

SUMÁRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 SEÇÃO ANALÍTICA

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

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

2.1 ANÁLISES E PROCEDIMENTOS AUDITORIAIS¹

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

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

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

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

¹ Elaborado pela 7ª CCE.

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

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

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

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

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

2.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO⁴

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

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

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

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

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

⁴ Elaborado pela 7ª CCE.

⁵ TCE/001655/2024.

⁶ TCE/009147/2022.

⁷ TCE/003370/2024.

⁸ TCE/003370/2024.

2.2.1 Ausência de Documentos e Informações

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

QUADRO 1 – Documentos e informações ausentes na Prestação de Contas

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ TCE/005129/2024.

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

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

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

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

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

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

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

¹² TCE/005129/2024.

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

2.2.1.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

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

2.3 CONJUNTURA ECONÔMICA¹⁵

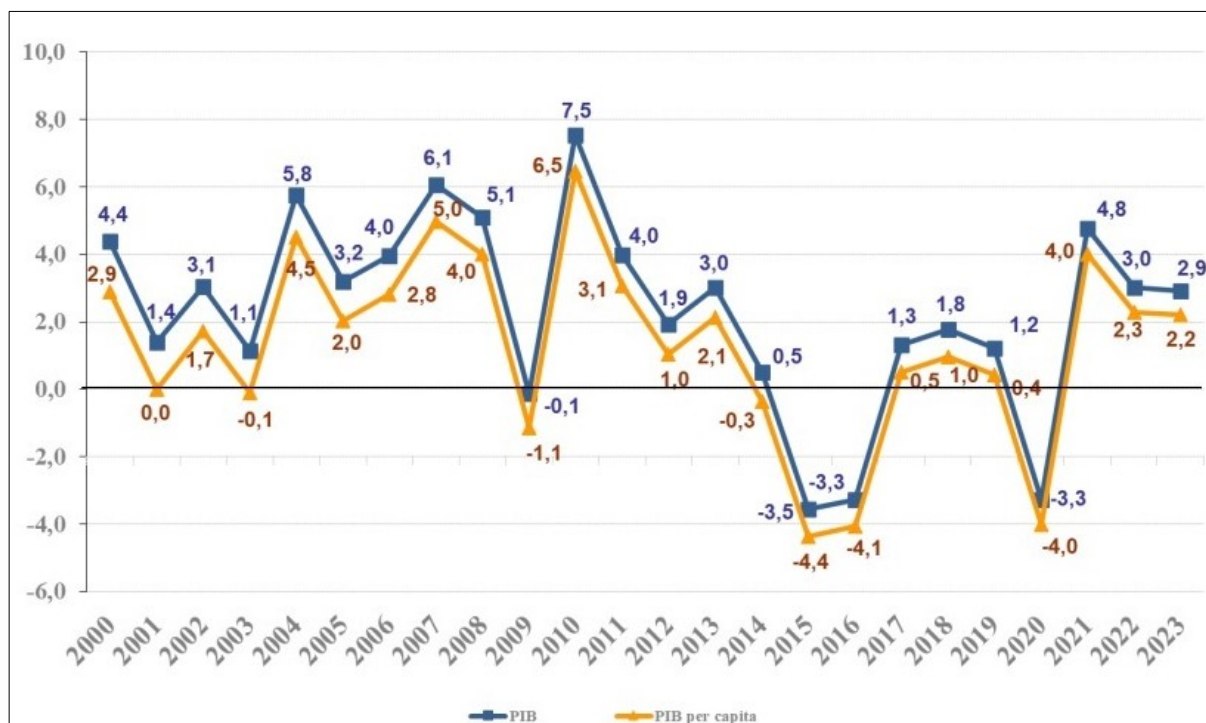
Nesse tópico, serão apresentados os principais indicadores macroeconômicos e sociais – que delimitaram o contexto de execução das ações de política pública do Governo do Estado da Bahia no exercício de 2023. Sempre que possível os indicadores serão comparados aos de outros estados da federação. Como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

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

2.3.1 Produto Interno Bruto (PIB)

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

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



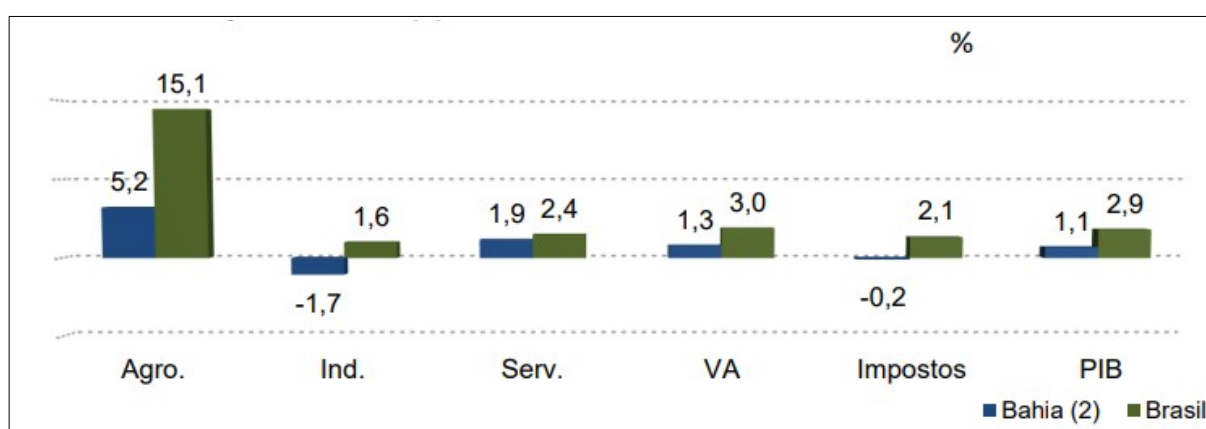
Fonte: IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2023_4tri.pdf. Acesso em: 01 mar. 2024.

¹⁵ Elaborado pela 7ª CCE.

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

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

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



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

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

2.3.2 Comércio

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

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

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

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

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

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

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

2.3.3 Inflação, Taxa de Câmbio e Juros

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

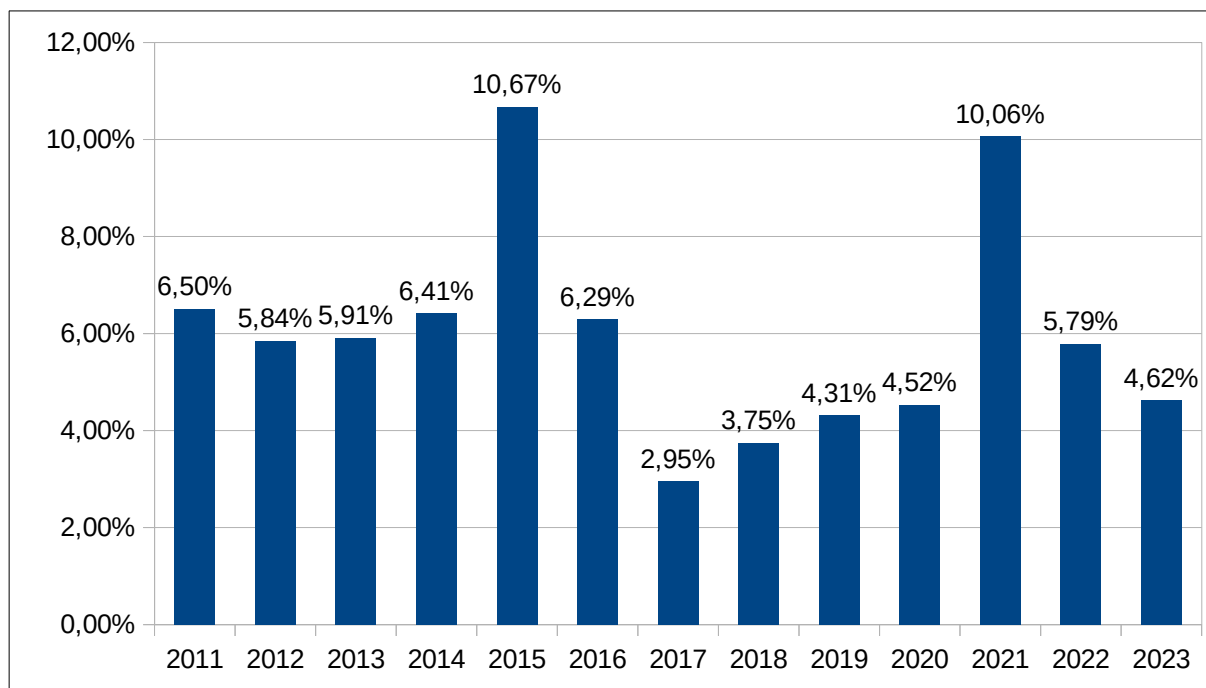
Segundo o IBGE¹⁸, o resultado de 2023 foi influenciado, principalmente, pelo grupo Transportes (7,14%), que teve o maior impacto (1,46 p.p.) no acumulado do ano. Em seguida, vieram Saúde e cuidados pessoais (6,58%) e Habitação (5,06%), com impactos de 0,86 p.p. e 0,77 p.p., respectivamente. Alimentação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

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

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

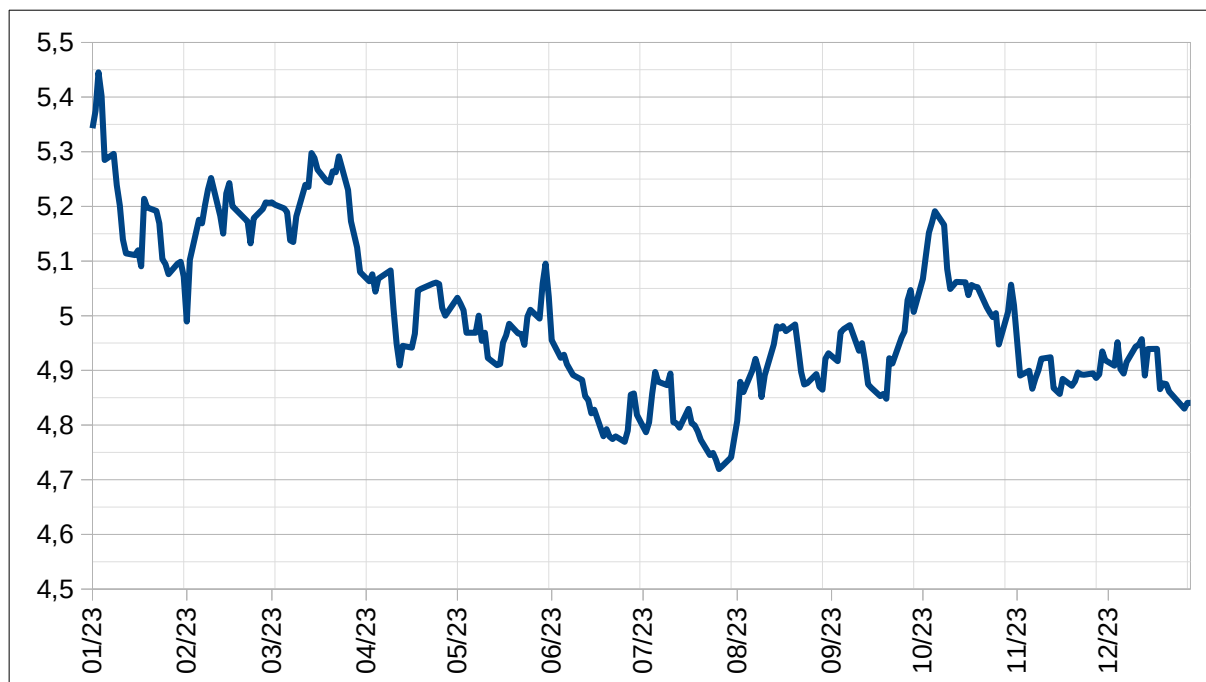
¹⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>. Acesso em: 01 mar. 2024.

GRÁFICO 3 – Variação do IPCA – 2011 a 2023



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

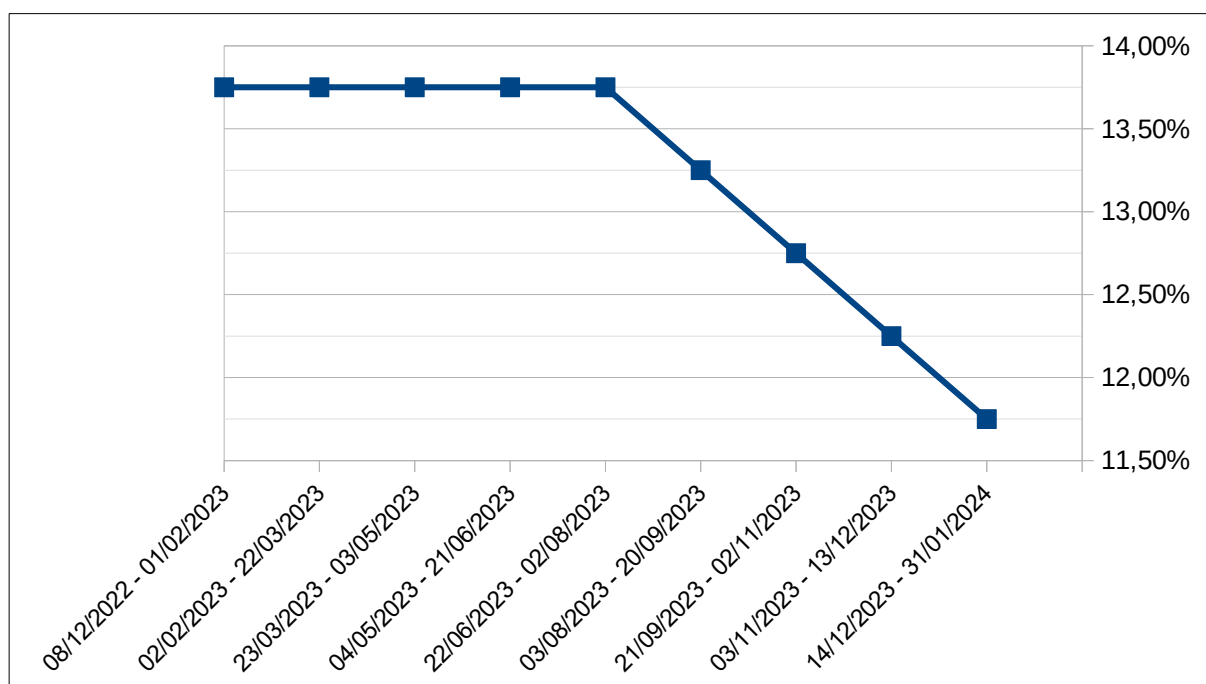
GRÁFICO 4 – Variação do dólar em 2023



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

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

GRÁFICO 5 – Variação da Taxa Selic em 2023



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

2.4.4 Empregos

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

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

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

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

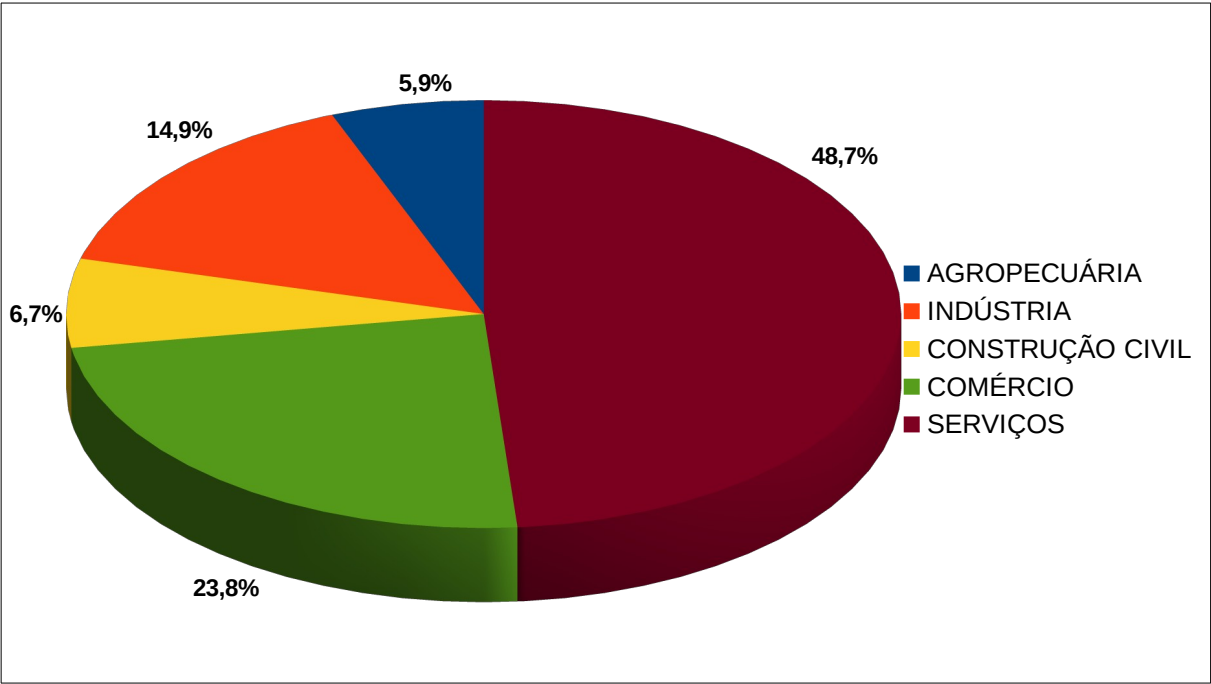


Setores	Admitidos	Desligados	Saldo	Estoque	Variação Relativa %
Construção Civil	123.401	122.653	748	132.658	0,57%
Comércio	204.007	189.107	14.900	468.895	3,28%
Serviços	376.895	329.100	47.795	961.216	5,23%
Total	883.695	811.771	71.924	1.973.473	3,78%

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.5 Ranking de Competitividade dos Estados (RCE)

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

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

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

FIGURA 1 – RCE – 2023



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

2.4 PLANEJAMENTO²¹

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

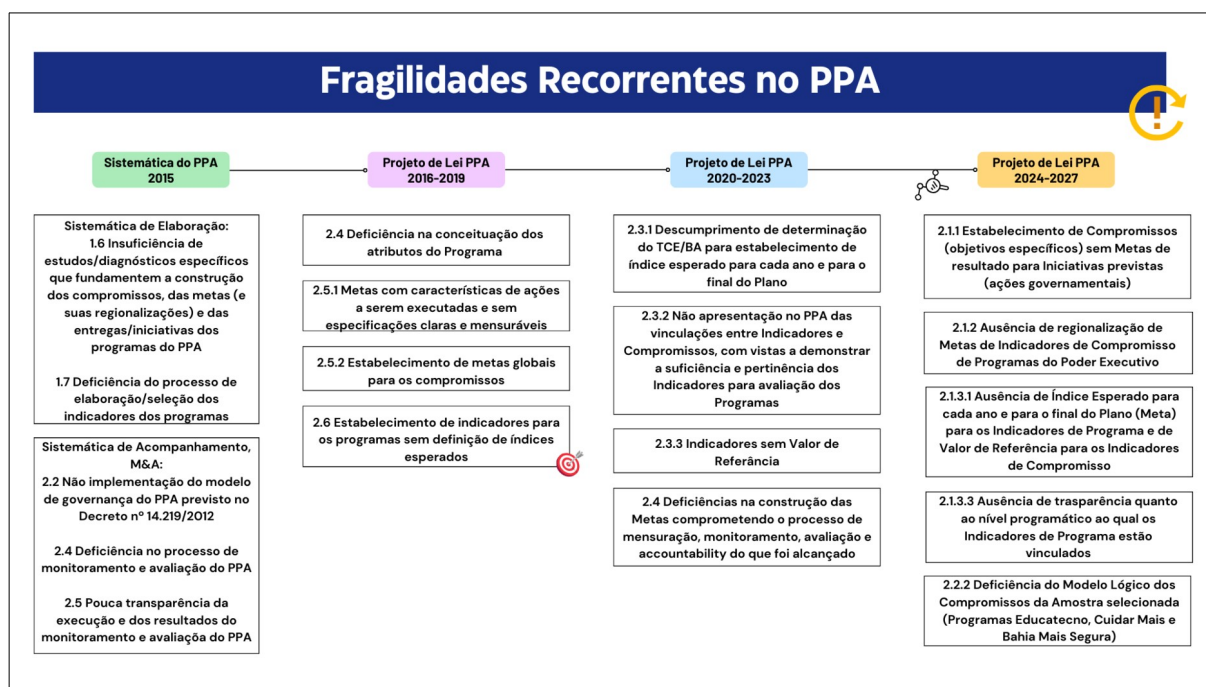
A Constituição Estadual (CE/1989) trata de planejamento e orçamento de uma forma absolutamente integrada (coesa e harmônica), ao passo em que confere ao PPA extrema importância no âmbito do planejamento governamental, uma vez que, conforme previsto no seu art. 159, a lei que o instituir estabelecerá,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

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

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

²¹ Elaborado pela 7ª CCE.

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



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

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

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

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

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

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

²³ Processo TCE/002683/2021.

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ TCE/001655/2024.

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

QUADRO 2 – Programas com Indicadores sem Valor de Referência

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Processo TCE/001655/2024.

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Processo TCE/009140/2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1.1.4 Existência de Metas não Regionalizadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1.2.1.1 Deficiência de resultados de Indicadores de Programas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 7 – Métricas de Desempenho Sintético do Programa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1.2.3 Monitoramento da recomendação b1

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1.2.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

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

2.4.2 Compatibilidade entre as peças de planejamento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.2.1 Monitoramento da recomendação b2

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

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

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

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

AÇÕES REALIZADAS

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

[...]

