de R\$574,8 milhões (item 2.7.5.3);
- disponibilidades em contas bancárias não escrituradas de, no mínimo, R\$51,9 milhões, na data de 31/12/2022, sem a adequada evidenciação nas DCCes de 2022 e em Notas Explicativas (item 2.8.1.1.2)

Esses aspectos contrariam o princípio da transparência, compromete as atividades dos controles interno, externo e social, razão pela qual requer a máxima atenção, em especial por se tratar de irregularidades já pontuada desde 2016.

Assim, acolho as **RESSALVAS** propostas pelo Relator, relativas aos achados reportados nos itens 2.6.3.8 e 2.8.1.1.2 e acrescento **RESSALVA** às contas em função do achado 2.7.12.

Ademais, acompanho a sugestão dos Auditores, descrito no item 2.18.3 (8) da Seção Analítica (Ref.3051939-358) e do MPC, constante no item 3.b16 (Ref.3080748-82), quanto à imposição de **DETERMINAÇÃO** de que o Governo do Estado encaminhe a este TCE/BA 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.

Além disso, entendo que assiste razão à **DETERMINAÇÃO** da Auditoria, inscrita no item 2.18.3 (17) da Seção Analítica (Ref.3051939-359) quanto à aplicação da NBC TSP 03, itens 98 e 100, que trazem, respectivamente, requisitos necessários para correta divulgação acerca das provisões e dos passivos contingentes, e converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação disposta no item 2.18.4 (33) da Seção Analítica (Ref.3051939-366), para que o Governo do Estado normatize 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.

Quanto ao item 2.8.1.1.2, acolho as **DETERMINAÇÕES** da Auditoria ao Governo do Estado, dispostas no item 2.18.3 (21 a 25) da Seção Analítica (Ref.3051939-360) para (i) identificar 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; (ii) 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; (iii) 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; (iv) apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas; e (v) 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.

Ademais, acompanho o Relator nas **RECOMENDAÇÕES**, para que o Governo do Estado (i) atualize as normas e aprimore as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas a prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades; (ii) implante plataforma/sistema de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais; (iii) aprimore 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; e (iv) revise os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas; e adeque o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna.

Também acompanho o Relator no **ALERTA** quanto ao 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 conseqüente dano ao erário estadual podem comprometer dos resultados dos programas envolvidos e caracterizar irregularidades na gestão orçamentária.

7. CONTROLE INTERNO (ITENS 2.16, 2.17.1 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

O controle interno é aspecto fundamental da atividade administrativa de toda e qualquer organização (pública ou particular), ao lado do planejamento, da organização e da direção. É por meio dele que se detectam eventuais desvios ou obstáculos que possam surgir durante a execução de um programa, possibilitando a adoção tempestiva de medidas corretivas para que o processo se reoriente na direção dos objetivos traçados pela organização.

Nesse sentido, conforme bem aponta a Unidade Técnica, a estrutura do controle interno do Poder Executivo tem sido objeto recorrente de apontamentos por este TCE/BA, os quais geraram recomendações em Pareceres Prévios pelo menos desde o exercício de 2019.

Relativamente ao exercício de 2021, recomendou-se que o Governo do Estado editasse decreto dispondendo sobre a obrigatoriedade da prática da gestão de riscos no âmbito da Administração Direta e Indireta e, ainda, que encaminhasse as providências necessárias para dar andamento aos objetivos das Portarias Conjuntas SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01 e nº 02 de 2021.

Quanto à edição do decreto, conforme relata a Auditoria, a AGE encaminhou proposta de edição desde 05/03/2020 ao Secretário da Fazenda, contudo, ainda se encontra em instrução entre a SEFAZ e PGE. O Programa de Gestão de Riscos

(PGR), portanto, continua sendo de caráter facultativo no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

No que se refere à Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01/2021, foi criado um Grupo de Trabalho com o objetivo de avaliar o sistema estadual de controle interno, resultando na apresentação de Relatório Final que apontou fragilidades e medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos. A Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 02/2021, por sua vez, instituiu a Comissão Estadual de Controle Interno estabelecendo procedimentos para integração das macrofunções do controle interno (auditoria, corregedoria, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção).

Contudo, a Unidade Técnica constatou que as providências adotadas pelo Poder Executivo não foram suficientes para o cumprimento integral das recomendações exaradas no Parecer Prévio do exercício de 2021, estando estas recomendações ainda em atendimento.

À vista disto, acolho as **RECOMENDAÇÕES** propostas pelo Relator, para que sejam adotadas medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança, principalmente através da implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado, bem como sejam implementados procedimentos de integração das atividades relativas às macrofunções de controle interno.

7.1 Monitoramento da Auditoria no Sistema FIPLAN (item 2.17 da Seção Analítica)

Apesar do alerta da Unidade Técnica de que somente teremos a definição acerca do cumprimento das ações acordadas após a apreciação do Relatório de Monitoramento da auditoria operacional no Sistema FIPLAN³⁷ (Processo TCE/009164/2020), os Auditores avaliaram que de maneira geral foram adotadas medidas no sentido de implementar as recomendações propostas por este Tribunal, conforme demonstra a TABELA 73 – Percentual de implementação/cumprimento das deliberações da Seção Analítica (Ref.3051939-347/348).