AÇÕES A REALIZAR

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

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

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

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

2.4.2.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

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

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

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

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

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

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

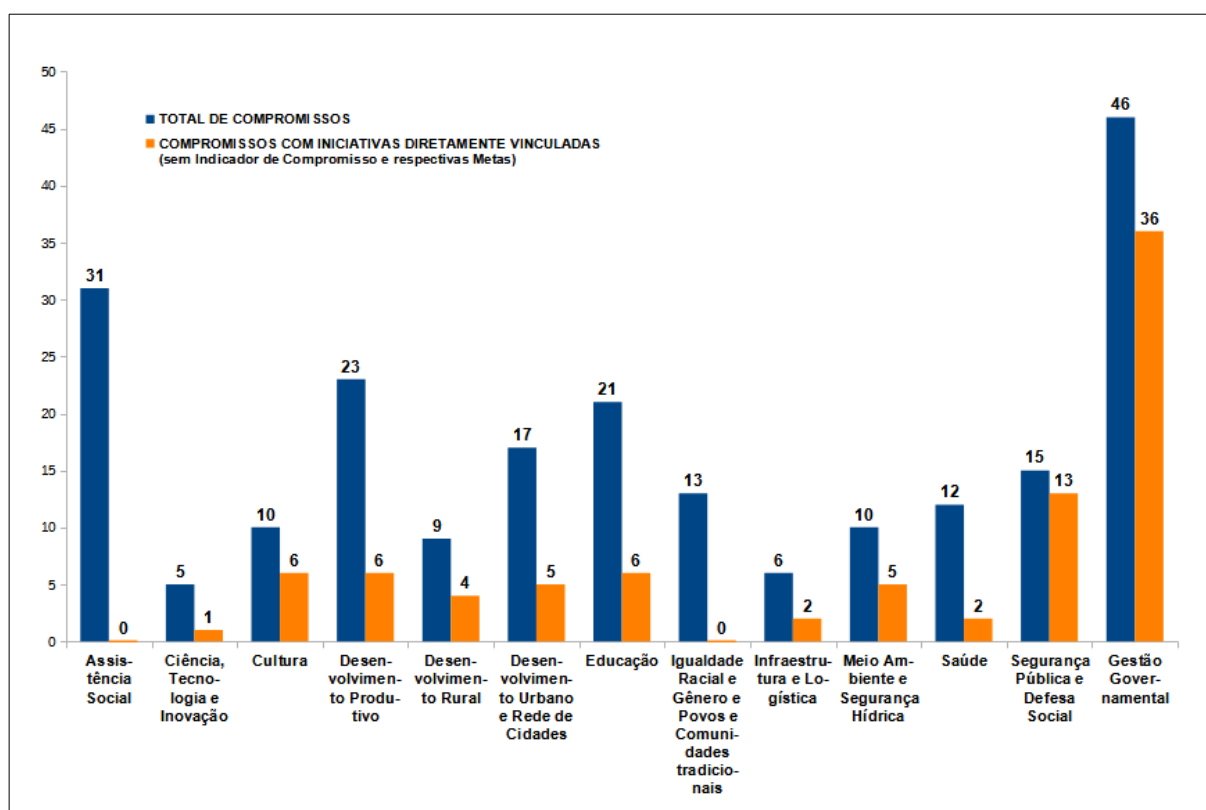
⁴⁹ Processo TCE/012848/2023.

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

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

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

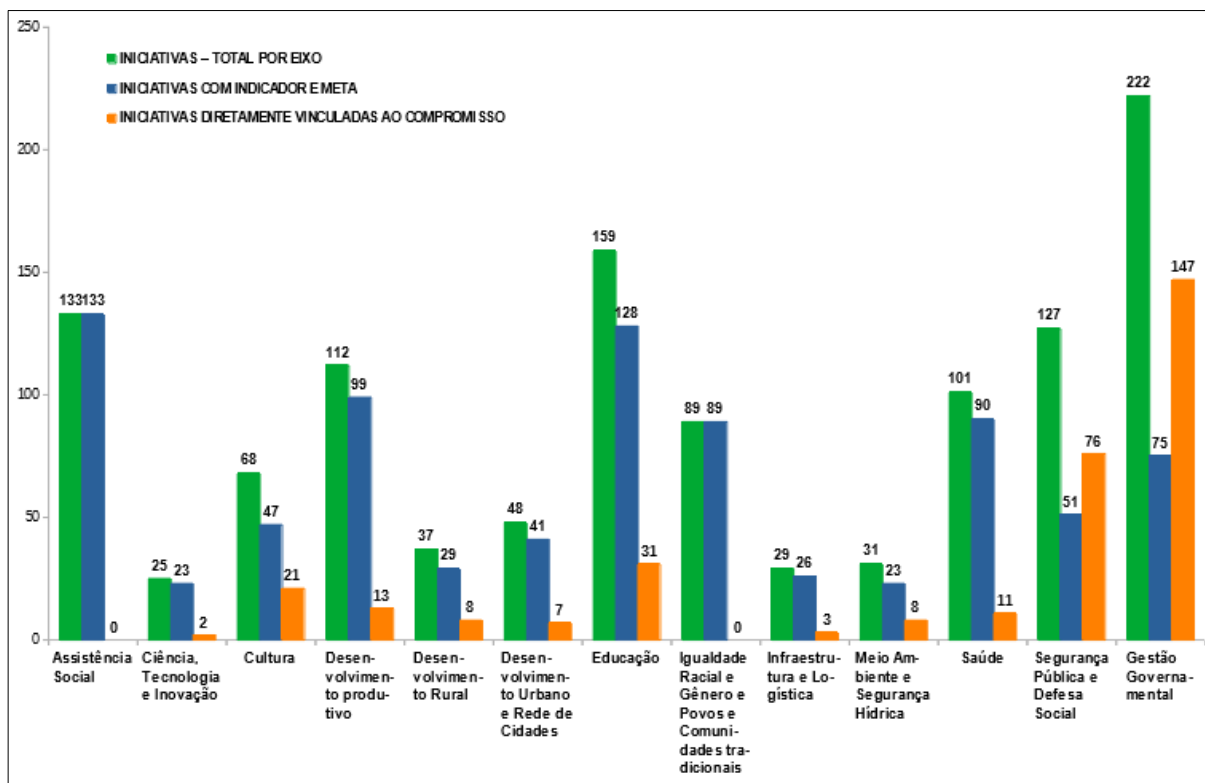
GRÁFICO 7 – Quantitativo de Compromissos que não possuem Indicadores de Compromisso e respectivas Metas, associados a Iniciativas previstas, por Eixo Estratégico



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

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

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



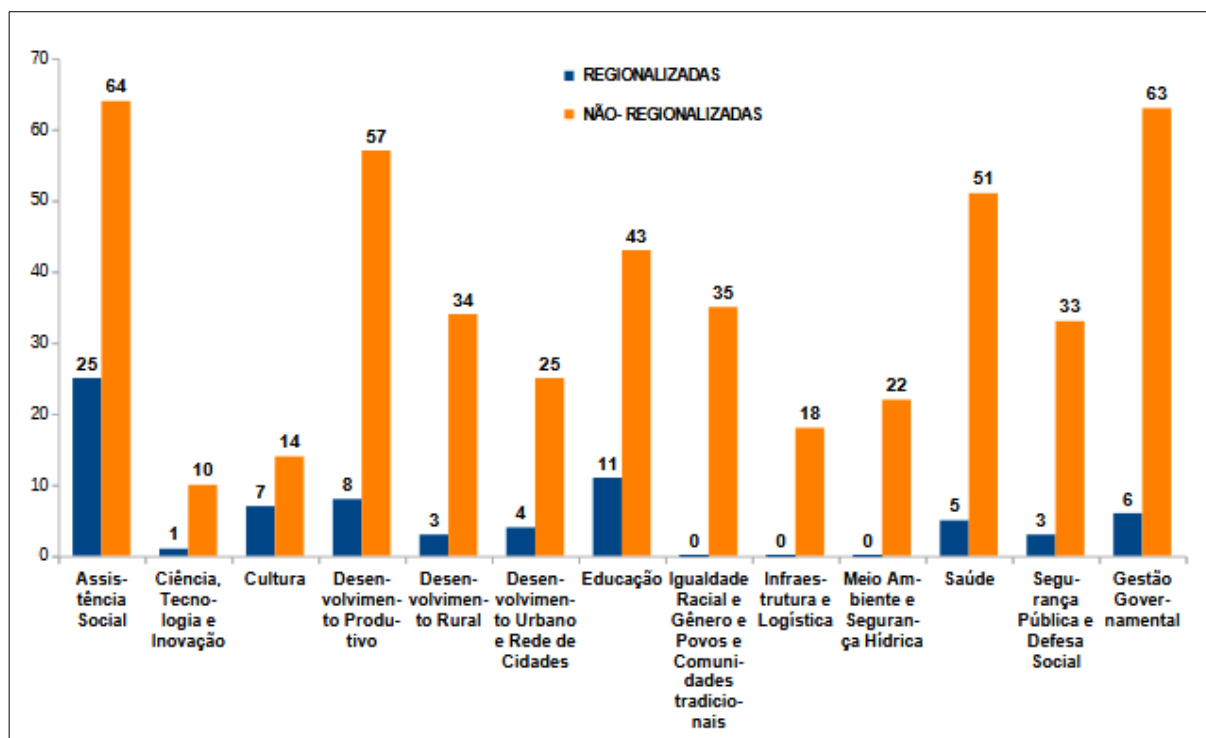
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na análise do Anexo I do PL nº 25.042/2023.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.3.1.8 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

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

Ressalva

Deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: **(i)** ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; **(ii)** descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; **(iii)** e baixa regionalização de metas. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta no exercício de 2020.**

Determinações ao Governo do Estado

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023), em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º);

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º);

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º);

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989; e

Abster-se de revisar a estrutura dos Programas Especiais, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), por meio de Ato do Poder Executivo.

Recomendações ao Governo do Estado

Revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA;

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELA 8 – Deficiências do Modelo Lógico da Amostra selecionada

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

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

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

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

2.4.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

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

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

2.5 RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO

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

FIGURA 4 – Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035



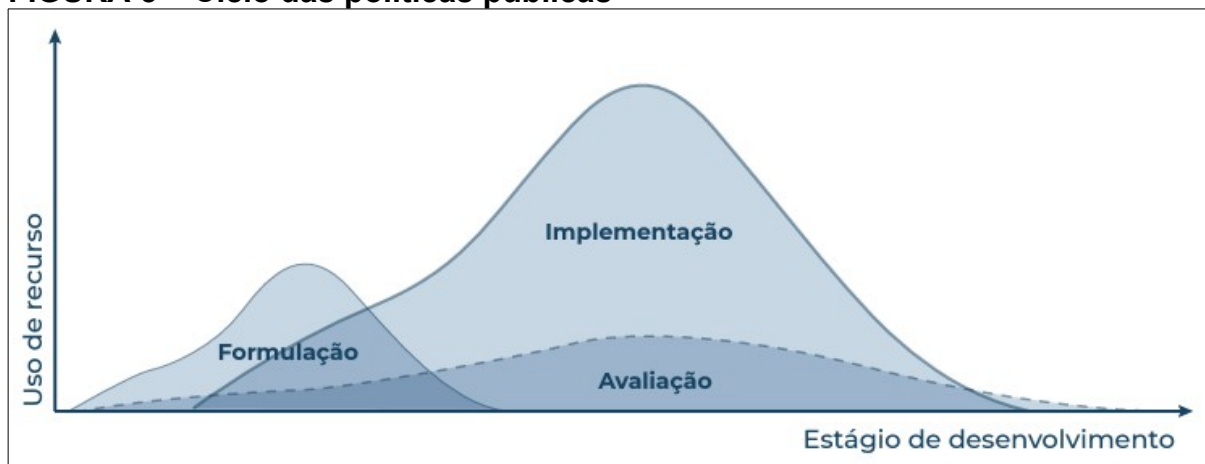
Fonte: Planejamento Governamental na Bahia – SEPLAN/2023.

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

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

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

FIGURA 5 – Ciclo das políticas públicas



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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ TCE/001655/2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

Por sua vez, a NBASP 9020⁶⁰ estabelece que:

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

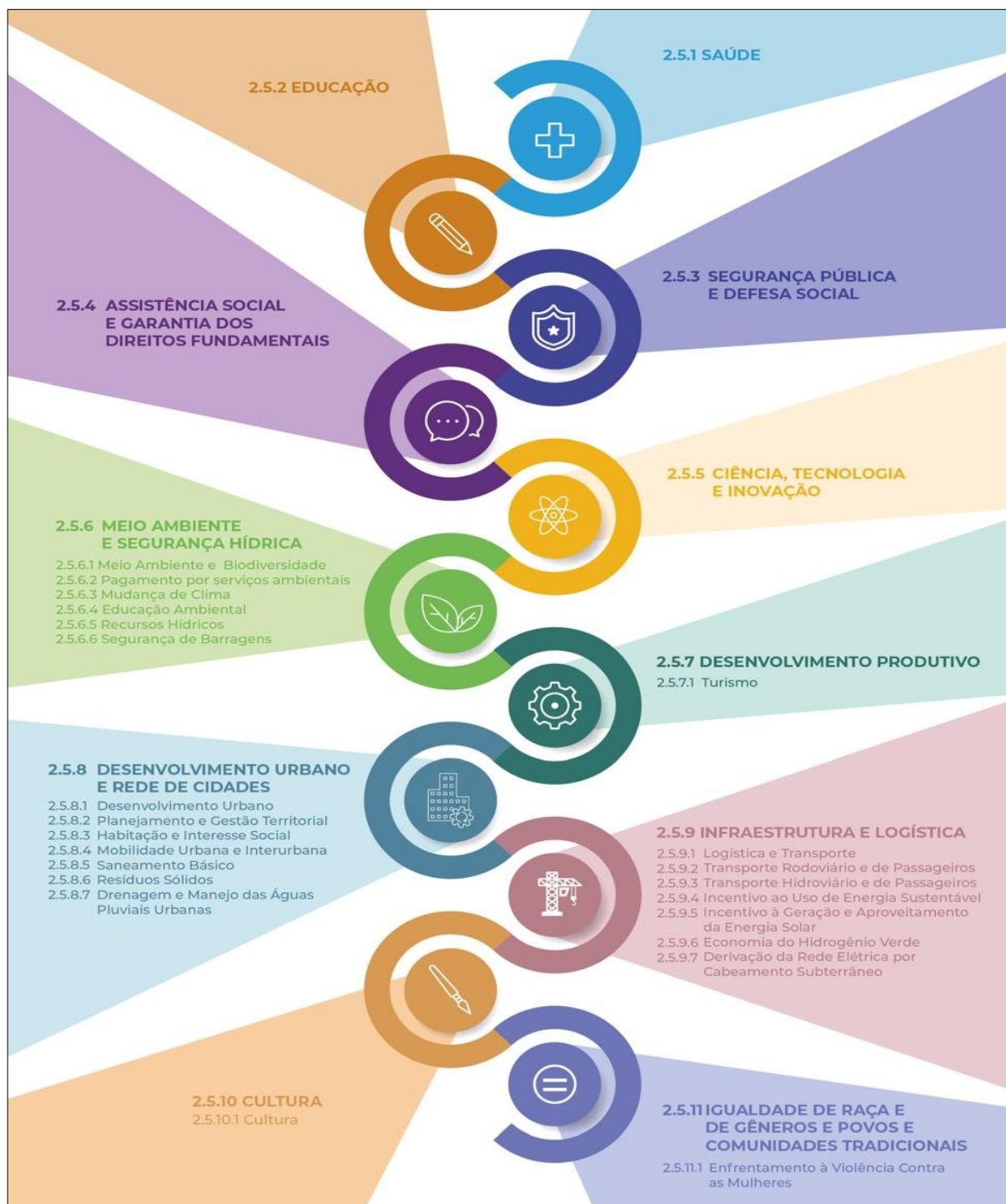
FIGURA 6 – Os 17 ODS da ONU (Agenda 2030)



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

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

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

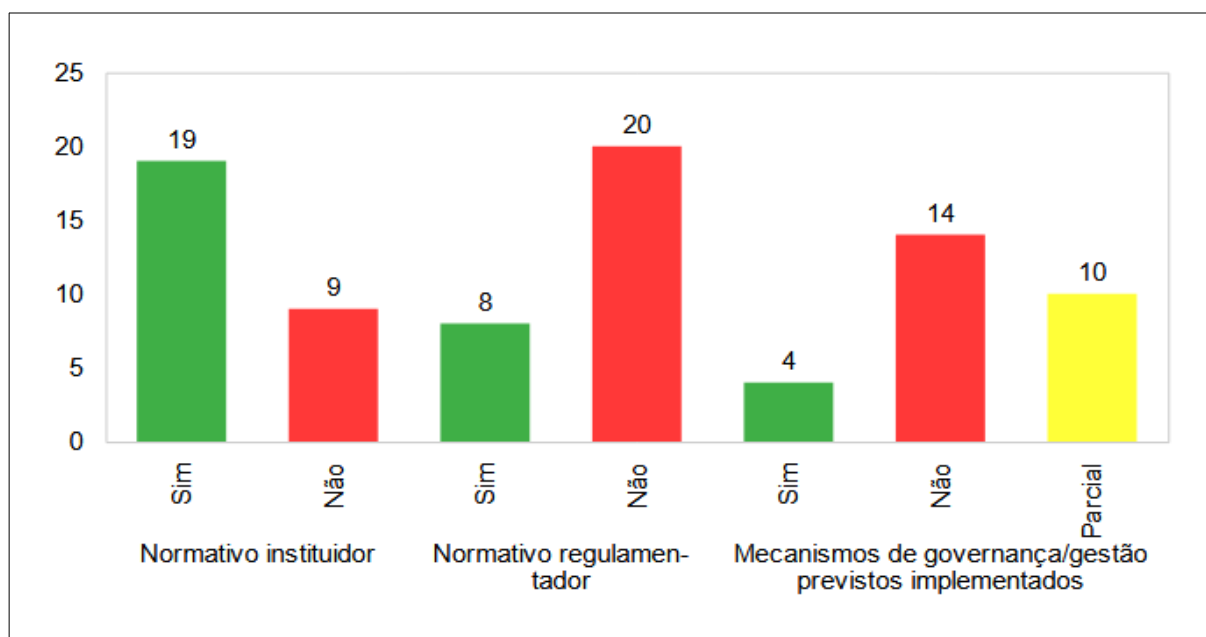


Fonte: Elaboração própria com base em informações do PDI Bahia 2035.

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

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

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



Fonte: Elaborado pela Auditoria.

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

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

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

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

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

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

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

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

2.5.1 Saúde⁶¹

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

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

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

⁶¹ Elaborado pela 2ª CCE.

2.5.1.1 Política Estadual de Saúde

2.5.1.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

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

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

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

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

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

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

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

2.5.1.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

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

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

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

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

TABELA 9 – Execução orçamentária do Programa 313 por Compromisso

Em R\$ milhões

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.1.1.2.2 Desempenho das Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade

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

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

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

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

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

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

Em R\$ milhões

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

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

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

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

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

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

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

2.5.1.1.2.3 Desempenho das Metas do Programa 313

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

TABELA 11 – Índices de desempenho das Metas do Programa 313

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

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

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

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

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

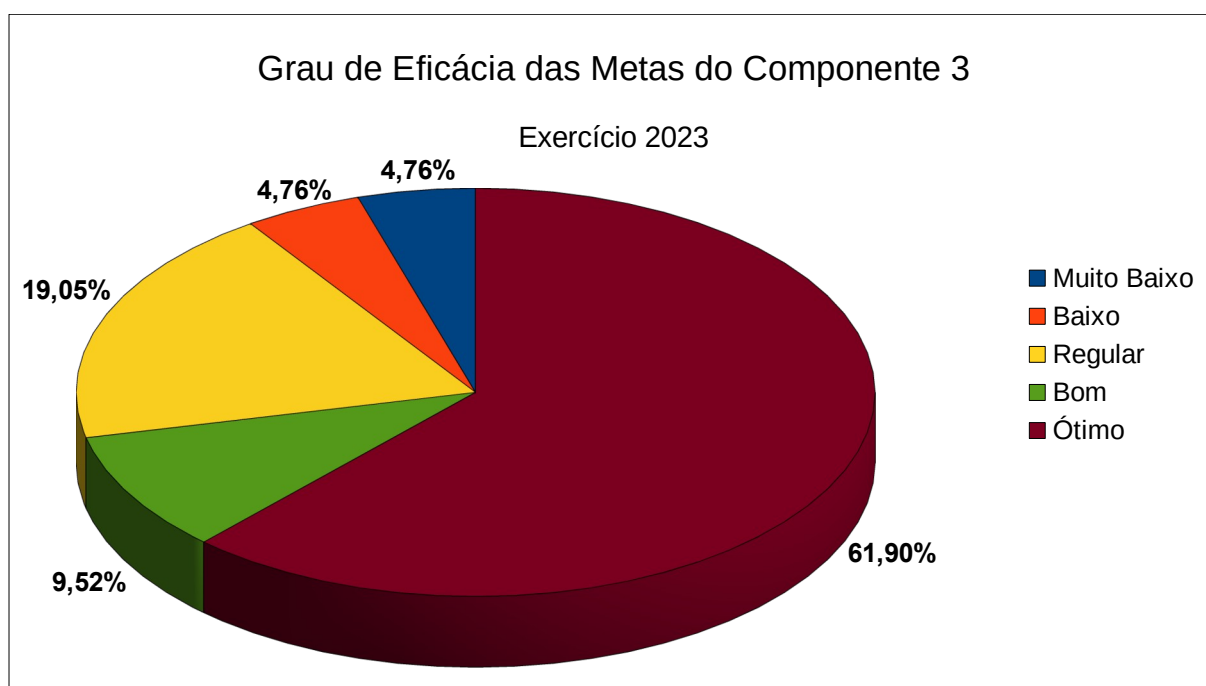
⁶⁷ Ofício SESAB/GAB/APG nº 41/2024, de 01/04/2024, em resposta à Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁹ TCE/001763/2024, Ref.3215962-74.

⁷⁰ TCE/001763/2024, Ref.3215962-76.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁶ TCE/001763/2024, Ref.3215962-80.

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

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

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

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

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

2.5.1.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

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

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

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

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

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

2.5.1.1.3.1 Análise dos Indicadores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.1.1.3.3 Compromisso desassociado dos Indicadores de Programa

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

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

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

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

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

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

2.5.1.1.3.4 Desempenho dos Indicadores do Programa Saúde

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

TABELA 12 – Evolução dos Indicadores do Programa 313

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

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

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

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

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

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

⁸³ TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁶ TCE/001763/2024, Ref.3215962-57.

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁹ TCE/001763/2024, Ref.3215962-57.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹³ TCE/001763/2024, Ref.3215962-59.

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

⁹⁵ TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

⁹⁶ TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

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

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

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

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

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

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

⁹⁸ TCE/001763/2024, Ref.3215962-58.

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

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

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

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

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

⁹⁹ TCE/001763/2024, Ref.3215962-58.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰³ TCE/001763/2024, Ref.3215962-61.

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

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

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

2.5.1.1.4 Considerações finais sobre o Programa Saúde

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

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

¹⁰⁴ TCE/001763/2024, Ref.2990894-61.

¹⁰⁵ TCE/001763/2024, Ref.2990894-62.

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

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

2.5.1.1.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado

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

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

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

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

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

2.5.1.1.6 Monitoramento das recomendações d22 e d29

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁶ TCE/001655/2024.

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

2.5.1.2 Auditorias Operacionais em Hospitais da Rede Estadual de Saúde

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

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

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

2.5.1.2.1 Auditoria Operacional no Hospital Geral Clériston Andrade (HGCA)

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

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

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

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

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

¹⁰⁹ Período examinado pela auditoria.

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

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

2.5.1.2.2 Auditoria Operacional no Hospital Estadual da Criança (HEC)

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

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

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

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

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

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

2.5.1.2.3 Inspeção na Superintendência de Atenção Integral à Saúde

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

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

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

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

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

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

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

2.5.2 Educação

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

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

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

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

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

2.5.2.1 Política Estadual de Educação

2.5.2.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹¹ Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹² Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹³ Processo nº TCE/007196/2019.

¹¹⁴ Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹⁵ Processo nº TCE/000838/2018.

¹¹⁶ Processo nº TCE/007196/2019.

2.5.2.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

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

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

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

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

TABELA 13 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Valor PSPN: R\$4.420,55

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

Fonte: Relatório da Folha, mês 12/2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.2.1.2.3 Monitoramento da recomendação d30

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUADRO 11 – Compromissos e Metas Prioritárias

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

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

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

2.5.2.1.2.4.1 Análise da Execução dos Compromissos

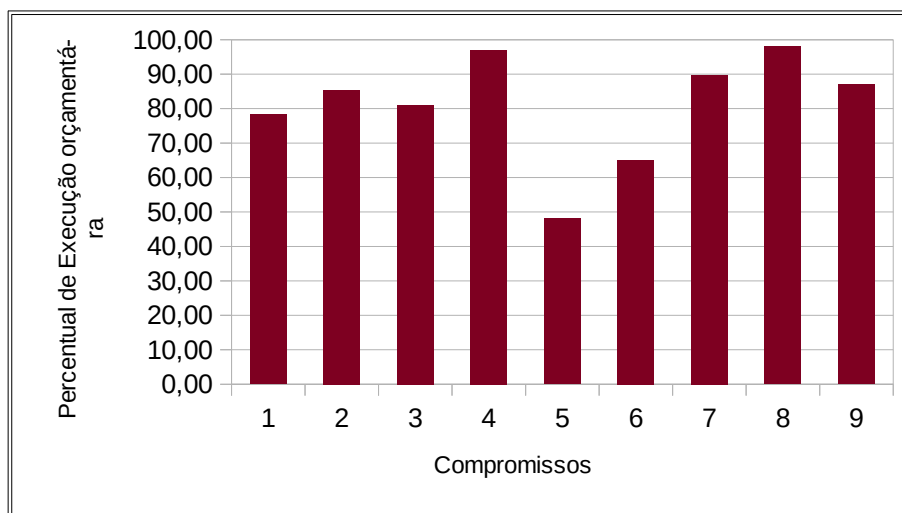
O Programa Educação recebeu, no exercício de 2023, uma dotação orçamentária final de R\$12,4 bilhões e um total liquidado de R\$10,5 bilhões, o que representa um aumento real¹¹⁸ de 3,03% e 4,83%, respectivamente, em relação ao exercício de 2022.

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

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

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

GRÁFICO 12 – Execução Orçamentária dos Compromissos



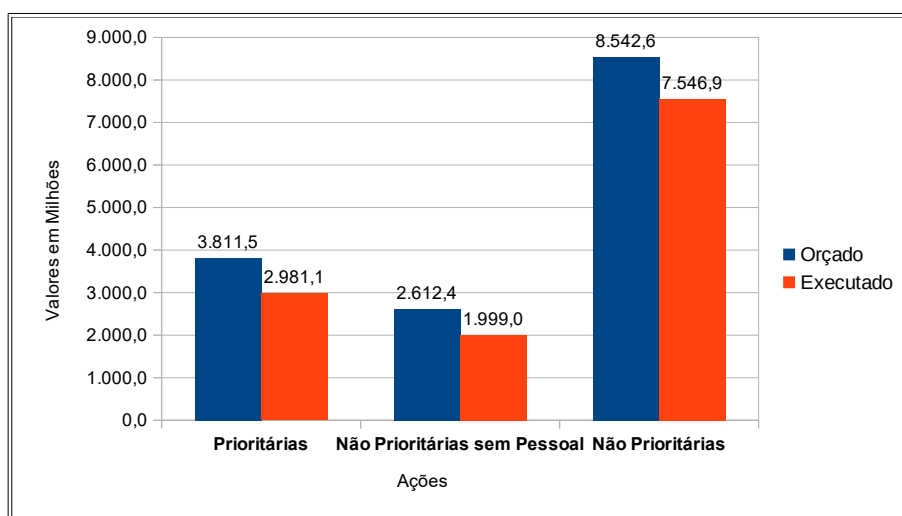
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano IV.

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

2.5.2.1.2.4.2 Execução orçamentária das Ações Prioritárias e Não Prioritárias

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

GRÁFICO 13 – Execução Orçamentária das Ações Prioritárias e Não Prioritárias



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

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

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

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

2.5.2.1.2.4.3 Análise dos Indicadores do Programa Educação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.2.1.2.4.4 Metas do Programa Educação

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

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

TABELA 14 – Metas relacionadas ao Ensino Médio

Em R\$ milhões

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

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

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

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

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

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

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

2.5.2.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²² Processo nº TCE/009427/2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ademais, constatou-se, na análise dos dados apresentados no Relatório Executivo de Monitoramento do PEE – Exercício 2022, até então, último disponibilizado pela SEC, divergências de resultados de 13 indicadores em relação àqueles apresentados no Anexo XXV. A SEC informa, no Despacho SEC/SGINF/DAI, anexado ao Ofício nº 136/2024 – SEC/GAB/CHGAB, que:

A respeito do **Anexo XXV** informamos que os dados que compõe este documento, são enviados ao TCE no início de cada ano, por ocasião da prestação de contas da SEC. Vale ressaltar que os dados nele sistematizados apresentam defasagem de dois anos, tendo em vista que durante o curso do ano corrente os indicadores oficiais do ano imediatamente anterior são

divulgados. Dessa forma, o Relatório Executivo de Monitoramento do PEE é construído no percurso do ano corrente e apresenta os dados dos indicadores oficiais do ano imediatamente anterior. (grifo do original)

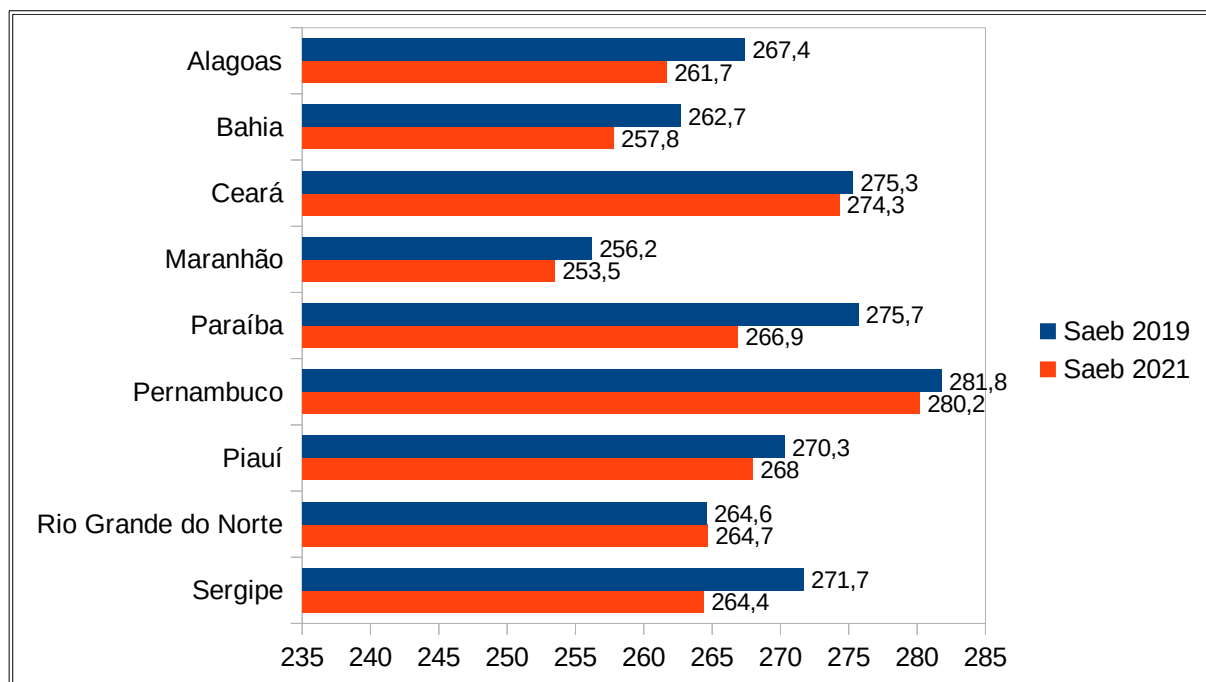
Ainda referente a esta questão, foi informado que três indicadores passam por uma revisão de estimativas utilizadas nos cálculos dos índices, o que justificaria a divergência de resultado entre os dois documentos.

Observou-se, também, a inexistência de indicadores oficiais de monitoramento de três metas, impossibilitando o acompanhamento de sua implementação. Salienta-se que os apontamentos descritos nesta seção expressam uma preocupação maior, considerando que o PEE-BA finda-se em 2026.

2.5.2.1.3.4 Análise de indicadores educacionais

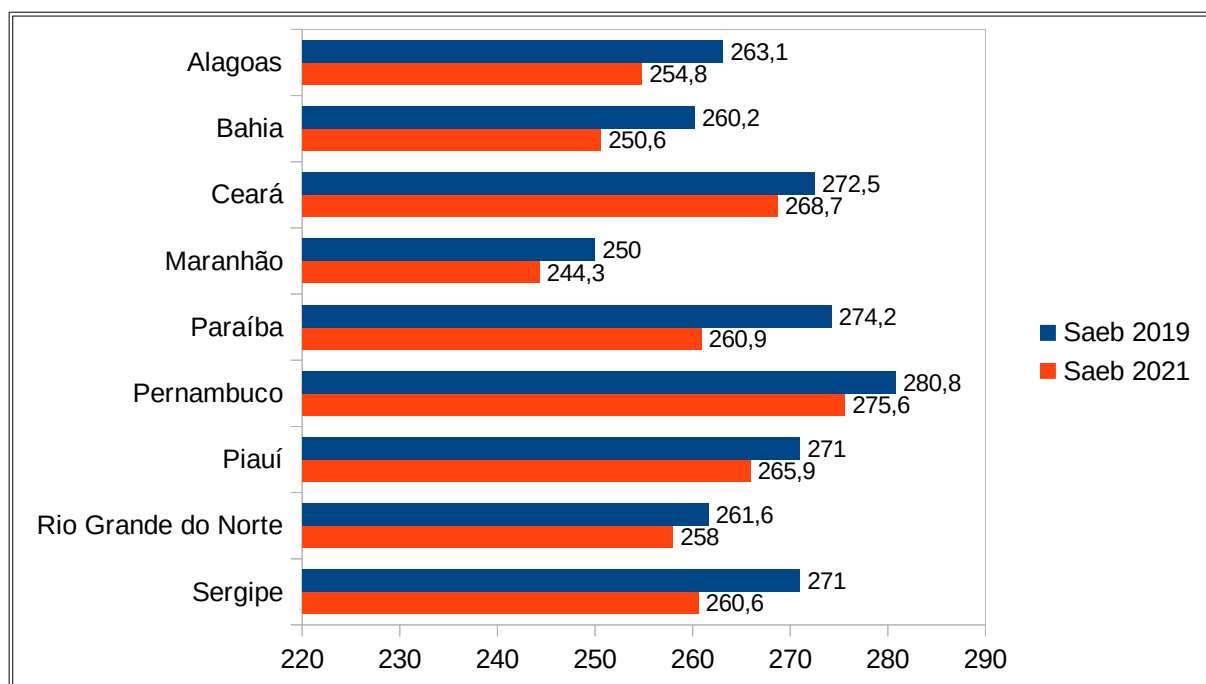
Visando contextualizar o nível de proficiência do Ensino Médio da Bahia, analisou-se os resultados mais recentes do SAEB dos anos 2019 e 2021, uma vez que os dados de 2023 ainda estão sendo validados. Na proficiência média em Língua Portuguesa do Ensino Médio apresentou uma evolução negativa, ficando abaixo da média nacional (275 pontos em 2021).

GRÁFICO 14 – Proficiências médias, no SAEB, em Língua Portuguesa, na 3ª série do Ensino Médio regular por unidade da federação da região Nordeste – 2019 e 2021



Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir da Daeb/Inep, 2023.

GRÁFICO 15 – Proficiências médias, no SAEB, em Matemática, na 3ª série do Ensino Médio regular por unidade da federação – 2019 e 2021



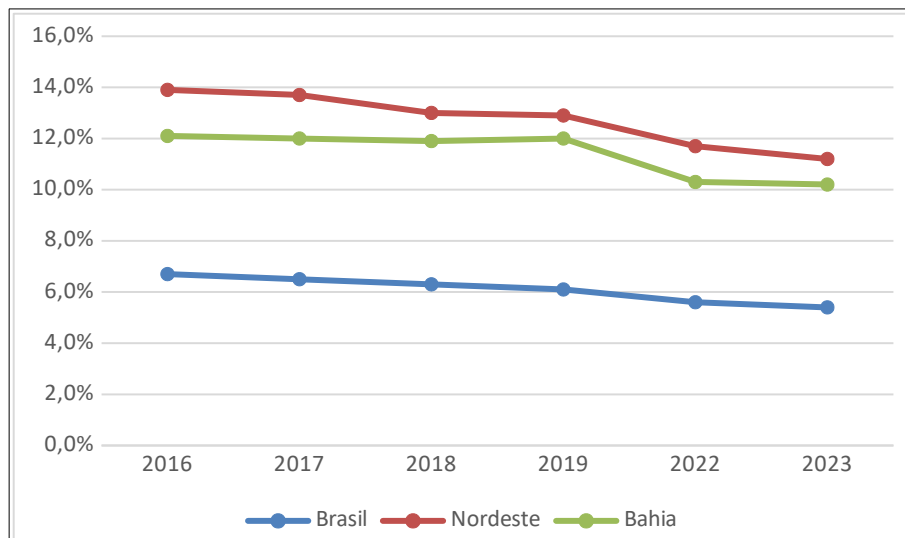
Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir da Daeb/Inep, 2023.

Em relação à proficiência em matemática desta etapa de ensino não foi diferente, retraindo 10 pontos de 2019 para 2021, como demonstra o gráfico anterior. Enquanto a média nacional foi de 270 pontos, a Bahia alcançou apenas 250,6 pontos em 2021.

Considerando o resultado de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática em relação aos demais estados de Nordeste, a Bahia obteve o segundo pior desempenho, ficando acima apenas do Estado de Maranhão.

No que concerne à taxa de analfabetismo, um indicador importante na análise de políticas educacionais, apesar do índice estadual estar em situação melhor em relação à média dos estados da região Nordeste, e com uma redução de cerca de 2 pontos percentuais em relação ao ano de 2019, ainda apresenta um valor alto (mais de 10%). Esse resultado representa o tamanho do desafio, principalmente considerando a dimensão territorial e populacional da Bahia.

GRÁFICO 16 – Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais de idade – 2016 a 2023

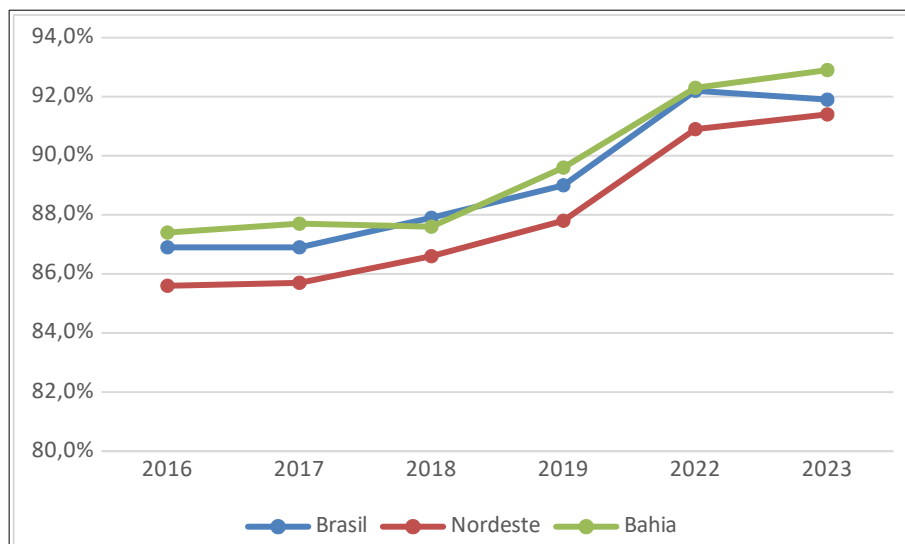


Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir do IBGE – PNAD Contínua Anual – 2º trimestre.

Nota: 1 Houve mudança metodológica nos anos 2020 e 2021 em função da pandemia da COVID-19, não sendo aplicado o questionário ampliado que fornece os dados para o cálculo do presente indicador.

Referente à taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos de idade, nota-se uma evolução positiva do estado da Bahia, superando os resultados regional e nacional em 2023.

GRÁFICO 17 – Taxa de escolarização de 15 a 17 anos – 2016 a 2023



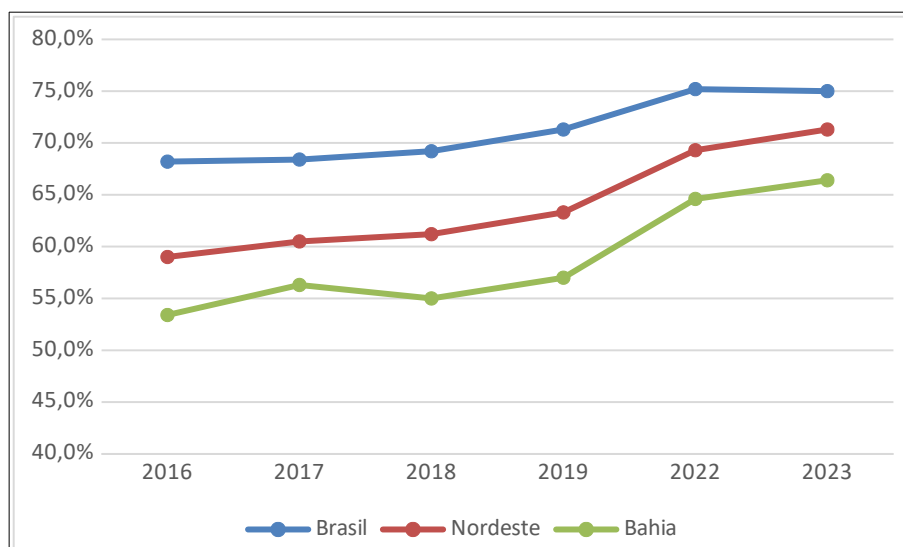
Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir do IBGE – PNAD Contínua Anual – 2º trimestre.

Nota: 1 Houve mudança metodológica nos anos 2020 e 2021 em função da pandemia da COVID-19, não sendo aplicado o questionário ampliado que fornece os dados para o cálculo do presente indicador.

No entanto, ao analisar a taxa ajustada de frequência escolar líquida, observa-se que essa situação se inverte, sendo o dado da Bahia mais crítico. Isto é, na Bahia, apesar de haver maior cobertura de atendimento escolar, quando observa o percen-

tual de estudantes entre 15 e 17 anos que frequenta a etapa prevista para esta faixa etária (Ensino Médio), há parte significativa que está matriculada em etapa anterior, com defasagem entre a idade-série, como mostra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 18 – Taxa ajustada de frequência escolar líquida de pessoas com 15 a 17 anos de idade – 2016 a 2023

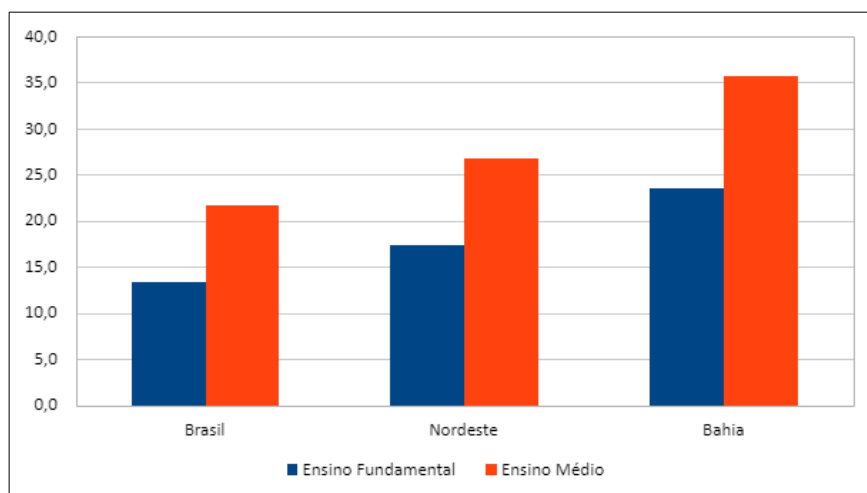


Fonte: Elaborado pela Auditoria a partir do IBGE – PNAD Contínua Anual – 2º trimestre.

Nota: 1 Houve mudança metodológica nos anos 2020 e 2021 em função da pandemia da COVID-19, não sendo aplicado o questionário ampliado que fornece os dados para o cálculo do presente indicador.

O gráfico abaixo apresenta os dados referentes à taxa de distorção idade-série do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Ao comparar os dados do Brasil, da região Nordeste e da Bahia, nota-se a discrepância do resultado estadual, apresentando o pior índice.

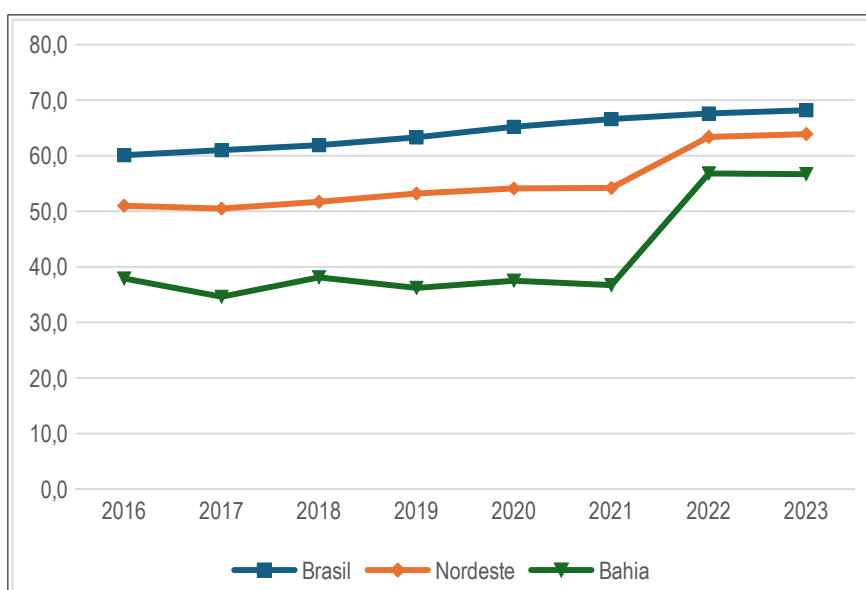
GRÁFICO 19 – Taxa de distorção idade-série na rede pública – Brasil, Nordeste e Bahia – 2023



Fonte: Censo da Educação Básica 2023/INEP.

Outra informação de destaque quando analisa as condições de oferta educacional, é a adequação de formação docente, ou seja, o percentual de professores que lecionam as disciplinas na área em que foram formados.