Contudo, a Unidade Técnica apontou as seguintes observações quanto à adequação do Sistema FIPLAN ao disposto no Decreto Federal nº 10.540/20, relativamente ao atendimento a um padrão mínimo de qualidade:

- limitações técnicas do Sistema, que impedem a geração de um arquivo anual do livro Diário para as unidades orçamentárias da Bahia. Uma segunda observação é que o livro Diário não contempla a assinatura digital da entidade e do profissional da contabilidade regularmente habilitado;
- não disponibilização do valor do lançamento da receita consolidado e por unidade gestora;
- permissão de cadastramento de usuário sem a assinatura de Termo de Responsabilidade.

37 A auditoria operacional do FIPLAN foi realizada em 2017/2018.

Ante o exposto, acolho a **DETERMINAÇÃO** sugerida pelos Auditores, disposta no item 2.18.3 (35) da Seção Analítica (Ref.3051939-361), e pelo MPC, inscrita no item 3.b14 (Ref.3080748-81), para que o Governo do Estado cumpra o estabelecido no Decreto Federal nº 10.540/2020, adequando o Sistema FIPLAN ao padrão mínimo de qualidade.

6. CONCLUSÃO

Nas considerações iniciais do presente VOTO, ponderei que a razão do controle externo exercido por esta Casa não é a de controlar por controlar, mas o que se vislumbra é a efetiva contribuição para o aprimoramento da administração pública e a consubstanciação das premissas bases de desenvolvimento econômico, social e o bem-estar da população baiana.

Nesse contexto, os achados de auditoria demonstram que a atuação conduzida pelo ex-Titular do Poder Executivo não foi suficiente para estabelecer uma governança capaz de salvaguardá-lo do cometimento das falhas aqui apontadas.

Contudo, diante das justificativas apresentadas, acompanho o Exmo. Conselheiro Relator, conduzindo meu VOTO pela APROVAÇÃO com RESSALVAS, por entender que embora as ações empreendidas na gestão governamental não tenham obstado as recorrências de determinados achados no exercício de 2022, os achados tampouco denotaram o agravamento do juízo de valor atribuído na apreciação das contas do exercício anterior.

Em conclusão, manifesto meu VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO favorável à **APROVAÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2022, tendo como responsável o Governador Sr. Rui Costa dos Santos, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **COM RESSALVAS** quanto às falhas identificadas pela Auditoria, as quais constam como fundamentação para a Proposta de Parecer Prévio do Cons. Relator, acrescidas:

- **das seguintes RESSALVAS propostas pelo Ministério Público de Contas:**
 - 1) à falta de isonomia e baixos percentuais executórios das emendas parlamentares impositivas, nos moldes em que evidenciado na Seção Analítica (item 2.6.3.9), em contrariedade ao disposto no art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual de 1989 (item a.3 da conclusão do Parecer);
 - 2) à ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da administração pública estadual, contrariando o §1º do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 e o princípio da transparência pública (item a.4 da conclusão do Parecer);
 - 3) à falta de contabilização, nas DCCes de 2022, como despesa de pessoal, no exercício de 2022, do montante de R\$788,17 milhões com despesas referentes à terceirização de profissionais de saúde que atuam nas unidades da rede própria do Estado, em contrariedade ao art. 18, §1º, da LRF (item a.7 da conclusão do Parecer);

- 4) à inobservância a lei do piso salarial profissional nacional estabelecido pela Lei Federal nº 11.738/2008 (item a.9 da conclusão do Parecer);
- 5) o não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009 (item a.10 da conclusão do Parecer);
- 6) ao pagamento de encargos moratórios (multa e juros), conduta que ocasionou despesas ensejadoras de prejuízos ao erário, e, em razão disso, violou o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988), na sua faceta economicidade (art. 70, caput, da CF/1988), que condena a realização de dispêndios dos quais não se possa obter nenhum ganho/proveito social (item a.11 da conclusão do Parecer);
- 7) a ausência de divulgação nominal dos agentes públicos e os seus respectivos vencimentos pelo Poder Executivo Estadual, em desobediência ao quanto previsto nos art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, pelo art. 6º, I e pelo art. 8º, caput e §1º, inciso III, 2º da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618, de 28/12/2012 (item a.12 da conclusão do Parecer);

• **das seguintes ressalvas propostas por esta Conselheira:**

- a) realização de renúncia de receita em patamar superior ao que foi projetado/estimado na LDO e LOA, irregularidade grave que viola os arts. 14 da LRF e 113 do ADCT e os princípios da legalidade (art. 37, caput, da CF/1988) e da separação de poderes (art. 2º da CF/1988) (item 2.6.2.5.2 da Seção Analítica).
- b) 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 da Seção Analítica);
- c) 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 da Seção Analítica);
- d) subavaliação da dívida com precatórios de, pelo menos R\$257,2 milhões (5,15% do total da dívida com precatórios), causando distorção relevante no saldo da Conta (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);
- e) 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 da Seção Analítica);
- f) 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 da Seção Analítica);
- g) acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo da disponibilidade bruta em 31/12/2022 era de R\$12.824,9 milhões, sem diretrizes específicas quanto a aplicação das sobras financeiras (item 2.8.2 da Seção Analítica);

- h) 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 da Seção Analítica).