GRÁFICO 20 – Taxa de formação docente adequada no Ensino Médio – Brasil, Nordeste e Bahia – 2016 a 2023



Fonte: Censo da Educação Básica 2016 a 2023/INEP.

Apesar de ter tido uma evolução positiva significativa na Bahia em 2022, nota-se que a situação ainda é distante do esperado e do índice alcançado nacional e regionalmente. De modo que mais de 40% dos professores que atuam no Ensino Médio lecionam as disciplinas para as quais não foram formados.

Salienta-se que este resultado pode impactar diretamente uma das Metas dos ODS, a Meta 4 Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, especificamente a Meta 4.c (Brasil):

Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento em que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional.

2.5.2.1.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022.
Determinações ao Governo do Estado
Enviar à ALBA projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016; Realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do PEE-BA, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal; e Promover ações de monitoramento e avaliação da execução do PEE-BA, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e Conselho Estadual de Educação) conforme previsto no art. 4º, I, § 1º da Lei Estadual nº 13.559/2016.
Recomendações ao Governo do Estado
Enviar esforços para promover a atualização anual dos indicadores de monitoramento do PEE-BA, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação; Corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022; Realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019); Elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada; e Melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao PEE-BA, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011.

2.5.3 Segurança Pública e Defesa Social

Dentre os oito objetivos estratégicos constantes do PDI Bahia 2035, no eixo Segurança Pública e Defesa Social, a auditoria destacou os seguintes:

- Conter as diversas formas de violência, especialmente os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), por meio do emprego da inteligência policial e de ações multidisciplinares e transversais para enfrentamento dos fatores de risco à defesa e fruição da cidadania e dos direitos humanos, prioritariamente os que atingem mulheres e jovens negros, em articulação com o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o MP/BA, a DPE/BA, as prefeituras, a União e a sociedade civil;
- Qualificar e ampliar o emprego do policiamento comunitário, primando pela confiança e pelo mútuo respeito nas relações entre as forças policiais e a população, buscando a redução dos confrontos armados e maior segurança no meio urbano e rural;
- Qualificar e intensificar o uso da inteligência policial em busca de maior eficiência e efetividade das operações contra organizações criminosas, contra o tráfico de armas, de drogas e de pessoas, proporcionando maior segurança aos agentes policiais e para a população; e
- Promover, com atenção aos direitos humanos, a custódia e a reinserção social das pessoas em privação de liberdade e acompanhar a execução de medidas diversas da prisão, em articulação com o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, a DPE/BA, o MP/BA, instituições da iniciativa privada e organizações da sociedade civil, por meio da oferta de políticas públicas, de modo a reduzir a reincidência criminal, o fluxo de encarceramento e, conseqüentemente, o adensamento da população carcerária.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Segurança Pública, conforme descrito a seguir.

2.5.3.1 Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social

2.5.3.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), criada pela Lei Federal nº 13.675, de 11/06/2018, instituidora também do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tem por finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social.

A PNSPDS definiu as seguintes atribuições aos Estados:

- Estabelecer suas Políticas Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e

enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais;

- Elaborar e implantar os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, baseados no respectivo plano nacional e em até 2 anos de sua publicação, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social; e
- Criar Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, mediante proposta dos Chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

No âmbito do Estado da Bahia, a formulação, implementação e avaliação da política é, principalmente, de responsabilidade dos órgãos centrais da Secretaria da Segurança Pública (SSP) e da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), em conjunto com seus Órgãos em Regime Especial de Administração Direta, a saber: Polícias Militar (PM/BA) e Civil (PC/BA) e do Corpo de Bombeiros Militares (CBM/BA).

A Lei Estadual nº 13.714, de 22/02/2017, criou o Fundo Penitenciário do Estado da Bahia (FUNPEN/BA), com a finalidade de alocar recursos e meios para custear a execução de programas, ações, atividades e projetos que visem à modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário do Estado, sendo tal Lei regulamentada pelo Decreto Estadual nº 17.567/2017. A criação deste instrumento era necessária para que o Estado tivesse acesso a recursos oriundos do Fundo Nacional, conforme disposto na Lei Federal nº 13.500/2017.

Posteriormente, a Lei Estadual nº 14.169, 04/10/2019, além de criar o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CONESP), instituiu o Fundo Estadual de Segurança Pública (FESP), sendo este um instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento do SUSP e do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) no âmbito da SSP.

O Decreto Estadual nº 22.413, de 28/11/2023, instituiu o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS), com vigência no período de 2024 a 2033, constituído de metas e ações estratégicas, tendo por órgãos executores a SSP e a SEAP, além do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN).

Da análise da Política Estadual, a Auditoria constatou o que está comentado na sequência.

2.5.3.1.1 Ausência de normativo instituidor da política pública

A Política Estadual não foi devidamente instituída, haja vista não ter sido formalizada seus objetivos, princípios ou diretrizes. Questionados sobre essa lacuna, os dirigentes da SSP e da SEAP prestaram seus esclarecimentos, conforme trechos destacados a seguir:

Manifestação da SSP:

No âmbito do estado da Bahia, a política de segurança pública vigente integra um espectro mais amplo de ações que contempla também a atuação de outras secretarias estaduais, denominada Política Pública de Defesa Social, que foi instituída pela lei estadual nº. 12.357/2011 [...].

Ante o exposto, a Auditoria entende que apesar da vigência da Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto pela Vida, tal norma não foi modificada e adaptada às diretrizes emanadas da Lei Federal nº 13.675/2018, nem outra norma lhe sucedeu, havendo, por conseguinte, um hiato normativo da nova conjuntura trazida pela Política Nacional da Segurança Pública.

Não houve manifestação da SEAP acerca do questionamento da Auditoria.

2.5.3.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.3.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A SEAP não apresentou o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional (CONSIP), conforme estabelece o art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457, de 09/12/2015. Este Conselho tem como competências promover avaliações periódicas do desempenho do Sistema Prisional; acompanhar e inspecionar o quantitativo de vagas existentes nas Unidades Prisionais e suas necessidades de ampliação; analisar o funcionamento dos serviços e sugerir medidas adequadas para a plena operacionalização do Sistema Prisional; entre outras. Ademais, não foram apresentadas evidências de que o Conselho tenha se reunido ao longo de 2023.

Por essa irregularidade, os gestores afirmaram o seguinte:

Em atenção ao CONSIP, esta Superintendência de Gestão Prisional, localizou tão somente a publicação da Comissão nomeada por meio de Portaria nº 941/2018.

[...]

Após vasta pesquisa nos arquivos desta SGP, não localizamos regulamentação do CONSIP. Ademais considerando a importância da sua Regulamentação, estaremos sugerido ao Gabinete do Secretário a criação do Grupo de Trabalho para elaboração do anteprojeto de Regimento do CONSIP.

Com relação à composição e ao funcionamento do Comitê Gestor do FUNPEN/BA em 2023, o gestor da SEAP assim se manifestou:

O trabalho do comitê gestor no ano de 2023, assim como, nos demais anos anteriores, com relação a execução do FUNPEN/BA, se dá de forma eficiente e concreta em todos os processos administrativos que visam a contratação de obras públicas, a aquisição bens permanentes e de consumo, subsidiados, por sua vez, por verbas oriundas do referido fundo.

[...]

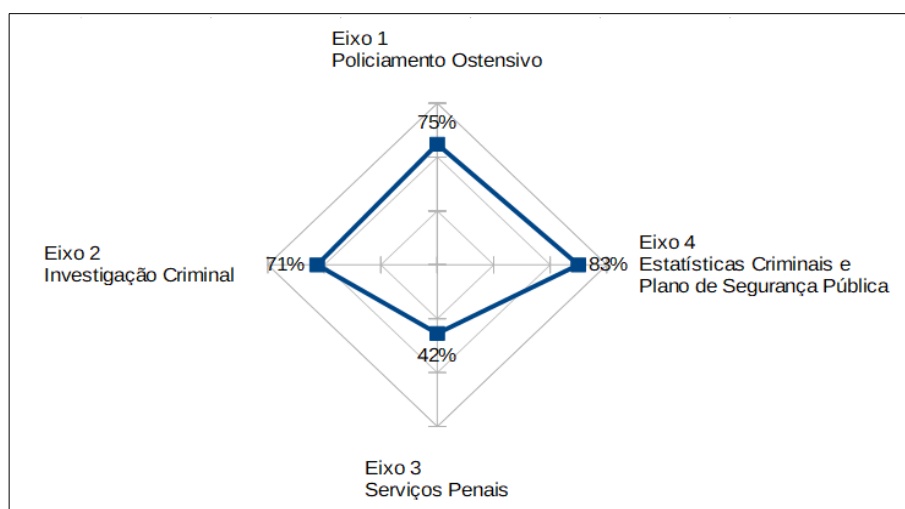
Portanto, existe de forma concreta e eficiente, a atuação de todos os membros do comitê gestor do FUNPEN/BA, seja no aspecto técnico-administrativo pelos representantes da SAEB/BA, seja no aspecto financeiro-orçamentário e de eficiência do gasto público, realizados pelos representantes da SEFAZ/BA.

Registre-se que não foram apresentadas evidências documentais da nomeação dos membros do Comitê Gestor e nem as atas de reunião, de modo a respaldar as alegações supracitadas.

Importa destacar o resultado de inspeção¹²⁴ realizada em 2023 com o objetivo de mensurar o Índice de Governança e Gestão em Segurança (IGGSEG), que visa medir periodicamente a maturidade de governança e gestão nas organizações de segurança pública do País. Os trabalhos permitiram traçar amplo panorama das funções estatais atinentes à segurança pública, dando luz a áreas de excelência e a deficiências que necessitam de maior atenção dos gestores e dos órgãos de controle. Ao final, a Bahia obteve um IGGSEG de 68% (em levantamentos recentes, Piauí obteve 48%, Pernambuco 63%, Mato Grosso 66% e Ceará 69%).

A figura a seguir demonstra os eixos que compõem o referido índice e quais os valores alcançados após a realização de procedimentos de validação por parte da Auditoria:

FIGURA 8 – Eixos do IGGSEG Bahia



Fonte: Elaborada pela Auditoria.

Os resultados demonstram a necessidade de se intensificar as ações governamentais no Eixo de **Serviços Penais**, que englobam aspectos relacionados à **Gestão Prisional** (acompanhamento da pena; assistência ao preso; condições de cumprimento da pena; e segurança, custódia e disciplina), às **Alternativas Penais** (acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão e das penas restritivas de direitos; e monitoração eletrônica) e à **Atenção aos Egressos**.

¹²⁴ Processos TCE/009089/2023 e TCE/004367/2024.

2.5.3.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o Programa 314, que no PPA é responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho), e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 15 – Programas, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA	Indicador PPA	Medida	Valor de Referência	Valor Final
Segurança Pública e Defesa Social	Taxa de mortalidade por acidentes de trânsito nos municípios de abrangência	por 100.000	7,90 (2018)	- (2023)
	Taxa de atendimento às solicitações de produção da prova material	%	98,00 (2019)	94,53 (2023)
	Taxa de emprego operacional de policiais militares	%	89,34 (2020)	89,39 (2023)
	Variação percentual de edificações certificadas	%	- (2019)	67,55 (2023)
	Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida	%	- (2019)	-25,94 (2023)
	Proporção de pessoas privadas de liberdade com acesso efetivo às atividades ressocializadoras	%	25,52 (2019)	63,98 (2023)
	Presos por vaga no Estado da Bahia	N/A	1,44 (2019)	1,15 (2023)
	Ação Prioritária (em R\$ milhões) em 2023	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Implantação do Serviço de Comunicação Crítica Móvel	10,0	13,1	13,1
	Implantação do Projeto Vídeo-Polícia Expansão	20,0	102,9	102,9
	Aquisição de Equipamento de Informática para o Sistema de Segurança Pública	14,9	31,9	26,0
	Aquisição de Equipamento de Telecomunicação para o Sistema de Segurança Pública	3,0	4,6	3,9
	Ampliação de Unidade do Corpo de Bombeiros Militar	0,12	0,73	0,38
	Construção de Unidade do Corpo de Bombeiros Militar	11,0	10,0	0,3
	Reforma de Unidade do Corpo de Bombeiros Militar	5,0	5,0	1,8
	Construção de Unidade do Sistema Estadual de Segurança Pública	190,0	182,6	179,6
	Reforma de Unidade do Sistema de Segurança Pública	66,6	53,7	48,5
	Subtotal	320,6	404,5	376,5

Fontes: Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Quanto aos Indicadores de Desempenho, este conjunto apresentado para o Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social” revela-se insuficiente para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas, por não refletir o resultado da aplicação das políticas e estratégias implementadas pelo SESP no combate e repressão à criminalidade e à violência que assola o território baiano, fato que já foi mencionado na análise das Contas de Governo de 2022.

Tal situação contraria o que preceitua o Manual da SEPLAN intitulado “Elaborar Plano Plurianual 2020-2023 – Manual de Processo, versão 1.2, 2020”¹²⁵, o qual define que “Os Indicadores permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade”.

Quanto ao resultado das ações prioritárias, cabe ressaltar as ocorrências identificadas:

- A ausência de ações prioritárias relacionadas à área de serviços penais e gestão penitenciária, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana;
- A redução do orçamento de ações prioritárias para construção de unidades do Corpo de Bombeiros e para construção/reforma de unidades do SESP; e
- A baixa execução de ações prioritárias para construção/reforma de unidades do Corpo de Bombeiros. Registre-se que o Relatório de Gestão do CBM/BA informa que “houve remanejamento de recurso para cumprimento de pagamentos referentes às despesas envolvendo as Operações de Incêndio Florestal (PAOE 4354 - funcionamento de unidade do CBM/BA), retirados do FUNEBOM (UO 20602), fator que impactou em algumas ações orçamentárias”.

2.5.3.1.2.3 Defasagem do contingente de policiais militares e civis

O volume de recursos orçamentários carregados para a área do SESP revela-se insuficiente para fazer frente à premente necessidade de reforço e aperfeiçoamento da atuação de seus órgãos/unidades no enfrentamento e repressão da criminalidade e da violência, especialmente quanto ao aumento do contingente de agentes no policiamento ostensivo e investigativo, a cargo das Polícias Militar e Civil, respectivamente. Em 2023, este contingente perfez o quantitativo de 36.818¹²⁶ policiais (militar e civil), incluindo os 964 agentes colocados à disposição de outros órgãos governamentais, além dos 1.411 policiais militares convocados da reserva, nos termos do art. 18 da Lei Estadual nº 7.990, de 27/12/2001, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 19.552, de 20/03/2020.

¹²⁵ Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/MP_ela_ppa_20_23_v_1_2_2020_01042021.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

¹²⁶ Quantitativos extraídos dos ANEXOS I – Relatórios de Gestão 2023, peças integrantes dos Processos de Contas das Polícias Militar (TCE/001741/2024) e Civil (TCE/001718/2024).

Em face desta realidade, a Bahia continua muito aquém da proporcionalidade recomendada pela ONU, da qual o Brasil é signatário, qual seja, de aproximadamente 1 policial para cada 300 habitantes, haja vista a proporção apurada (cerca de 410 habitantes por policial), considerando-se a população estimada de 15.084.600 habitantes para a Bahia em 2023, segundo o IBGE.

Para melhor ilustrar a variação do contingente policial da SSP, desde 2016, os números estão assim demonstrados:

TABELA 16 – Variação do contingente policial da SSP, período de 2016-2023

Ano de Referência	Contingente Policial (SSP)		Total (Efetivo Policial)
	PM/BA ⁽¹⁾	PC/BA ⁽¹⁾	
2016	31.382	6.395	37.777
2017	30.062	6.098	36.160
2018	31.570	5.756	37.326
2019	30.923	6.023	36.946
2020	30.448 ⁽²⁾	5.554	36.002
2021	29.700 ⁽²⁾	5.622	35.322
2022	29.812 ⁽²⁾	5.557	35.369
2023	31.473 ⁽²⁾	5.345	36.818

Fontes: Relatórios de Gestão, peças integrantes das prestações de contas das Unidades Jurisdicionadas PM/BA e PC/BA.

Notas: ⁽¹⁾ O quantitativo engloba os policiais à disposição de outros órgãos de governo.

⁽²⁾ Abrange militares da reserva remunerada, ao número de 1.411, convocados nos termos do art. 18 da Lei Estadual nº 7.990/2001, regulamentada pelo Decreto nº 19.552/2020.

Depreende-se, do exposto, uma grave e crônica defasagem do contingente de policiais, face ao déficit de 32,28% (14.330 militares) do efetivo da PM/BA, vez que a Lei Estadual nº 13.201, de 09/12/2014, alterada pelas Leis Estaduais nºs 13.588/2016 e 14.186, de 15/01/2020, prevê o quantitativo adequado de 44.392 policiais militares (39.396 praças e 4.996 oficiais), nos termos do art. 55 e Anexo IV do citado diploma legal. De igual maneira, o efetivo desejado da PC/BA deveria ser de 8.933 policiais, conforme previsto no art. 48, § 3º, e Anexo I da Lei Estadual nº 11.370, de 04/02/2009 (alterada pelas Leis Estaduais nºs 11.613, de 06/11/2009 e 13.204, de 11/12/2014). Contudo, em 2023, o seu contingente de policiais encontrava-se com uma carência de 3.588 agentes, face ao efetivo de 5.345 profissionais, como observado na tabela anterior, o que representa um déficit de 40,17% de servidores na Corporação.

Vale registrar que a folha de pessoal (Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais), em 2023, respondeu por 77,78% das despesas liquidadas pelas Secretarias SSP e

SEAP, enquanto que os serviços/aquisições administrativos (Grupo 3 – Outras Despesas Correntes) absorveram 15,35% desses gastos, restando 6,87% para a ampliação do Patrimônio Público (Grupo 4 – Investimentos), a exemplo da aquisição de viaturas e de bens permanentes, construção e/ou reformas de unidades policiais e prisionais, além de aquisições de material bélico, dentre outros dispêndios.

Instado a se posicionar¹²⁷, o então Secretário da SSP ratificou as justificativas externadas em exercícios anteriores no que tange à falta de competência regimental do órgão para definir a sua cota orçamentária anual, sendo esta estabelecida pela SEPLAN. Para corroborar com seus argumentos, o Titular da Pasta citou trecho (p. 13) contido no Relatório de Auditoria das Contas de 2022 da SSP, sugerindo, ainda, que tal achado e respectiva recomendação sejam igualmente encaminhados para a Casa Civil e a SEPLAN. Visa, com isso, a resolução ou mitigação da situação exposta, robustecendo continuamente as dotações orçamentárias destinadas à área da Segurança Pública (SSP e SEAP), provendo, desta forma, o SESP de condições e recursos técnicos, logísticos e tecnológicos, além de pessoal, capazes de promover o adequado e eficaz enfrentamento e contenção da violência e da criminalidade que afligem a sociedade baiana, cumprindo, com isso, o seu *mister* institucional previsto no art. 146 da CE/1989, além de atender às diretrizes e objetivos emanados do Programa Pacto pela Vida e do Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social”.

2.5.3.1.2.4 Monitoramento das recomendações b4 e d31

O Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – trouxe no seu item “b” (Quanto ao planejamento, transparência e gestão de ações de políticas públicas) a seguinte recomendação:

b4. Inserir o Índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência (item 2.12 da Seção Analítica);

Sobre este assunto, o Controlador Interno da SSP, por meio da Nota Técnica nº 001/2023¹²⁸, assim se manifestou:

Informo a este Órgão de Contas que o assunto foi sanado para o Plano Plurianual 2024-2027, tendo em vista a inclusão do indicador CVLI no rol de Indicadores do Programa 437 - Bahia Mais Segura, cujo Projeto de Lei tramita na Assembleia Legislativa da Bahia neste momento.

¹²⁷ No âmbito do Processo TCE/001616/2023.

¹²⁸ Processo TCE/001616/2023, Ref.3162617-6.

Observa-se que o Índice CVLI foi incluído no PPA 2024-2027 (Lei Estadual nº 14.647/2023) como um dos indicadores do **Programa 437 – Bahia Mais Segura**¹²⁹, sob a denominação **Taxa do CVLI**. Dessa forma, a Auditoria conclui que a recomendação **foi implementada**, o que será objeto de monitoramento nos exercícios subsequentes, objetivando verificar o impacto desse indicador nas ações e estratégias estabelecidas pelo Governo do Estado.

d31. adotar medidas no sentido de ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias, visando o aumento do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões em que o índice CVLI de 2022 revela-se alarmante (item 2.12 da Seção Analítica);

De maneira geral, os dados, informações e explicações trazidos no arrazoado da CCI/SSP procedem parcialmente, haja vista que algumas ações iniciadas em 2018 e 2021 somente foram concluídas em outubro de 2023, enquanto outras ainda se encontram em andamento, as quais serão objeto de acompanhamento.

Contudo, os números informados revelam-se insatisfatórios para atender a real necessidade de aparelhamento e aperfeiçoamento do SESP, visando cumprir e alcançar os resultados almejados de seus Compromissos, Metas e Ações Orçamentárias, notadamente aquelas ditas como Prioritárias, as quais requerem reforço na execução física, orçamentária e financeira. Nesse sentido, ressaltam-se as Ações 5357 (Implantação do Serviço de Comunicação Crítica Móvel) e 5359 (Implantação do Projeto Vídeo-Polícia Expansão) no ano de 2022, as quais tiveram baixa e/ou nenhuma execução nos exercícios de 2020, 2021 e 2022. Assim, a Auditoria conclui que tal recomendação está **parcialmente implementada**.

2.5.3.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.3.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Embora previsto nos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, não foi apresentada uma avaliação da política de segurança pública, tendo os gestores da SEPLAN comentado o que segue:

Considerando que a política Estadual de Defesa Social abrange um espectro amplo de ações e envolve secretarias diversas como anteriormente mencionado, podem ser mencionadas as avaliações realizadas no âmbito da Secretaria de Planejamento - SEPLAN, **no que diz respeito à avaliação do Plano Plurianual – PPA**. (grifo da Auditoria)

Não houve manifestação da SEAP acerca do questionamento da Auditoria.

¹²⁹ Disponível em: <http://editorpaperless.alba.ba.gov.br/visualizador/publico/anexo/387504>. Acesso em: 04 abr. 2024.

Cabe salientar que as avaliações dos programas do PPA não são suficientes para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

2.5.3.1.3.2 Análise do indicador CVLI

O Manual de Atuação para Membros do Ministério Público em Crimes Violentos Letais Intencionais¹³⁰, de 2021, preconiza que “Dentro do amplo espectro de atuação obrigatória do Ministério Público como titular da ação penal, sua vocação prioritária é a investigação de CVLI e a responsabilização de seus autores”. A publicação coloca o CVLI como o principal medidor da violência no Brasil, conforme se depreende do trecho transcrito abaixo:

A categoria “Crimes Violentos Letais Intencionais” foi idealizada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social. São considerados como CVLI os crimes de homicídio doloso, incluindo-se o feminicídio, a lesão corporal seguida de morte e o latrocínio.

Tal categorização ocorre porque o resultado “morte” destaca-se como o principal medidor da violência em países como o Brasil, pois, apesar de certo grau de subnotificação, os registros das mortes violentas ainda se apresentam como a fonte mais confiável em termos de políticas de segurança pública.

A adoção, pelo Ministério Público, de uma parametrização conceitual que aponte uma estratégia voltada à redução do número de mortes violentas no Brasil é relevante por trazer uniformidade à atuação. Além disso, também publiciza à sociedade as razões de decidir dos gestores públicos e as necessidades institucionais para a melhoria do serviço na área de segurança pública.

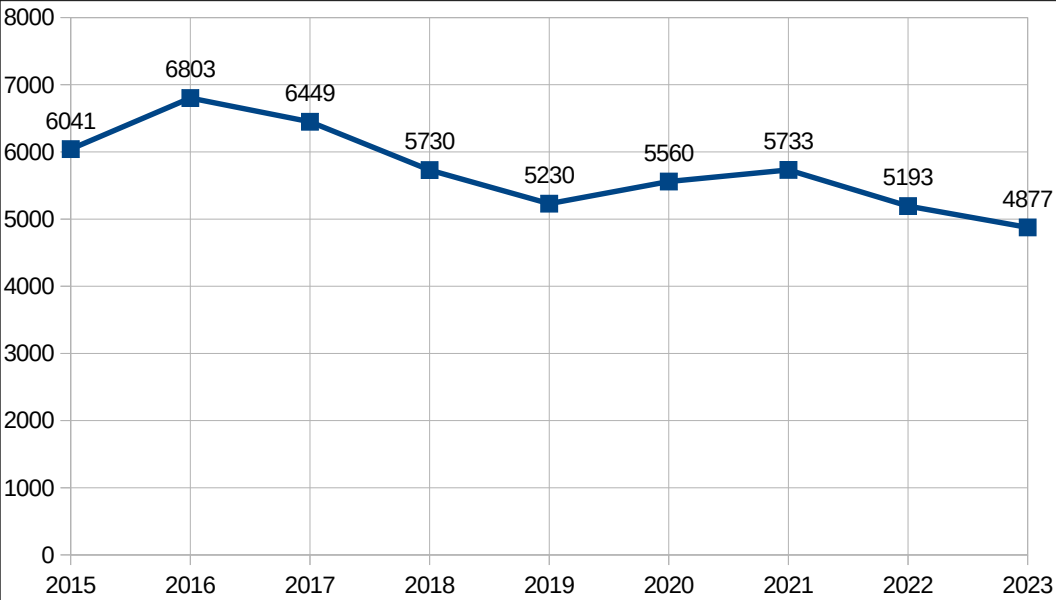
Conforme narrado no Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, até aquele ano inexistia uma ferramenta oficial que permitisse à sociedade acompanhar os dados sobre violência do País, sendo utilizado como fonte o “Monitor da Violência”, uma parceria entre o site G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e a ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Em 2024, o Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), passou a disponibilizar um painel interativo com informações atualizadas dos dados de crimes violentos em todos os estados, facilitando a visualização e a comparação dos resultados entre os entes federativos.

A partir dos dados extraídos dessa ferramenta, foi elaborado o gráfico abaixo, o qual demonstra a evolução das ocorrências totais de CVLI na Bahia, entre 2015 e 2023:

¹³⁰ Manual de atuação para membros do Ministério Público em crimes violentos letais intencionais. Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Manuais/Manual_CVLI.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.



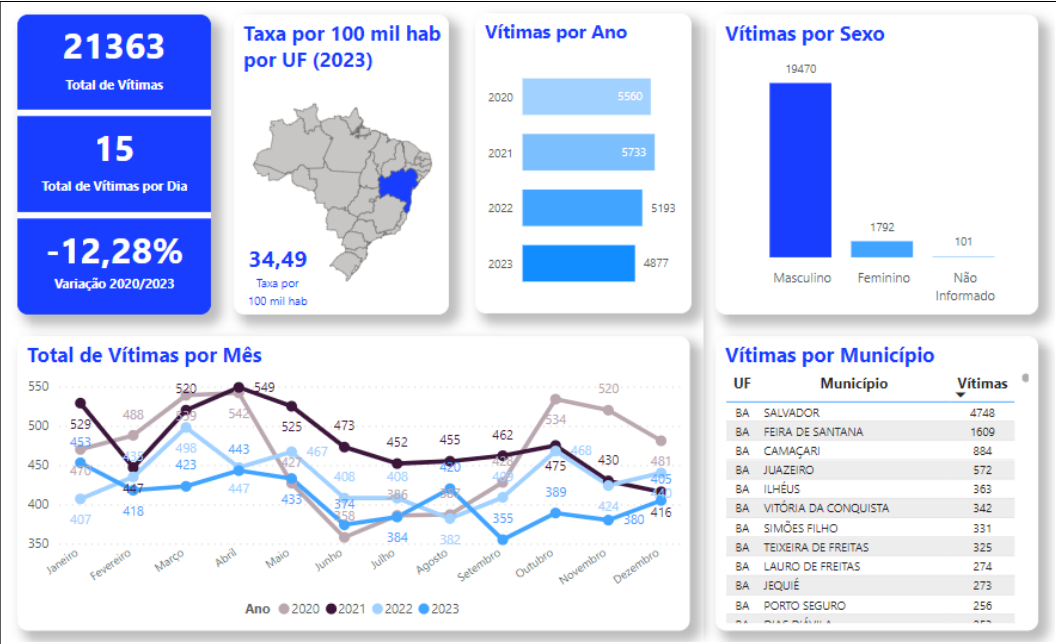
GRÁFICO 21 – Evolução do CVLI na Bahia entre 2015 e 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do MJSP. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em: 14 mar. 2023

A figura a seguir, extraída da ferramenta do MJSP, é a visualização gráfica dos dados do CVLI da Bahia nos anos do PPA 2020-2023:

FIGURA 9 – CVLI da Bahia durante a vigência do PPA 2020-2023



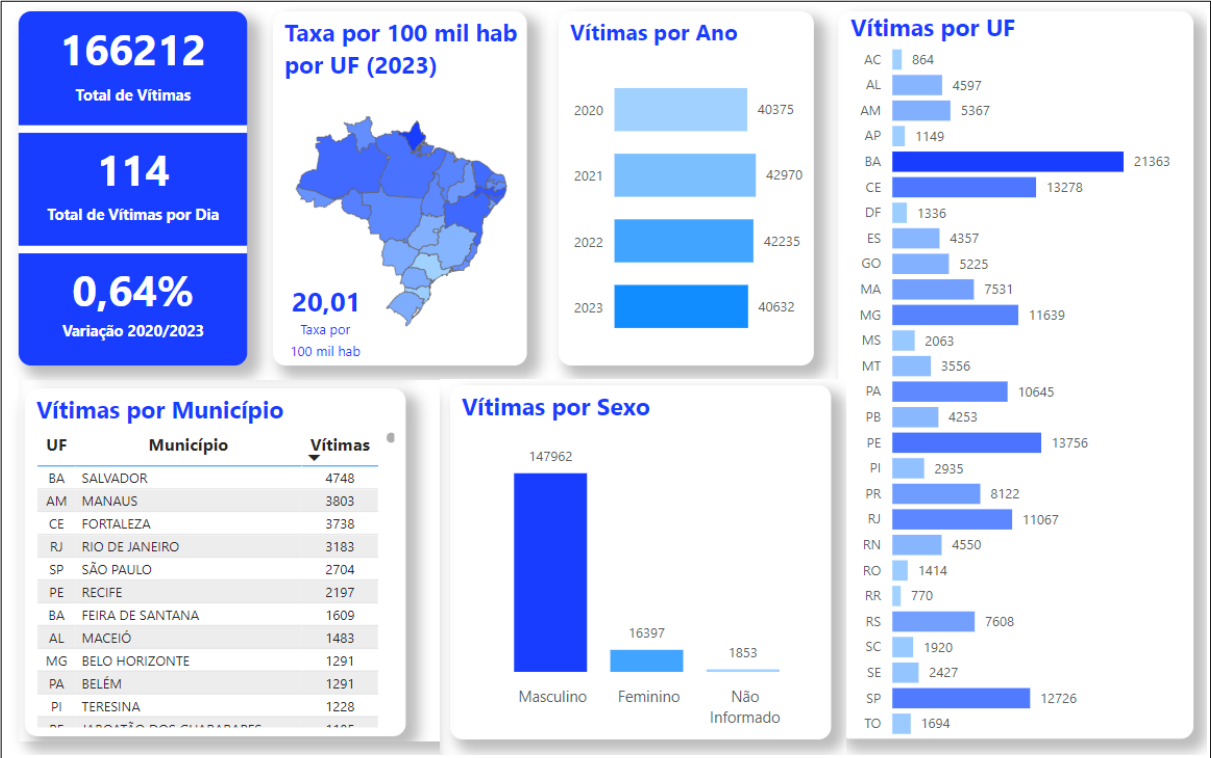
Fonte: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em 14 mar. 2024.

Mesmo considerando apenas os valores brutos do CVLI (gráfico 21), é possível observar o comportamento da violência na série histórica na Bahia, o que não se consegue analisando apenas os dados isolados de cada indicador pelo conjunto de indicadores vigente no PPA 2020-2023.

Depreende-se, portanto, que a política pública de enfrentamento da violência precisa se basear nos dados do CVLI com vistas ao seu monitoramento, tomada de decisões e divulgação de resultados à sociedade.

Na figura a seguir constam dados anuais e a soma do período para todas as unidades da federação gerados pela mesma ferramenta do MJSP:

FIGURA 10 – CVLI do Brasil entre os anos de 2020 e 2023



Fonte: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em: 14 mar. 2024.

Ao visualizar os dados do Brasil entre os anos 2020-2023, é possível notar que a Bahia foi líder, com ampla vantagem, do número absoluto de mortes violentas, enquanto que Salvador foi a cidade com maior número de vítimas naquele período. Para efeito de comparação, a Bahia respondeu por cerca de 12,85% das mortes violentas do Brasil, enquanto Salvador, sozinha, respondeu por 2,85% desses delitos criminais.

Para se ter noção de quanto o índice CVLI é importante, dos 21 indicadores de acompanhamento do PNSPDS, previstos no seu Anexo A, os 8 iniciais tratam de componentes do CVLI¹³¹.

Dessa forma, fica claro que os indicadores de desempenho adotados pelo Governo do Estado para demonstrar a situação da Segurança Pública revelam-se insuficientes, pois são incapazes de refletir a real percepção de segurança vivenciada pela população.

Há alguns anos, o TCE/BA sugere como indicador de desempenho o CVLI¹³², o qual possibilita maior comparação do desempenho da área da Segurança Pública da Bahia com outras Unidades da Federação. Tal indicador foi adotado no PPA 2012-2015, mas retirado dos PPAs subsequentes, embora tal índice esteja habitualmente citado no atual PPA, nos Compromissos 1¹³³ e 2¹³⁴ do Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social”.

No PPA 2012-2015, o CVLI foi adotado como indicador de desempenho do Programa “205 – Pacto Pela Vida”, cujo número de referência era o índice do ano de 2010 (34,74 por 100.000 habitantes), sendo que o número esperado ao final daquele PPA era o CVLI de 24,70. Ocorre que, durante aquele período, em vez de atingir o número projetado, o índice teve um expressivo aumento, passando para mais de 40.

No PPA 2016-2019, o indicador foi suprimido. Em 2016, a taxa de CVLI passava dos 45, terminando o ciclo daquele PPA em torno 34, segundo os dados da época. No PPA 2020-2023, o Governo também optou por não adotar o índice como indicador de desempenho do Programa “314 – Segurança Pública e Defesa Social”, apesar das inúmeras recomendações desta Egrégia Corte de Contas.

Na próxima tabela será apresentada a evolução do CVLI nos últimos nove anos, com as informações criminais mais recentes enviadas pela SSP e dados populacionais extraídos do site do IBGE, para que se possa visualizar o desempenho da política de combate à criminalidade e à violência no Estado. Os dados criminais foram atualizados e cotejados com a população medida pelo Censo Demográfico 2022, cujos valores estão diferentes dos números apurados anteriormente. Ocorre que o dado da população estava superestimado na fórmula de cálculo do CVLI, acarretando

¹³¹ Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021_2030.pdf. Acesso em: 18. abr. 2024.

¹³² Fórmula do Índice CVLI: [(Número de homicídios dolosos + Número de Feminicídios + Número total de lesão corporal seguida de morte + Número total de latrocínios) ÷ Número total de habitantes] x 100.000 habitantes.

¹³³ Compromisso 1: Prevenir a violência e a criminalidade, por meio da cultura de paz, garantia de direitos e filosofia de polícia comunitária de modo a reduzir situações de vulnerabilidade e risco, estimulando relações humanas e condições ambientais pautadas por princípios da não violência, respeito aos direitos humanos, em especial nos municípios com o maior número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – SSP.

¹³⁴ Compromisso 2: Reprimir as diversas formas de violência à pessoa, prioritariamente aos grupos vulneráveis, e os crimes contra o meio ambiente, o patrimônio, a administração pública e a ordem tributária, especialmente a criminalidade organizada, a lavagem de dinheiro, corrupção e os crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).



um índice subestimado até o ano de 2021. Ou seja, a Bahia era ainda mais violenta do que está sendo retratado até aquele exercício.

TABELA 17 – Evolução da taxa de CVLI na Bahia (período: 2015 a 2023)

Delitos Criminais	Ano de Referência								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Homicídio doloso	5.709	6.476	6.205	5.521	4.913	5.248	5.447	4.936	4.620
Feminicídio	---	---	---	---	101	113	93	107	108
Lesão corporal seguida de morte	125	115	68	72	74	91	56	63	80
Roubo com resultado morte - Latrocínio	207	212	176	137	142	108	137	87	69
Mortes (número absoluto)	6.041	6.803	6.449	5.730	5.230	5.560	5.733	5.193	4.877
Habitantes (em milhares)	14.629	14.689	14.749	14.812	14.872	14.930	14.985	14.141	14.150
Taxa CVLI	41,29	46,31	43,72	38,68	35,16	37,24	38,26	36,72	34,49

Fonte: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em 18 mar. 2024.

Em nível nacional, a Bahia detém, por larga margem, o maior número absoluto de mortes violentas, enquanto que, em termos relativos, a sua Taxa CVLI de 2023 é a quarta maior do País¹³⁵, sendo superado pelos CVLIs do Amapá (45,79), Pernambuco (38,75) e Alagoas (36,29).

O índice CVLI é mais interessante do que o valor absoluto (número total de vítimas), pois ao comparar estados com o número de vítimas parecido com o de São Paulo (2.977), a exemplo de Minas Gerais (2.903) e Ceará (2.970), obtêm-se CVLIs bem distintos, a saber: SP (6,7), MG (14,13) e CE (33,77).

2.5.3.1.3.3 Análise de resultados da gestão penitenciária

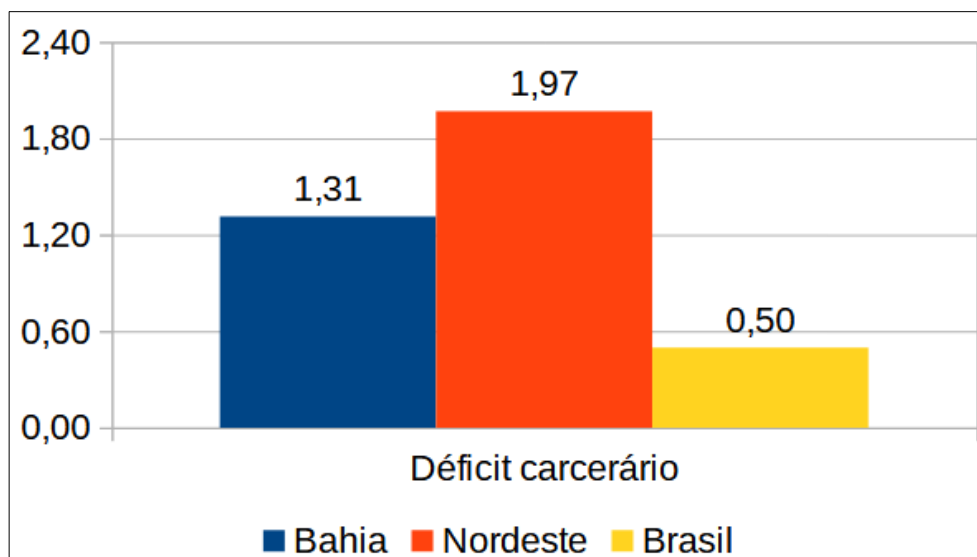
De acordo com dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN)¹³⁶, a Bahia possui um déficit carcerário de 1,31 presos por vaga; ou seja, para cada 100 vagas disponíveis nas unidades, existe um excedente de 31 presos. Importante registrar que 98,38% do déficit está concentrado nos presídios em que a gestão do estabelecimento é pública e 1,62% nos presídios com contratos de co-gestão.

Unidades prisionais em situação de superlotação geram condições inadequadas de higiene e dificuldade de acesso a programas de ressocialização, além do aumento de rebeliões e de fugas. A situação do déficit estadual se mostra melhor em relação à média do Nordeste, porém pior em relação à média da União, conforme gráfico a seguir:

¹³⁵ Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados_nacionais_de_seguranca_publica. Acesso em: 24 abr. 2024.
¹³⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados>. Acesso em: 24 abr. 2024.

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

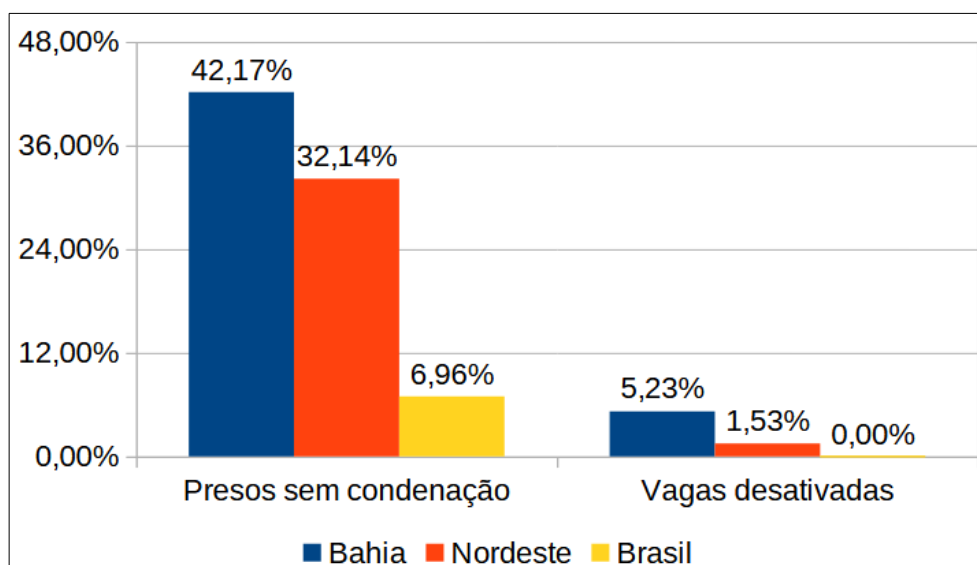
GRÁFICO 22 – Déficit carcerário



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SISDEPEN 2023.

Dois fatores contribuem de forma relevante para este resultado. O primeiro refere-se ao fato de que 42,17% dos presos na Bahia são provisórios (não possuem condenação, pois ainda aguardam julgamento), cenário pior tanto em relação ao Nordeste como à União. O segundo está relacionado à existência de celas interditadas ou desativadas nas unidades prisionais, o que reduz a disponibilidade de vagas no sistema. Na Bahia, as vagas desativadas equivalem a 5,23% do total de vagas, valor que supera as médias nordestina e federal, conforme gráfico a seguir:

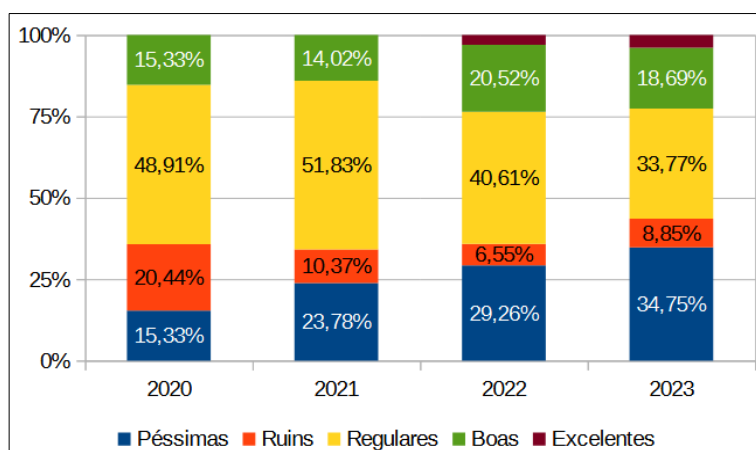
GRÁFICO 23 – Proporções de presos sem condenação e de vagas desativadas



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SISDEPEN 2023.

Informações obtidas no painel¹³⁷ de inspeções em estabelecimentos prisionais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ratificam os problemas estruturais observados nas unidades estaduais. O gráfico a seguir demonstra que a proporção de inspeções que concluíram que as condições eram péssimas ou ruins subiu de 35,77% em 2020 para 43,60 em 2023:

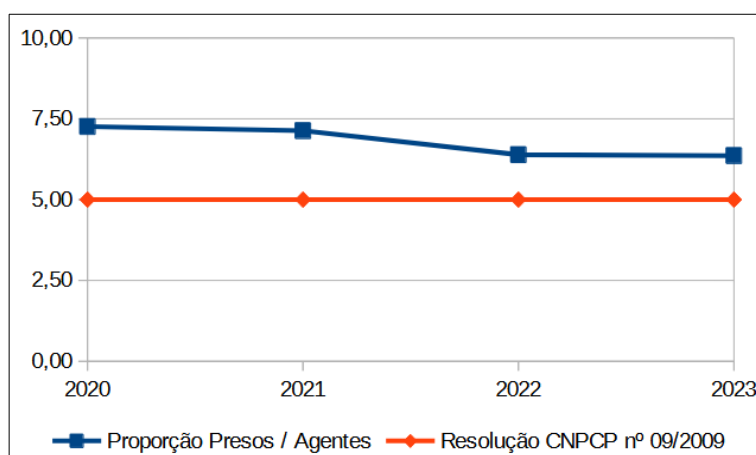
GRÁFICO 24 – Condições dos estabelecimentos prisionais na Bahia



Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados do Painel CNJ.

A Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) recomenda que as unidades prisionais mantenham uma proporção de cinco presos para cada agente penitenciário. Dados do painel do CNJ evidenciam que esta média não foi observada nos últimos quatro anos, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 25 – Proporção entre presos e agentes penitenciários na Bahia



Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados do Painel CNJ.