Em observância **a função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública**, acompanho todos os encaminhamentos de **DETERMINAÇÕES constantes na Seção Analítica**, convertendo as seguintes recomendações em **DETERMINAÇÕES**:

1. adotar as medidas necessárias para que as renúncias de receitas atendam ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT da CRFB e aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º da CF/88) (item 2.6.2 da Seção Analítica);
2. 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);
3. 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);
4. 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);

Ainda, acrescentos as seguintes **DETERMINAÇÕES propostas pelo Ministério público de Contas**:

- a) no momento da confecção do projeto de lei orçamentária anual, adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos arts. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964 (item b.2 da conclusão do Parecer);
- b) em cumprimento ao que dispõe o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item b.3 da conclusão do Parecer);
- c) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos

agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item b.4 da conclusão do Parecer);

- d) adeque o quadro de policiais civis e militares ao quantitativo previsto no art. 55, Anexo IV, da Lei Estadual nº 13.201/2014 e no Anexo I, da Lei Estadual nº 11.370/2009 (item b.12 da conclusão do Parecer);

Além disso, acompanho as **RECOMENDAÇÕES** propostas pelo Relator, exceto o item 5 do “planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas” e o item 1 das “questões constitucionais e legais”, já acolhidas como **DETERMINAÇÃO**, conforme parágrafo anterior, e acrescento as seguintes **RECOMENDAÇÕES** sumariadas no item 2.18.4 da Seção Analítica:

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 1);
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);
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, conseqüentemente, 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 3);
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 4);
5. quanto à sistemática de elaboração do PPA (item 5):
 - 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 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; 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.
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 6);
 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 7);
 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 8);
 9. adotar mecanismos de planejamento orçamentário anual adequado para bancar as despesas relativas às contraprestações e despesas derivadas das PPPs (item 9);
 10. utilizar procedimentos mais eficazes no processo de elaboração da previsão das receitas de capital (item 10);
 11. 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 21);
 12. envidar esforços no sentido de normatizar e assegurar a adequada implementação das diretrizes estabelecidas no PIPCP (item 23);
 13. aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação (item 31);
 14. 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 32);
 15. 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 41);
16. estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (item 42);
 17. 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 43);
 18. associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa 313 – Saúde (item 44);
 19. promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (item 45);
 20. 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 46);
 21. 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 47);
 22. 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 49);
 23. 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 50);
 24. 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 51);
 25. 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 52);
 26. 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 53);
 27. 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 57);
28. 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 58);
29. 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 59):
- 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.
30. 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 60); e
31. 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 63).

Ainda, acrescento a **RECOMENDAÇÃO** para que seja elaborado plano de aplicação para os recursos acumulados, oriundos de exercícios anteriores, de modo a contemplar os projetos e programas mais urgentes, por meio da abertura de crédito adicional disciplinado no inciso I, do § 1º, do art. 43 da Lei 4.320 (item 2.8.2 da Seção Analítica).

Ademais, reforçando a **função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública**, acompanho **TODOS os parágrafos de ÊNFASE, os ALERTAS e o PLANO DE AÇÃO** propostos pelo Ilustre Conselheiro Relator.

Por fim, diante do sistema de planejamento, consubstanciado em condicionantes constitucionais e legais para formulação das leis anuais e plurianuais e das diretrizes de transparência, precisão e clareza para que se possa conduzir e orientar a ação governamental, faz-se necessário também **ALERTAR ao PODER LEGISLATIVO**, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, **das seguintes práticas:**

- fragilidades na elaboração dos planos plurianuais, em razão de insuficiência e impertinência de indicadores, deficiências na construção de metas, além da ausência de projeção de índices esperado, para cada ano e para o final do plano, que comprometem o devido acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas de governo **(item 2.5 da Seção Analítica)**;
- inexistência de lei complementar que regulamente o art. 159, § 9º, inciso I, da Constituição Estadual, que compromete a eficiência, efetividade e eficácia na elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano plurianual **(item 2.5 da Seção Analítica)**; e
- a execução de renúncias de receitas em patamar superior ao autorizado pelo Poder Legislativo, numa afronta aos princípios da legalidade (art. 37, caput, da CF/1988), a organização do sistema de planejamento (art. 165, art. §§ 2º e 6º, da CF/1988; art. 4º, § 2º, V, e art. 5º, II, da LC 101/2000) e a separação de poderes (art. 2º, da CF/1988) **(item 2.6.2.5.2 da Seção Analítica)**.

É o VOTO.

Em 01 de agosto de 2023

Carolina Matos
Conselheira

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Carolina Matos
Conselheira - Assinado em 09/08/2023



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: UONTKWNJEY