¹³⁷ Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=704ffb7a-d0ed-4416-870d-b29a2c61ad21&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsl>. Acesso em: 10 mai. 2024.

Registre-se que, com a Emenda Constitucional nº 104, de 04/12/2019, a Bahia passou a ter as carreiras de policial penal (antigos agentes penitenciários) e a de monitor de ressocialização, sendo que a apenas primeira tem a função de garantir a segurança pública nas unidades prisionais (a segunda exerce atividades de apoio). Como os dados do CNJ contemplam as duas carreiras no conceito de “agentes penitenciários”, a proporção apresentada é ainda pior, quando considerada a distinção entre as carreiras.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de segurança pública e defesa social, visto que os resultados apresentados indicam o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando o conceito apresentado na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS16** (Paz, Justiça e Instituições Eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis)¹³⁸.

2.5.3.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 às diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018;

Elaborar o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015; e

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989.

¹³⁸ 16.1 - Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares

16.4 - Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado

Recomendação ao Governo do Estado

Ampliar gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**);

2.5.4 Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais

O eixo “Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais” do PDI Bahia 2035 reúne uma série de políticas públicas que envolvem diversos públicos-alvo, conforme se pode observar na descrição dos objetivos estratégicos:

- Garantir a integralidade e a intersetorialidade das políticas públicas e a implantação de ofertas regionalizadas e territorializadas de serviços;
- Garantir ao usuário da rede socioassistencial a efetividade do direito à escuta, ao acolhimento e ao lugar de protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas pelos serviços de ação continuada, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo;
- Compor a gestão estadual com as estruturas essenciais para o desenvolvimento das funções da **política de assistência social**, com ênfase na Vigilância Socioassistencial, e de **segurança alimentar e nutricional**, considerando sua amplitude e complexidade, englobando desde a fome até a obesidade;
- Promover a visibilidade social da **pessoa com deficiência**, ampliando a acessibilidade nas suas sete dimensões, permitindo a inclusão nas diversas esferas da sociedade. Promover a proteção e a promoção social da **população LGBT**, combatendo o preconceito e a violência sofrida, fomentando iniciativas de geração de trabalho e renda e garantindo a visibilidade de suas questões junto às demais políticas públicas;
- Fomentar iniciativas da sociedade civil, voltadas para atenção, prevenção, cuidado e reinserção social. Ampliar espaços de participação e controle social das **políticas públicas geracionais**;
- Fortalecer o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, visando assegurar a sua proteção integral em consonância com a **política estadual de direitos humanos da criança e do adolescente**, inclusive o enfrentamento à exploração e ao turismo sexual de crianças e adolescentes no estado da Bahia; e

- Assegurar ações de proteção e reinserção social de grupos estratégicos **vulneráveis** e seus familiares que se encontram em situação de risco pessoal e de violações de direitos.

Dentre as diversas políticas públicas envolvidas, optou-se por analisar, na presente auditoria, a Política Estadual de Assistência Social, considerando a materialidade dos recursos envolvidos, o alcance territorial desta política e o grau de maturidade da mesma.

2.5.4.1 Política Estadual de Assistência Social

A Política Estadual de Assistência Social tem como marco legal a Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023¹³⁹. Esta nova lei apresentou, no art. 3º, os objetivos da Política Estadual de Assistência Social, quais sejam:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) a promoção dos direitos e garantias fundamentais;
 - c) a promoção da integração ao mundo do trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - e) apoiar o acesso ao benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos visando garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;
- IV - a conquista, pelos usuários, das condições de autonomia, sustentabilidade, protagonismo, capacitação, acesso a oportunidades e condições de convívio e socialização.

A Superintendência de Assistência Social (SAS) é a unidade gestora da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES) responsável pela implementação da Política Estadual de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do estado da Bahia.

De acordo com o relatório de gestão da prestação de contas da SEADES relativo ao exercício de 2023, existem cerca de 4.301.646 famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) na Bahia, sendo que destas, 2.284.156 famílias encontram-se em situação de extrema pobreza. O relatório de gestão informa que, em se tratando de

¹³⁹ A Lei Estadual nº 14.637/2023 revogou expressamente diversos dispositivos da Lei Estadual nº 6.930/1995, além de acrescentar artigos e modificar partes do texto original. No entanto, determinados assuntos ficaram restritos à lei de 1995 e outros aparecem apenas na lei de 2023. Desta forma, no presente relatório, serão utilizadas como critério ambas as leis.

pessoas cadastradas no CadÚnico, são mais de 9,6 milhões de pessoas em situação de baixa renda, pobreza e extrema pobreza, posicionando a Bahia como o 2º estado do Brasil com maior número de pessoas nessa situação.

Diante deste cenário, e considerando as diversas situações de vulnerabilidade, frutos da formação social e econômica do estado da Bahia, torna-se imprescindível que a Política Estadual de Assistência Social seja cada vez mais fortalecida. Nesse mesmo sentido, o PDI Bahia 2035 assim argumenta (p. 55):

[...] é nítida a relação direta que se estabelece entre as provisões socioassistenciais e a identificação da pobreza. [...] em um cenário de agravamento das condições de pobreza da população mais substantiva deve ser a política de Assistência.

Em análise da Política Estadual de Assistência Social à luz dos estágios que compõem o ciclo de políticas públicas, foram observadas fragilidades conforme comentado a seguir:

2.5.4.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Em relação ao processo de formulação da política pública, foi observada a seguinte situação:

2.5.4.1.1.1 Ausência de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social

A Auditoria constatou ausência de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social. De acordo com o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) (2021-2024), a regulamentação ainda se encontra em processo de tramitação, e espera-se que ocorra “[...] no menor prazo possível, o que respaldará a aprovação e implementação do PEAS” (p.143).

Cabe registrar que, embora a Lei Estadual nº 6.930/1995, que instituiu a Política Estadual de Assistência Social, não previsse regulamentação, tal exigência está contida no art. 12, § 4º da atual Lei Estadual nº 14.637/2023, para fins de definição das diretrizes e procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito do Estado.

Diante do exposto, verifica-se que a regulamentação da Política Estadual de Assistência Social é condição essencial para o fortalecimento das ações do estado e dos municípios baianos, mediante a definição de diretrizes e atualização do regulamento do FEAS, que é datado de 1996, sendo que sua ausência pode gerar fragilidade na implementação do plano de assistência social.

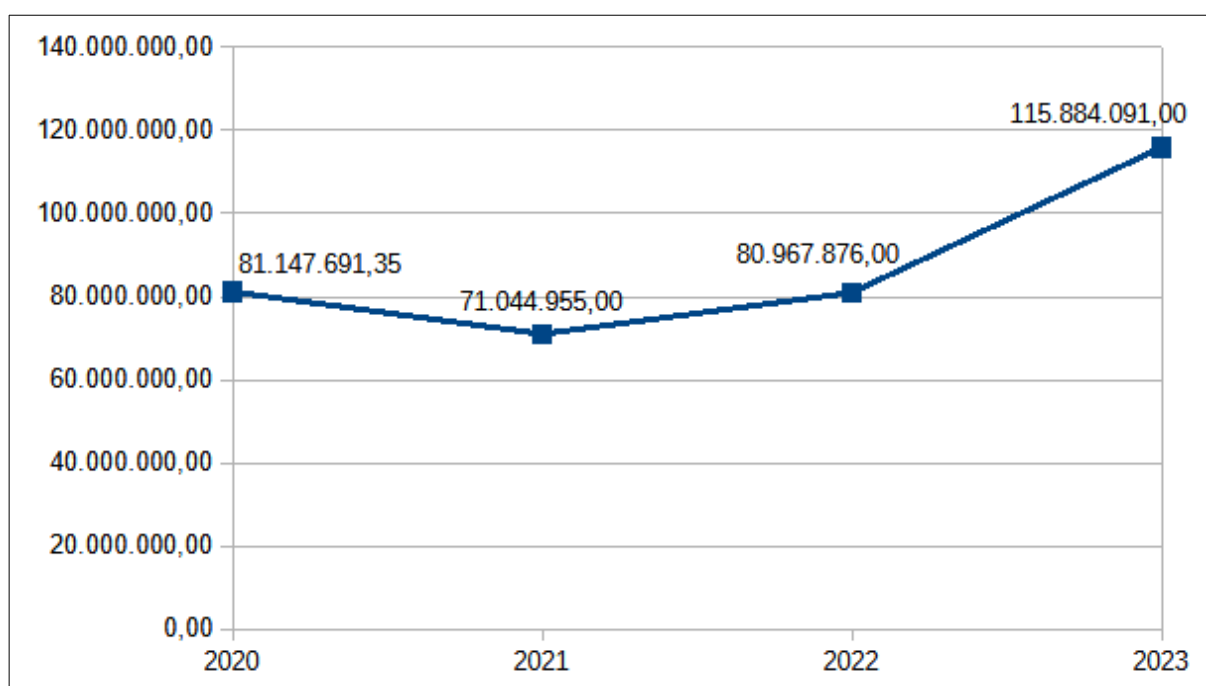
Em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, a SAS/SEADES¹⁴⁰ informou que a atualização do Decreto relativo às transferências Fundo a Fundo e os demais normativos complementares estão em processo de atualização. Desta forma, reforça-se a importância de dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social.

2.5.4.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

A Política Estadual de Assistência Social prevê ferramentas como o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) e o Pacto de Aprimoramento do SUAS, as quais foram implementadas e se encontravam ativas em 2023.

Registre-se que o estado da Bahia cofinancia os serviços, programas e benefícios relacionados à assistência social dos seus 417 municípios. Em 2023, o orçamento da assistência social foi majorado em 43,12% em relação a 2022. O gráfico a seguir demonstra a evolução do orçamento atualizado das ações orçamentárias relacionadas à assistência social nos anos de 2020 a 2023.

GRÁFICO 26 – Evolução orçamentária das ações relacionadas à assistência social ao longo de 4 anos (2020-2023)



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no relatório "Execução da despesa" emitido pelo Sistema FIPLAN.

¹⁴⁰ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

Após análises dessas ferramentas, verificou-se fragilidades que podem impactar negativamente na eficácia da política pública. Senão, vejamos:

2.5.4.1.2.1 Os recursos estaduais não são transferidos regularmente ao FEAS

Os recursos estaduais destinados ao cofinanciamento da assistência social na modalidade “fundo a fundo” não ingressam na conta do FEAS. A análise das receitas do fundo demonstrou que, em 2023, houve o ingresso de R\$5,2 milhões referentes à transferência de recursos federais, advindos do Fundo Nacional de Assistência Social, bem como referentes à remuneração de depósito bancário. A Auditoria apurou, junto à coordenação do FEAS, que o fundo recebe a dotação do estado, porém não recebe o correspondente recurso estadual. Dessa forma, o cofinanciamento ocorre por meio do seguinte fluxo: o FEAS, ao verificar a necessidade, solicita a liberação de recursos à SEFAZ, que o faz por meio de uma conta não controlada pelo FEAS, onde o recurso transita para ser transferido para os fundos municipais de assistência social.

A Lei Estadual nº 6.930/1995 definiu que o orçamento da assistência social será alocado no FEAS para operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política e, de acordo com o art. 12-D: “os recursos de responsabilidade do Estado destinados à Assistência Social serão automaticamente repassados ao FEAS, após vigência das peças orçamentárias”.

Importa dizer que o Decreto Estadual nº 5.225, de 07/03/1996, que regulamenta o FEAS, ainda está vigente e dispõe que a dotação consignada anualmente no orçamento do estado, os créditos adicionais e os rendimentos das aplicações financeiras constituem receitas do fundo, sendo que, no art. 4º, informa que o repasse de recursos do Tesouro Estadual para o FEAS ocorrerá trimestralmente.

Assim, a ausência de repasse de recurso estadual diretamente para o FEAS descumpra o normativo pertinente e impede que o fundo se utilize dos rendimentos das aplicações financeiras oriundos das receitas estaduais. Ademais, essa irregularidade impacta diretamente nas ações de cofinanciamento da política pública, haja vista que o processo de solicitação do FEAS à SEFAZ, com posterior liberação de recursos, em detrimento da possibilidade de um repasse direto do fundo estadual para os municípios pode gerar atrasos no atendimento aos casos que exijam rápida atuação do estado. A título de exemplo, cite-se calamidades públicas ou emergências, que geram situações de vulnerabilidade temporária, a exigir concessão de benefícios eventuais para aquisição de colchões, lençóis, mantimentos, dentre outros.

Na mesma situação crítica inserem-se os casos de violação de direitos, cujos repasses para os serviços de proteção social de média complexidade são realizados com base em valores de referência caso/mês. Nesse sentido, um aumento expressivo de casos pode não ser acompanhado da celeridade necessária para liberação do recurso pelo estado.

A SAS/SEADES relatou¹⁴¹ que a SEFAZ vem repassando regularmente os recursos para execução do cofinanciamento, registrando que, em 2023, houve execução de 70% do orçamento.

Apesar disso, a Auditoria considera que o cofinanciamento estadual na modalidade “fundo a fundo” não atende, na integralidade, os dispositivos legais previstos, uma vez que o recurso estadual não ingressa na conta-corrente do FEAS, sendo liberado pela SEFAZ com base em solicitações do próprio fundo.

2.5.4.1.2.2 Fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial

A Auditoria identificou fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial tanto no estado como nos municípios baianos. As fragilidades observadas no estado englobam ausência de uma unidade formal e pessoal insuficiente. Nos municípios as fragilidades referem-se ao fato de muitos deles ainda não terem implantado o serviço, mesmo de maneira informal.

De acordo com o Censo SUAS 2022¹⁴², com dados atualizados até o dia 26/06/2023, o serviço de vigilância socioassistencial no estado existe de maneira informal, sendo que das 26 unidades da federação, oito estados ainda estão na mesma situação.

Instada a se posicionar, a SAS informou¹⁴³ que o serviço de vigilância socioassistencial é uma área essencial na coordenação de Gestão do SUAS e que sua estrutura física é compartilhada com outras áreas (gestão do trabalho e educação permanente e regulação e gestão financeira), sendo composta por dois técnicos de referência para realizar as ações específicas de monitoramento e avaliação.

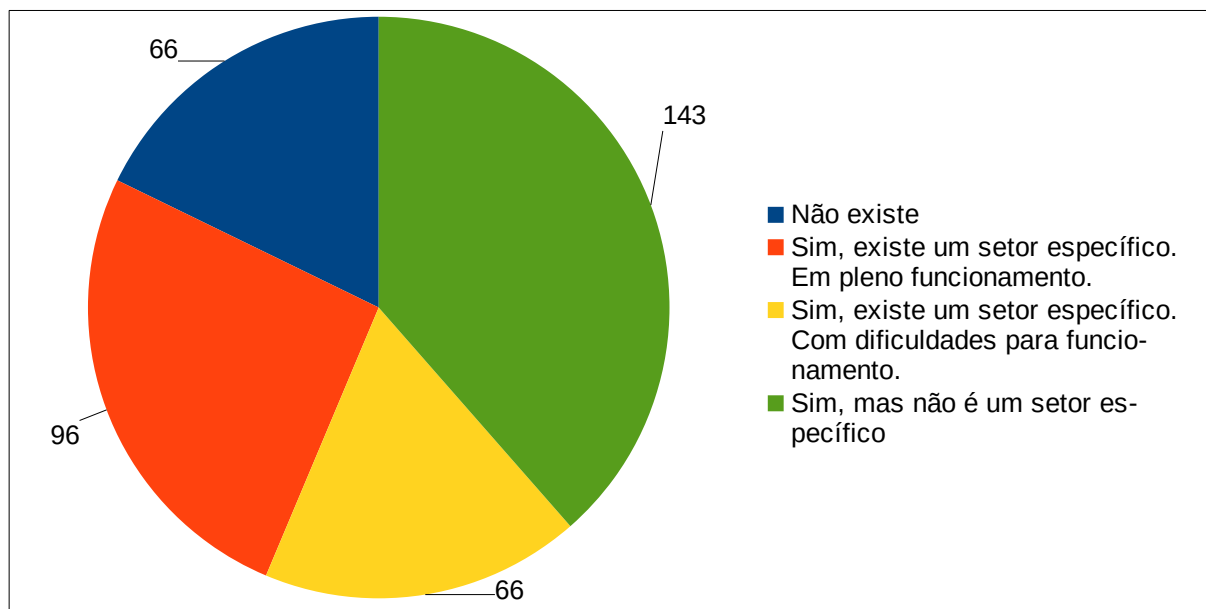
Sobre a implantação do serviço de vigilância socioassistencial nos 417 municípios baianos, a SAS informou dados de 371 municípios, com base no CENSO SUAS Bahia 2023, conforme gráfico a seguir:

¹⁴¹ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

¹⁴² Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 15 abr. 2024.

¹⁴³ Resposta dada por meio do Ofício nº 202/2024 - SEADES/GAB em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60)

GRÁFICO 27 – Resultado do levantamento sobre a implantação do serviço de vigilância socioassistencial nos municípios baianos



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na resposta à Solicitação AMAN 01/2024.

Dos dados do gráfico anterior, constata-se que apenas 96 municípios possuem um setor específico de vigilância socioassistencial, com funcionamento adequado.

De acordo com o PEAS, uma das prioridades relacionadas ao aprimoramento da estrutura da gestão estadual e vigilância socioassistencial é a implantação da vigilância socioassistencial em todos os municípios baianos, com aprimoramento da leitura socioterritorial, da área de abrangência da rede socioassistencial e com a participação dos usuários.

Como ações táticas que se relacionam com o serviço de vigilância socioassistencial para concretização do supracitado objetivo prioritário, foram elencadas as seguintes (p. 160-161):

6.5.5 Ampliar a equipe e melhorar as condições de trabalho (espaço/equipamento/pessoal técnico especializado) na gerência de vigilância socioassistencial na SAS/SJDHDS;

[...]

6.5.12 Garantir incentivo efetivo (linha de financiamento e orientação técnica) e pactuação, para que os municípios instalem estruturas de vigilância socioassistencial, incluindo a gestão do Cadastro Único

Cabe registrar que o PDI Bahia 2035 prevê, como um dos objetivos estratégicos do eixo “Assistência social e garantia de direitos” (p. 57):

Compor a gestão estadual com as estruturas essenciais para o desenvolvimento das funções da política de assistência social, **com ênfase na Vig-**

lância Socioassistencial e de segurança alimentar e nutricional. Considerando sua amplitude e complexidade, englobando desde a fome até a obesidade (grifo da Auditoria).

Apesar do cenário de fragilidades na implantação efetiva do serviço de vigilância socioassistencial envolvendo o estado e os municípios, bem como da previsão de ações no PEAS, o PPA 2020-2023 não apresentou metas que contemplem iniciativas específicas para a completa estruturação do serviço de vigilância socioassistencial, sendo verificado apenas a iniciativa “aprimorar as ações da área de vigilância socioassistencial”, sem vínculo com ações orçamentárias. Essas fragilidades repercutem negativamente no processo de produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas no que se refere às informações sobre situações de vulnerabilidade e risco, bem como sobre o tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados.

Questionada sobre o assunto, a SAS/SEADES informou¹⁴⁴ que a Lei Estadual nº 14.637/2023 assegura a instituição da área de vigilância socioassistencial, cabendo à Secretaria formalizá-la mediante seu Regimento Interno, o qual se encontra em processo de tramitação. Alegou ainda que, para aprimorar a vigilância socioassistencial no estado, a SEADES busca regulamentar a área da assistência nos municípios, por meio de apoio técnico e monitoramento. Por fim, reforçou que “[...] tanto no PPA 2020-2023 quanto no PPA 2024-2027 as ações de vigilância são vinculadas à Ação Orçamentária 2284 – Aprimoramento da Gestão do SUAS”.

Apesar da alegação da SAS/SEADES, a ação 2284 – Implementação de Ações de Gestão do SUAS refere-se à iniciativa “Monitorar os municípios no desenvolvimento da gestão do SUAS e execução de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”, sem discriminar, especificamente, o serviço de vigilância socioassistencial. Portanto, ratifica-se que, conforme verificado no Relatório M&A 100 extraído do Sistema FIPLAN, a iniciativa do PPA 2020-2023 que trata especificamente do serviço de vigilância socioassistencial – “aprimorar as ações da área de vigilância socioassistencial” – não possui vínculo com ação orçamentária.

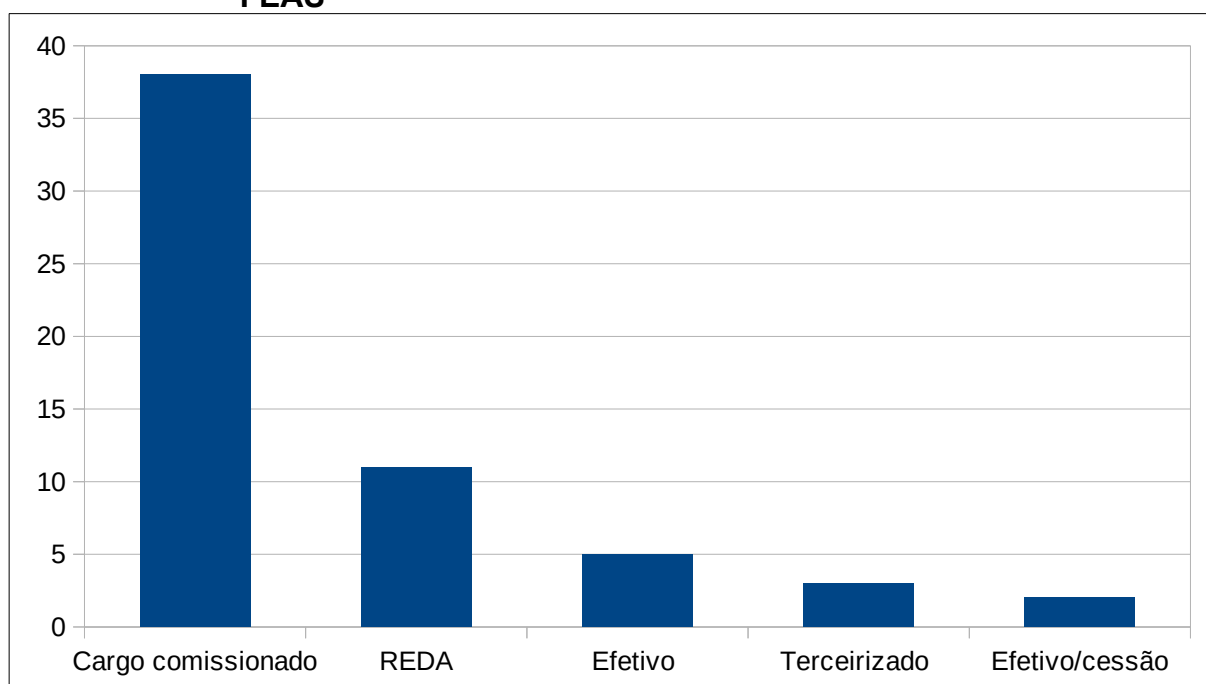
A implantação efetiva de um serviço de vigilância socioassistencial é fundamental para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos e das violações de direito nos territórios. Com o aprimoramento do serviço no estado e ampliação da implementação por parte dos municípios, os dados produzidos pelo serviço de vigilância socioassistencial podem orientar e avaliar a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários.

¹⁴⁴ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

2.5.4.1.2.3 Gestão do trabalho prejudicada pela ausência de servidores efetivos

A SAS disponibilizou a relação de servidores com indicação do cargo e a vinculação com a SEADES, sendo possível observar que apenas 5% desses servidores possuem vínculo efetivo com o serviço público. O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos 59 servidores com indicação do vínculo funcional.

GRÁFICO 28 – Informações sobre o vínculo funcional dos servidores da SAS e FEAS



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na resposta à Solicitação AMAN 01/2024.

Além disso, a SAS/SEADES não dispõe de Plano de Carreira, Cargos e Salários. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006), descreve como responsabilidade e atribuição do gestor estadual a realização de concursos públicos para contratação e manutenção de quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais. Além disso, é atribuição do gestor estadual nomear comissão para discussão e elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários.

O PEAS coloca como uma das estratégias na área de gestão do trabalho, a ampliação do número de trabalhadores com vínculos permanentes no SUAS, regulamentando a realização de concurso público em todas as dimensões de operacionalização do Sistema, envolvendo municípios e gestão estadual. Como ação tática o Plano prevê (p. 165):

Articular uma ação conjunta entre os conselhos (estadual e municipais) e os poderes legislativos para fazer gestão junto aos governos estadual e municipais, no sentido de assegurarem por meio de legislação própria, a realização de concurso público para a contratação e atuação de trabalhadores no SUAS da Bahia, conforme preconiza o artigo 37 da CF/88.

O Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS da Bahia (2021-2024) tem, como uma das prioridades da gestão, a realização de concurso público para a SAS e FEAS, com previsão de recompor, no mínimo, 50% do quadro de pessoal com profissionais efetivos até 2024. Apesar disso, o PPA 2020-2023 não apresentou nenhuma Meta que contemple Iniciativas específicas para a realização de concurso público e/ou elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários.

A Auditoria solicitou esclarecimentos à SAS/SEADES, sendo informada¹⁴⁵ de que a gestão estadual vem se esforçando para a realização do concurso público, realizando também ações de orientações aos municípios no que se refere à importância da reposição do quadro de pessoal.

A não inclusão de metas e ações que contemplem a realização de concursos públicos e a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários nas peças orçamentárias do estado tendem a prejudicar o atingimento de ações previstas no PEAS, no Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS da Bahia e sugeridas na NOB-RH/SUAS (2006). Desta forma, faz-se necessário que o estado da Bahia adote providências para a sanar a questão.

2.5.4.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

Em relação ao processo de avaliação da política pública, foram observadas as seguintes situações:

2.5.4.1.3.1 Não realização das atividades previstas para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS

A Auditoria verificou que os instrumentos previstos para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento da Gestão não foram integralmente instituídos pela SAS.

De acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS, 2012), constitui responsabilidade do estado a realização do monitoramento e avaliação da política de assistência social. O PEAS prevê a criação do Comitê de Monitoramento do Plano, a fim de atuar de forma contínua e permitir a correção das metas, a instrução do gestor e das instâncias participativas, a gerência de recursos e a construção de indicadores.

¹⁴⁵ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

Ademais, o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS descreve uma série de atividades que seriam facilitadoras do processo de monitoramento:

- Criação de uma Câmara Técnica para acompanhamento da execução do Pacto, pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB);
- Criação de uma Comissão Técnica da SAS, vinculada à vigilância socioassistencial, para coordenar o processo de Monitoramento do Pacto;
- Contratação de consultoria para elaboração de metodologia de monitoramento do pacto;
- Sistematização das informações advindas do processo de acompanhamento e documentos de preenchimento de informações;
- Elaboração de um boletim de informações sobre os resultados da execução do pacto de gestão da Bahia; e
- Realização de um seminário estadual sobre o Pacto de Gestão do SUAS da Bahia – Resultados e Desafio.

Questionada acerca das atividades de monitoramento do PEAS e do Pacto, a SAS afirmou¹⁴⁶ que o estado utiliza o “CENSO SUAS BA” como mecanismo de monitoramento administrativo da oferta dos serviços na rede socioassistencial, do provimento de benefícios eventuais e da organização da Gestão e do Controle Social, sem informar sobre a criação do Comitê de Monitoramento.

Em relação ao monitoramento do pacto, informou que o processo se iniciou em 2022, relativamente ao exercício de 2021, utilizando-se dos dados do mencionado censo. Por sua vez, para aferição do exercício de 2023 e futura análise de 2024, foi estruturado um grupo de trabalho composto por 30 municípios para análise ampliada do CENSO SUAS BA e desenvolvimento de ações estratégicas. Embora todas as atividades previstas no Pacto estivessem com previsão de conclusão até dezembro de 2021, não foram prestadas as informações requeridas.

Sobre as ações de acompanhamento, a Secretaria informou¹⁴⁷ que vem realizando por meio de visitas técnicas aos municípios e que, por meio do CENSO SUAS BA, é possível realizar o monitoramento, balizando ações de apoio técnico da superintendência.

Verifica-se, contudo, que não houve a implementação das atividades previstas para monitoramento do plano e do pacto. Essa situação pode gerar riscos ao efetivo processo de monitoramento, considerando, inclusive, as fragilidades observadas na implantação incompleta dos serviços socioassistenciais, observadas pela Auditoria no item 2.5.4.1.2.2 desta Seção Analítica, que também repercute negativamente no monitoramento. Conclui-se, portanto, que a SAS não realizou todas as atividades previstas no processo de monitoramento.

¹⁴⁶ Resposta dada por meio do Ofício nº 202/2024 - SEADES/GAB em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60)

¹⁴⁷ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

2.5.4.1.3.2 Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS não contempladas no PPA 2020-2023

De acordo com a Lei Estadual nº 14.637/2023, o Plano Estadual de Assistência Social deverá contemplar as metas estabelecidas para quatro anos (art. 13, § 1º, V). Por sua vez, o art. 22 da NOB/SUAS (2012), estabelece que os planos de assistência social devem observar metas estaduais pactuadas que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para estados e municípios.

Segundo a SAS¹⁴⁸, as metas anuais para cumprimento pelos municípios e pelo estado estão no Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS (2021-2024), o qual contempla uma série de metas com indicação de quantidade, tempo, responsável e indicador. No entanto, observou-se que não há conexão entre as metas do pacto e as metas/iniciativas do PPA 2020-2023 e as ações das leis orçamentárias anuais. Tal situação contraria o disposto no PEAS, onde se prevê que a execução do plano deverá ser articulada ao PPA e às Leis Orçamentárias Anuais.

A título de exemplo, as seguintes metas do pacto não foram inseridas no PPA 2020-2023 e na LOA/2023:

- elaborar um diagnóstico da situação dos fundos estadual e municipais, com vistas à otimização da gestão dos recursos e aumento dos investimentos no SUAS;
- desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional; e
- realizar concurso público para assegurar a recomposição do quadro de servidores efetivos da Superintendência de Assistência Social e do Fundo Estadual de Assistência Social.

O pacto também descreve três compromissos para o estado da Bahia que não correspondem aos elementos do PPA 2020-2023 e da LOA/2023, são eles:

- expedir os atos normativos necessários à gestão do FEAS, especialmente aqueles referentes à fluidez do cofinanciamento estadual, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CEAS;
- sistematizar informações extraídas de ferramentas estaduais como Sistema de Acompanhamento do Cofinanciamento (SIACOF) e Registro de Acompanhamento Físico (RAF) para possibilitar ações estaduais e municipais de mo-

¹⁴⁸ Resposta dada por meio do Ofício nº 202/2024 - SEADES/GAB em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60)

- nitoramento e avaliação acerca da gestão e oferta de serviços, programas e benefícios; e
- definir indicadores de qualidade e resultados dos serviços e provisões que permitam aos órgãos gestores (estadual e municipais) a avaliação das ofertas socioassistenciais.

Instada a se posicionar, a SAS/SEADES informou¹⁴⁹ que, de fato, a LOA e o PPA 2020-2023 não contemplaram integralmente os compromissos e metas do PEAS e do Pacto, porém, reforçou que os compromissos do PPA se relacionaram com as diretrizes do SUAS no tocante à vigilância socioassistencial, à ampliação da proteção social e à educação permanente. Além disso, relatou que a superintendência está buscando aprimorar os instrumentos orçamentários em questão.

Diante do exposto, verifica-se que há um risco de as metas traçadas no Pacto não serem cumpridas até 2024, haja vista não terem sido inseridas nos instrumentos legais de planejamento orçamentário. Tal situação prejudica o acompanhamento e a avaliação da implementação da política.

2.5.4.1.3.3 Conjunto de indicadores inconsistentes com os objetivos da Política Estadual de Assistência Social

O art. 3º da Lei Estadual nº 14.637/2023 dispõe que os objetivos da assistência social contemplam quatro dimensões: proteção social, vigilância socioassistencial, defesa de direitos e a conquista, pelos usuários, das condições de autonomia, sustentabilidade, protagonismo, capacitação, acesso a oportunidades e condições de convívio e socialização.

O PEAS reforça a importância da definição de indicadores de qualidade e resultados dos serviços e provisões que permitam à SAS avaliar a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, no intuito de aprimorar a estrutura da gestão estadual e a vigilância socioassistencial.

Apesar disso, a Auditoria verificou que o conjunto de indicadores definido para monitorar a Política Estadual de Assistência Social é insuficiente para permitir o bom monitoramento do desempenho e a aferição dos resultados e impactos das intervenções governamentais, uma vez que não incorpora todas as dimensões dos objetivos da política.

Questionada a respeito dos indicadores de qualidade e resultado para fins de avaliação das ofertas socioassistenciais, a SAS informou¹⁵⁰ que utiliza os indicadores do PPA: “Números de pessoas atendidas nos serviços socioassistenciais prestados em

¹⁴⁹ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

¹⁵⁰ Ofício nº 202/2024 – SEADES/GAB, em resposta à Solicitação AMAN nº 01/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001490-60).

equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” e “Variação percentual do número de pessoas atendidas nos serviços socioassistenciais”. Além disso, relata utilizar o indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – IDCRAS e IDCREAS.

Os indicadores do PPA, citados pela SAS, compõem o conjunto de indicadores do programa “Assistência Social e Garantia de Direitos”. Eles refletem apenas em termos quantitativos as dimensões proteção social e defesa dos direitos da Política Estadual de Assistência Social.

Por sua vez, os indicadores IDCRAS e IDCREAS apresentam informações sobre os equipamentos CRAS e CREAS nos municípios de todo o Brasil, sendo atribuídas notas que variam de um a cinco, tendo como referência o “padrão de qualidade desejável” no que se refere às dimensões: serviços e benefícios, recursos humanos e estrutura física. As notas são computadas com base nos dados do CENSO SUAS do Registro Mensal de Atendimentos (RMA). De forma similar aos indicadores do PPA, observa-se que o IDCRAS e o IDCREAS abarcam apenas as dimensões proteção social e defesa dos direitos. Ainda assim, não há indicadores que tratem de outros equipamentos como centros pop e unidades de acolhimento.

Questionada sobre o assunto, a SAS/SEADES argumenta¹⁵¹ que buscou qualificar os indicadores do PPA 2024-2027 quanto à ampliação dos indicadores de qualidade e de resultado para fins de avaliação das ofertas socioassistenciais, bem como no que se refere à capacidade dos indicadores contemplarem outras dimensões da vigilância socioassistencial e da proteção social.

Diante do exposto, observa-se que todos os indicadores apresentados pela SAS para subsidiar o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Estadual de Assistência Social não refletem, em sua integralidade, as quatro dimensões dos objetivos da política. Nesse sentido, não são úteis para uma futura avaliação de resultado. Ademais, os indicadores não são capazes de refletir a qualidade da entrega dos serviços, benefícios e programas, baseando-se apenas no número de pessoas atendidas e variação no quantitativo de atendimento.

2.5.4.1.3.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

¹⁵¹ Enviada por meio do Ofício nº 250/2024 (Processo nº 093.1708.2024.0001971-11) em resposta à Solicitação AMAN 03/2024.

Determinação ao Governo do Estado
Adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à assistência social aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995.
Recomendações ao Governo do Estado
Dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social; Incluir no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos; Assegurar a articulação dos órgãos competentes no âmbito da administração pública para a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários e realização de concurso público para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação; Criar o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial; Incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública; e Estabelecer indicadores de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social.

2.5.5 Ciência, Tecnologia e Inovação

De acordo com o PDI Bahia 2035, o eixo Ciência, Tecnologia e Inovação possui os seguintes objetivos estratégicos:

- Fortalecer o sistema de CT&I, por meio da articulação institucional, garantindo a sinergia de atuação entre governo, academia e iniciativa privada;
- Estimular o desenvolvimento das tecnologias sociais, empreendendo estratégias de mapeamento e apoio a iniciativas e potenciais, como forma de promover a difusão tecnológica e a inserção social;
- Fortalecer as atividades de CT&I no estado, promovendo a absorção, divulgação e criação de tecnologias disruptivas, atendendo aos desafios globais de geração e difusão de inovações;

- Promover a atração e a ampliação de centros de PD&I no estado, garantindo um ambiente favorável para o desenvolvimento de empreendimentos e talentos e estimulando o patenteamento de inovações; e
- Fomentar a pesquisa e extensão na Bahia de forma a reduzir as disparidades regionais, principalmente nas universidades e centros tecnológicos.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Ciência e Tecnologia, conforme descrito a seguir.

2.5.5.1 Política Estadual de Ciência e Tecnologia

2.5.5.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

2.5.5.1.1.1 Ausência de ato normativo oficializando a Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação

De acordo com o art. 2º, I, do Regimento Interno da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), é competência do órgão a formulação, implementação e avaliação da Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Verificou-se, entretanto, que a referida política pública não foi formalmente institucionalizada por meio de norma legal, sendo descrita apenas em documento elaborado pela própria Secretaria, datado de 2004. Segundo informações prestadas¹⁵² pelo Órgão, em virtude do lapso temporal de vinte anos desde a sua elaboração, a política é atualmente considerada obsoleta, não sendo utilizada para orientar as ações da Secretaria. Ainda segundo as informações fornecidas, a SECTI já iniciou um processo de atualização da política, com eventos programados para 2024, visando o diálogo com a sociedade civil e outras entidades da Administração Pública.

Apesar da inexistência de norma legal e da obsolescência da política estabelecida, a SECTI alegou que usa como material orientador para implementação o Plano de Governo, o PPA, a LOA e o seu Regimento Interno.

A ausência de ato normativo oficializando a política pública de CT&I acarreta prejuízos à atuação da Administração Pública, notadamente quanto à: **(a)** clareza dos objetivos e previsibilidade das ações; **(b)** eficiência na implementação das intervenções; **(c)** monitoramento e avaliação dos resultados obtidos; e **(d)** controle e transparência da política.

Destaque-se, ainda, que conforme Referencial de Controle de Políticas Públicas, elaborado pelo TCU, a institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc) é considerada uma boa prática de governança de políticas públicas.

¹⁵² Em resposta à Solicitação JAPCC nº 005/2024.

2.5.5.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

A SECTI implementa suas ações finalísticas por meio do Programa 301 – Ciência, Tecnologia e Inovação, refletidas em 5 Compromissos e 12 Metas. O quadro a seguir apresenta os Indicadores de aferição de desempenho do referido Programa para o quadriênio no PPA 2020-2023.

QUADRO 13 – Indicadores do Programa 301 – Ciência, Tecnologia e Inovação

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Ciência, Tecnologia e Inovação	Número de <i>startups</i> ativas na Bahia	Un	55 (2018)	98
	Número de depósitos de pedido de propriedade industrial (marcas, programas de computador e patentes)	Un	6.927 (2019)	12.276
	Número de integrações do ecossistema baiano em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)	Un	2 (2019)	31
	Publicações indexadas apoiadas pela Fapesb por milhão de habitantes	/1.000.000	31,33 (2019)	29,91
	Número de usuários distintos que acessaram os pontos de acesso público wi-fi instalados pelo Governo da Bahia	Un	0 (2019)	289.305
	Número de unidades das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) no estado da Bahia conectadas à Rede Nacional de Pesquisa (RNP)	Un	116 (2019)	122 (2023)
	Proporção de pessoas beneficiadas pelas ações em Tecnologia Social (TS) ⁽¹⁾	%	0	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Nota: ⁽¹⁾ A notação "-" corresponde a valor inexistente.

Para o exercício de 2023, foram pagos R\$20,4 milhões no âmbito do Programa, o que representa 69,79% do valor orçado. Apesar da LDO não destacar ações prioritárias, a Secretaria considerou relevantes, em seu Relatório de Gestão, as seguintes ações:

- Implantação de Infraestrutura de Serviço com Wi-Fi;
- Implantação de Espaço Compartilhado em Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Funcionamento de Parque Tecnológico;
- Requalificação do Espaço Estendido do Parque Tecnológico na Ribeira; e
- Requalificação do Parque Tecnológico da Bahia.

Tais ações estão inseridas no Compromisso 05 – Fortalecer a infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação no Estado, que concentrou 77,45% (R\$15,9 milhões) das despesas do Programa. Para o referido Compromisso, foram previstas cinco Metas, sendo que quatro apresentaram grau de eficácia regular ou muito baixa:

QUADRO 14 – Metas do Compromisso 05 – Fortalecer a infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação no Estado

Meta	Apuração	Grau de eficácia
Aumentar o número de espaços e equipamentos de Ciência, Tecnologia e Inovação em pleno funcionamento	50,82%	Regular
Fomentar projetos de infraestrutura em Ciência, Tecnologia e Inovação	8,67%	Muito Baixo
Implantar as infraestruturas de comunicação de dados para as Instituições Científicas e Tecnológicas	53,85%	Regular
Promover a popularização da Ciência, Tecnologia e Inovação através de serviços públicos de provimento de wi-fi	505,56%	Indeterminado
Promover o sistema de parques tecnológicos em pleno funcionamento	66,67%	Regular

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN (M&A100) e do Manual de Processo Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023 Versão 2.2, Fevereiro, 2024 – Volume 1 e. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Avaliar-Desempenho-Execucao-PPA-2020-2023-V-2.2-Volume-1-2024_03_26.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

Destaque-se, por fim, que uma das Metas apresentou grau de eficácia indeterminado, dada a apuração acima de 130% do valor alcance. Neste sentido, conclui-se que o esforço empregado pela SECTI, no âmbito do referido Compromisso, foi parcialmente eficaz no alcance das suas Metas, apesar de o componente ter concentrado maior parte dos recursos financeiros do Programa.

2.5.5.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.5.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Conforme informações prestadas pela SECTI¹⁵³, não existe um procedimento formal de avaliação para suas ações. O monitoramento dos compromissos assumidos pela Secretaria é realizado com base nos relatórios gerados pelo Sistema FIPLAN, sendo usados como referência o PPA e a LOA.

A ausência de um processo formal de avaliação dos resultados da política pública contraria o disposto no art. 37, § 16, da CF/1988. Nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020, tal avaliação possibilita verificar a utilidade dessa política, analisando seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível e medindo seu desempenho.

¹⁵³ Em resposta à Solicitação JAPCC nº 006/2024.

Por fim, frise-se que eventuais fragilidades não identificadas, dada a ausência de um processo formal de avaliação, podem impactar negativamente a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o Objetivo 9. Indústria, inovação e infraestrutura, que contempla as metas:

9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos públicos e privado em pesquisa e desenvolvimento.

9.b Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities.

2.5.5.1.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação.

2.5.6 Meio Ambiente e Segurança Hídrica¹⁵⁴

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

- Garantir a **segurança hídrica** e o **acesso à água** com qualidade/quantidade adequadas para usos múltiplos, buscando a redução das desigualdades;
- Promover a mitigação e a adaptação às **mudanças climáticas**;
- Proteger a **biodiversidade**, promovendo a conservação de ecossistemas e a erradicação do **desmatamento ilegal**;
- Promover a **conservação dos solos**, visando reduzir os processos erosivos e a **desertificação**, com ênfase em áreas mais vulneráveis; e
- Fortalecer a governança ambiental com a sociedade, de forma justa, participativa, democrática, tendo a **educação ambiental** como um elemento estruturante.

¹⁵⁴ Elaborado pela 1ª CCE.

De acordo com o art. 4º da Lei Estadual nº 8.538, de 20/12/2002 e o art. 2º do Decreto Estadual nº 12.465, de 16/11/2010, é competência da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) a formulação, implementação e avaliação das políticas ambientais, sendo o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação. Ademais, de acordo com o art. 7º da Lei Estadual nº 13.204/2014 e o art. 2º do Regimento da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) – aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656, de 22/03/2016 –, é competência dessa Secretaria a formulação, implementação e avaliação da política de barragens, sendo a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação.

Considerando os supracitados objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas a seguir.

2.5.6.1 Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade

2.5.6.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 10.431, de 20/12/2006 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014, visa assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida, em todas as suas formas, a ser implementada de forma descentralizada, integrada e participativa, incumbindo ao Poder Público e à coletividade defender, preservar, conservar e recuperar o meio ambiente.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 2º a 4º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- o desenvolvimento sustentável como norteador da política socioeconômica e cultural;
- a adoção de práticas e tecnologias que contemplem o aumento da eficiência ambiental na produção de bens e serviços e no consumo dos recursos ambientais;
- a garantia do acesso da comunidade à educação e à informação ambiental, inclusive para assegurar sua participação no processo de tomada de decisões, devendo ser capacitada para o fortalecimento de consciência crítica e inovadora;
- compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a garantia da qualidade de vida das pessoas, do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- otimizar o uso de energia, bens ambientais e insumos, visando à economia dos recursos naturais e à redução da geração de resíduos líquidos, sólidos e gasosos; e
- assegurar a prevenção e a defesa contra eventos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos ambientais.

Visando sua operacionalização, a política definiu, dentre outros, os seguintes instrumentos estaduais: os Planos Estaduais de Meio Ambiente, de Proteção da Biodiversidade e de Unidades de Conservação; o Fundo Estadual de Recursos para o Meio Ambiente (FERFA); o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA); a Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental; o Zoneamento Territorial Ambiental; as Unidades de Conservação e outros Espaços Especialmente Protegidos; o Autocontrole Ambiental; a Avaliação de Impactos Ambientais; o Licenciamento Ambiental; a Fiscalização Ambiental; a cobrança pelo uso dos recursos ambientais e de biodiversidade; a Compensação Ambiental; a Conferência Estadual de Meio Ambiente.

2.5.6.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou¹⁵⁵ a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Meio Ambiente, Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade, Plano Estadual de Mudança do Clima, Plano Estadual de Unidades de Conservação, Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, 27 Planos de Manejo das 45 Unidades de Conservação estaduais, Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental, Zoneamento Territorial Ambiental, Zoneamento Ecológico-Econômico, Autocontrole Ambiental, Mapeamento de Áreas Prioritárias, Cobrança pelo Uso dos Recursos da Biodiversidade, Incentivos à Produção mais Limpa e Conferência Estadual de Meio Ambiente. Instados a se posicionarem, os gestores afirmaram que:

Ainda assim, conforme há avanço de conhecimento técnico e científico sendo feito de maneira sólida, tem-se elaborado Portarias norteadoras como o caso da Portaria SEMA nº 01/2023, referente ao **Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA (previsão de conclusão: 30/10/2024)**.

Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade: Inobstante tratar-se de um instrumento previsto e a gestão envidar os esforços possíveis para o melhor atendimento às previsões normativas, trata-se de mais uma demanda complexa, razão pela **ainda não há prazo previsto para o início de sua elaboração**.

[...]

Atualmente o escopo, forma e estrutura do **Plano Estadual de Unidades de Conservação** encontra-se em discussão com equipe interna. Todavia, é possível informar que **o mesmo está dentro das metas previstas para o PPA 2024 – 2027**

[...]

As discussões para elaboração do **Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro tiveram início em agosto de 2023** [...] Neste momento, a minuta do instrumento, na forma de regulamentação do Plano, conforme orientado pela PGE, **encontra-se em nova rodada de discussões internas** para delineamento do documento.

[...]

¹⁵⁵ Processo TCE/012669/2023.

Para a **avaliação e monitoramento da Qualidade Ambiental**, foi publicada portaria [...] para criação de Grupo de Trabalho conjunto entre a SEMA e o INEMA, visando: I - elaborar estudo e estabelecer padrões estaduais de qualidade ambiental e de controle de poluentes, e Valores de Referência de Qualidade - VRQ do solo em relação às substâncias químicas naturalmente presentes. O Grupo de Trabalho encontra-se funcional e ativo [...]

[...]

O **Zoneamento Territorial Ambiental** [...] é instrumento de planejamento territorial subsidiado pelos demais instrumentos de planejamento, inclusive pelo **Zoneamento Ecológico Econômico**. Dessa forma, o desenvolvimento deste documento encontra-se **sobrestado**, uma vez que **a versão atual do ZEE, elaborado por esta Secretaria, ainda não foi publicado**, estando em tramitação na Casa Civil do Estado.

[...]

Zoneamento Ecológico Econômico: a SEPLAN e Casa Civil após realização de Consulta Pública com relatório pelo elaborado pelo Grupo de Trabalho [...] verificou-se que o mesmo encontra-se na Casa Civil.

[...]

Mapeamento de Áreas Prioritárias: nos registros da SEMA/SIDA existem os documentos e informações produzidas através do processo citado, entretanto **o instrumento ainda não foi regulamentado**.

[...]

A **Lista Oficial das espécies da Fauna** em extinção foi publicada através da **Portaria nº 37/2017**. A **Lista de Espécies da Flora** foi publicada através da **Portaria nº 40/2017**.

[...]

Quanto ao **Autocontrole Ambiental** [...] a política estadual do meio ambiente e proteção da biodiversidade [...] define como **um dever das “pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas**, que exerçam atividades que utilizem recursos ambientais ou consideradas efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente” e o seu acompanhamento é realizado por meio dos órgãos executores da política estadual.

[...]

Cobrança pelo Uso dos Recursos da Biodiversidade: atualmente **não implementada**; [...] **Incentivos à Produção mais Limpa**: atualmente **não implementado**.

[...]

Conferência Estadual de Meio Ambiente: a **última foi realizada em 2012**

[...] As Conferências ocorrem de modo casado às Conferências Nacionais através de convocatória do Ministério do Meio Ambiente e, desde 2012, não houve nova convocatória aos Estados e Municípios. (grifo da Auditoria)

Sobre o Autocontrole Ambiental, não foram apresentadas evidências de exemplos destes documentos ou de seu acompanhamento.

2.5.6.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 15 – Programa, Indicadores e Ação Prioritária da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Meio Ambiente e Sustentabilidade	Proporção de Unidades de Conservação estaduais com plano de manejo e conselho gestor ativo	%	20,00 (2018)	42,22
	Taxa de participação dos membros componentes dos colegiados	%	55,07 (2019)	61,51
	Capacidade de gestão ambiental de municípios	%	70,26 (2018)	86,09
	Proporção de área de pequenos imóveis rurais cadastrados no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)	%	89,53 (2018)	146,91
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- alguns dos indicadores escolhidos não possuem relação com aspectos relevantes da política, a exemplo do combate ao desmatamento e da redução da geração de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Ressalta-se que em inspeção¹⁵⁶ realizada em 2023 por este TCE, a Auditoria constatou irregularidades nas ações de gestão florestal, apesar dos avanços observados nos registros do Cadastro Ambiental Rural e a existência de uma ferramenta de monitoramento em funcionamento, que se encontra em processo de evolução para cobertura total do estado.

A Auditoria constatou que: **(i)** a estrutura de gestão disponibilizada aos gestores nomeados e aos Conselhos Estaduais de Unidades de Conservação não é adequada para o cumprimento de suas atribuições; **(ii)** as Autorizações de Supressão Vegetal não atendem aos critérios legais; **(iii)** as poucas ações de fiscalização realizadas ocorreram apenas a partir de demandas externas (sem planejamento próprio); e **(iv)** não há um programa específico de restauração de matas ciliares na propriedade familiar.

¹⁵⁶ Processo TCE/012669/2023.

Verificou-se que os projetos ambientais que deveriam ser financiados por recursos oriundos da Compensação Ambiental, em sua grande maioria, estão pendentes de execução em decorrência da indefinição de um modelo adequado para sua operacionalização, totalizando R\$84,5 milhões a serem recebidos da iniciativa privada e aplicados em projetos ambientais. Além disso, não existe programa de governo específico para a restauração florestal, tendo sido apresentadas apenas ações pontuais relacionadas ao tema.

Sobre a prevenção e o combate a incêndios florestais, o Programa Bahia sem Fogo não apresenta atos normativos de criação e de regulamentação. Tal situação, juntamente à ausência dos supracitados mecanismos de Governança e Gestão, demonstra que a atuação do poder público vem se concentrando mais no combate do que na prevenção destes incêndios.

2.5.6.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEMA não apresentou à Auditoria uma avaliação, porventura realizada em 2023, da política de meio ambiente, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Questionado sobre esse fato, o gestor apresentou as seguintes alegações:

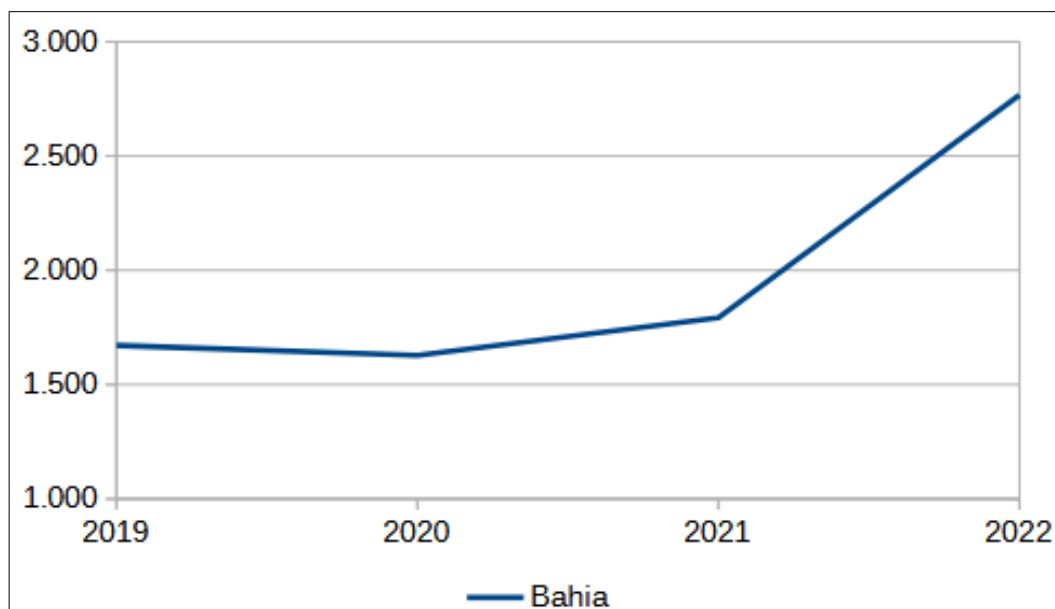
Não há atualmente ferramenta específica de avaliação ou monitoramento da Política Estadual de Meio Ambiente e Proteção da Biodiversidade. Contudo, há que se dizer que **as estratégias de governo, compromissos, ações e iniciativas para implementação de políticas públicas guardam previsão e acompanhamento através dos Planos Plurianuais (PPA)**, os quais possuem estrutura e ferramentas de monitoramento envolvendo toda estrutura estadual. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

De acordo com dados do MAPBIOMAS¹⁵⁷, a Bahia apresentou índices crescentes de desmatamento, em km², nos biomas Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, colocando-se entre os quatro estados que mais desmataram no cenário nacional. O gráfico a seguir demonstra este crescimento:

¹⁵⁷ Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

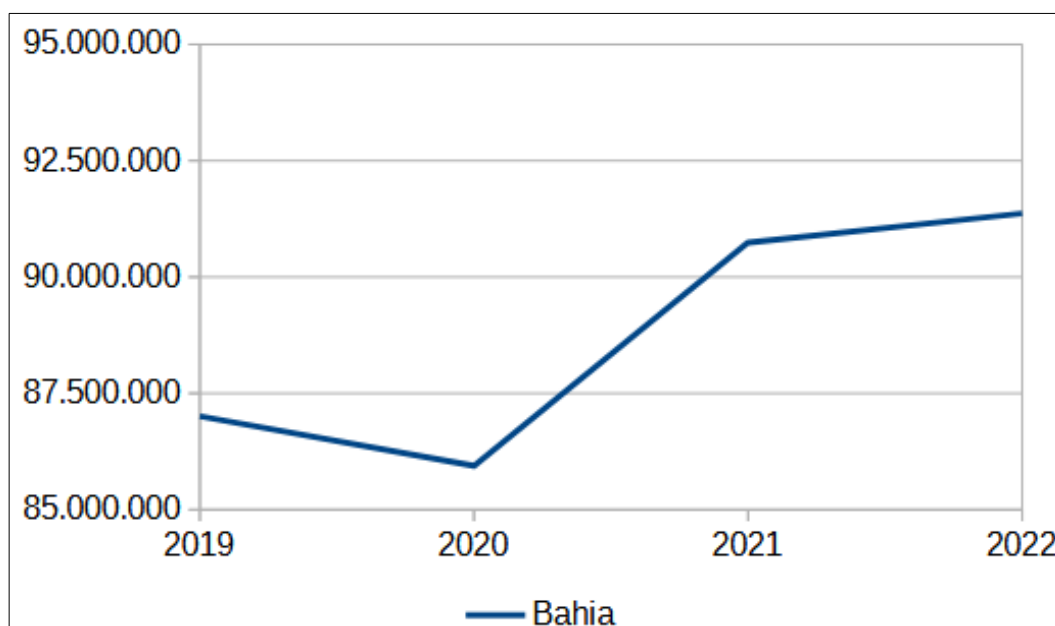
GRÁFICO 29 – Desmatamento na Bahia



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do MAPBIOMAS.

Outro aspecto relevante é a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE). O gráfico a seguir, elaborado com dados da Plataforma SEEG¹⁵⁸, demonstra um aumento do volume de emissões desses gases, em toneladas brutas de CO₂, nos últimos anos:

GRÁFICO 30 – Emissões de GEE na Bahia



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da Plataforma SEEG.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de meio ambiente, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS15** “Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”¹⁵⁹.

2.5.6.1.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.2 Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais

2.5.6.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), instituída por meio da Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015, aplica-se àqueles que, voluntariamente, atuem como provedores, pagadores ou mediadores de serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos.

Os objetivos e diretrizes dessa política estão descritos em seus arts. 4º e 5º, cabendo citar os seguintes:

- estimular proteção, melhoria e conservação dos ecossistemas, da biodiversidade e dos serviços que estes fornecem, visando ao desenvolvimento sustentável;

¹⁵⁹ 15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas.

15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas.

- valorizar os serviços prestados pelos ecossistemas, por meio de pagamentos ou incentivos, reconhecendo sua importância para o bem-estar social;
- promover alternativas econômicas para os provedores de serviços ambientais, contribuindo com a redução da pobreza, a inclusão social e a melhoria nas condições de vida das pessoas que vivem na área de aplicação destas iniciativas;
- fomentar o desenvolvimento sustentável, salvaguardando a integridade social e cultural das populações;
- incentivar ações, projetos e programas de educação ambiental, fomentando ações de sensibilização e de educação ambiental para os beneficiários do Programa Estadual de PSA;
- reconhecer e repartir, justa e equitativamente, e de forma transparente, os benefícios decorrentes da implementação da política;
- oferecer incentivos/pagamentos condicionados a serem realizados aos provedores dos serviços ambientais, assegurando o fortalecimento da gestão ambiental;
- priorizar a realização de pagamentos/incentivos condicionados aos serviços ambientais prestados em áreas de maior risco socioambiental, prioritárias para a conservação ou de especial importância socioambiental; e
- aprimorar monitoramento, verificação, avaliação e certificação dos serviços ambientais e ecossistêmicos que sejam suscetíveis de pagamento/incentivos.

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos de governança e gestão estaduais: Conselho Deliberativo do Programa Estadual de PSA; projetos de pagamentos/incentivos por serviços ambientais; incentivos/pagamentos condicionados; metodologias de valoração econômica ecológica dos serviços ambientais e ecossistêmicos; Plano de Monitoramento e Verificação dos projetos de pagamento por serviços ambientais e da própria política; Programa Estadual de PSA; Sistema de Informação da Política Estadual de PSA; Plataforma de Fomento ao Mercado de PSA; Pesquisa e Desenvolvimento; e Assistência Técnica, Capacitação e Educação Ambiental destinada à promoção dos serviços ambientais e ecossistêmicos.

2.5.6.2.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Em inspeção realizada por este TCE em 2023¹⁶⁰, a Auditoria constatou que resta pendente a regulamentação prevista no art. 37 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação.

¹⁶⁰ Processo TCE/012669/2023.

2.5.6.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.2.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Na supracitada inspeção, a Auditoria constatou a não implementação de todos os instrumentos previstos, em virtude das lacunas geradas pela ausência de regulamentação.

2.5.6.2.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Meio Ambiente e Sustentabilidade do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Embora requerido, não foi apresentada à Auditoria uma avaliação da política de PSA, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS15** “Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”¹⁶¹.

2.5.6.2.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regulamento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); e

¹⁶¹ 15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas

15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.3 Política Estadual Sobre Mudança do Clima

2.5.6.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011, norteará a elaboração do Plano Estadual sobre Mudança do Clima, dos planos municipais, bem como de outros planos, programas, projetos e ações relacionados, direta ou indiretamente, à mudança do clima, em consonância com a Política e o Plano Nacional.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 3º a 5º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- desenvolvimento sustentável, consistente no crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ao meio ambiente como pilares interdependentes que se reforçam mutuamente;
- redução da taxa de crescimento das emissões de GEE e a captura e estocagem desses gases;
- implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima em todos os Territórios de Identidade, especialmente aqueles mais vulneráveis;
- promoção de pesquisa, produção e divulgação de conhecimento, a respeito da mudança do clima, das vulnerabilidades do Estado ao fenômeno;
- a adoção de ações de mitigação à mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis, passíveis de ser informadas e verificáveis;
- o apoio e estímulo a padrões sustentáveis de produção e consumo, bem como de práticas, atividades e tecnologias de baixa emissão de gases de efeito estufa;
- a promoção de ações que contribuam para a redução do desmatamento e das emissões líquidas de gases de efeito estufa.

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos estaduais: os Planos Estaduais sobre Mudança do Clima, de Combate à Desertificação e de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais; o Zoneamento Ecológico-Econômico; o Inventário Estadual de GEE; o Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas; entre outros.

2.5.6.3.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Saliente-se que resta pendente a regulamentação prevista no art. 13 da política, fato que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apresentou as seguintes considerações:

No que concerne à regulamentação da Lei Estadual nº 12.050/2011, imperioso registrar que se trata de demanda complexa. Nesta senda, considerando o exíguo período de tempo da atual gestão, foram adotadas medidas estratégicas com vistas ao melhor atendimento da norma.

2.5.6.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual sobre Mudança do Clima, Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, Plano de Ação Climática, Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (elaborado em 2014), Inventário Estadual de GEE (o último foi elaborado em 2022, com dados de 2017 a 2019), Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, Painel sobre Mudanças Climáticas e Fórum de Mudanças Climáticas. Diante de tais irregularidades, os gestores se pronunciaram da seguinte forma:

A SEMA tem empreendido esforços na formulação do **Plano de Mudança do Clima** [...] A concretização deste plano está sendo viabilizada por meio da contratação de consultoria especializada, através de processo que **se encontra atualmente em fase de estruturação**.

[...]

Após o lançamento do 1º Inventário (2022) em parceria com o ICLEI, firmou um Acordo de Cooperação Técnica com Laboratório do Clima para a produção dos dados de atividade, emissões e remoções de **GEE** no estado. [...] A elaboração do documento já foi iniciada, com **previsão de conclusão ao final do 1º semestre do ano de 2024**.

[...]

O **Mapa de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas** no Estado da Bahia representa um instrumento essencial para a gestão ambiental e o planejamento estratégico frente aos desafios impostos pelas alterações climáticas globais. [...] A elaboração do documento já foi iniciada, com **previsão de conclusão ao final do ano de 2024**.

[...]

Em relação ao **Painel sobre Mudanças Climáticas** [...] **está na previsão deste ano** a execução de um evento sobre mudanças do clima, este sobre responsabilidade da SIDA/DIPRO.

[...]

Partindo destes documentos, será possível construir a estratégia de enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas, um documento técnico que comumente tem sido tratado por outras experiências subnacionais como **Plano de Ação Climática**. [...] o processo administrativo que solicita aber-

tura de processo licitatório seguirá sua tramitação ordinária com previsão de abertura do processo licitatório **até o final do ano de 2024 com prazo de elaboração de aproximadamente 12 meses.**

[...]

Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais: Os registros de elaboração da primeira minuta do Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, esta datada no ano de 2002. Desde então a mesma vem sofrendo atualizações, para aprimoramento e ampliação do seu campo de ação. [...] em 04/07/2020 instituído Grupo de Trabalho objetivando a normatização, operacionalização e monitoramento das atividades de prevenção e combate a incêndios florestais na Bahia, pelo Programa Bahia sem Fogo. (grifo da Auditoria)

Sobre o Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, elaborado em 2014, cabe salientar o convênio firmado em 2024 entre a SEMA e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima tendo como objeto a atualização e o aprimoramento do documento no prazo de 12 meses¹⁶².

2.5.6.3.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Meio Ambiente e Sustentabilidade do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública

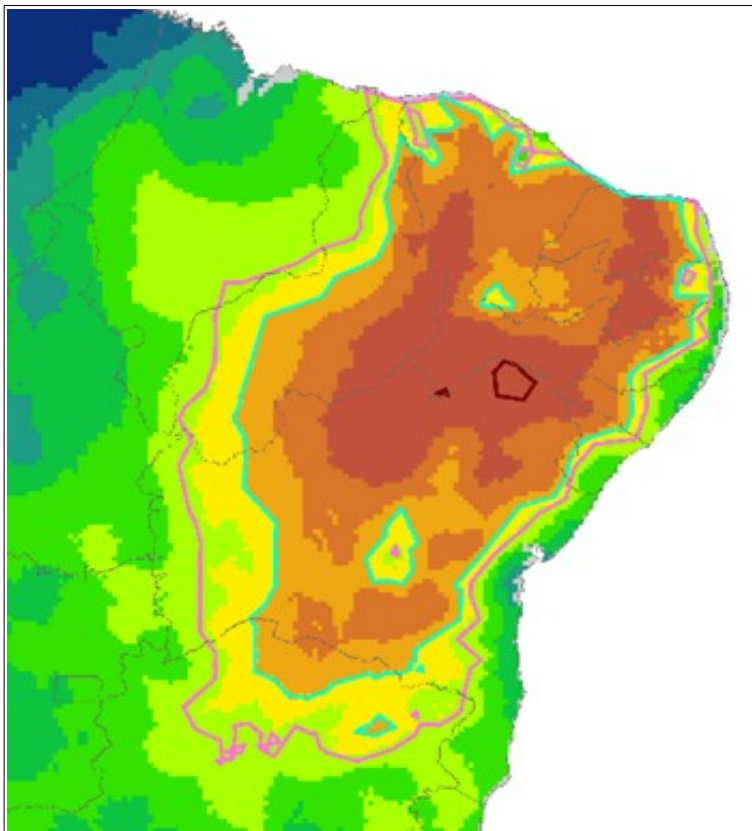
A SEMA não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de mudança do clima, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

Sobre o combate à desertificação do semiárido, faz-se necessário citar o estudo¹⁶³ elaborado em 2023 pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) que identificou, pela primeira vez, a existência de uma região de clima árido no país localizada no norte da Bahia, representada pela área da linha vermelha na figura a seguir:

¹⁶² **Parceria entre Sema e MMA fortalece combate à desertificação no Semiárido baiano.** Disponível em: <https://www.meioambiente.ba.gov.br/noticia/2024-02/16253/parceria-entre-sema-e-mma-fortalece-combate-desertificacao-no-semiarido>. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹⁶³ Disponível em: <https://www.gov.br/ceaden/pt-br/assuntos/noticias-ceaden/estudo-do-ceaden-e-do-inpe-identifica-pela-primeira-vez-a-ocorrencia-de-uma-regiao-arida-no-pais#:~:text=O%20estudo%20constatou%20que%20h%C3%A1,em%20grande%20parte%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 06 mar. 2024.

FIGURA 11 – Índices de aridez no Nordeste



Fonte: Nota Técnica INPE/CEMADEN (2023).

Com relação ao objetivo de redução das emissões de GEE, o inventário estadual, abrangendo os dados de 2017 a 2019, apresentou a seguinte conclusão:

A evolução das emissões no estado sugeriu uma pequena redução de cerca de 6% do total de emissão. [...] É importante destacar que **essa redução não está relacionada diretamente à implementação de medidas de mitigação**, mas, são sim, **consequência de fatores exógenos ao estado**. Em um cenário de manutenção das estruturas atuais, com uma possível retomada econômica e **sem o fomento de políticas públicas** específicas, **as emissões do setor de Energia devem apresentar tendência de crescimento**. (grifo da Auditoria)

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de mudança do clima, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o

alcance dos **ODS12**¹⁶⁴ “Consumo e Produção Sustentáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”; **ODS13**¹⁶⁵ “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”; e **ODS15**¹⁶⁶ “Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.

2.5.6.3.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); e
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023.

2.5.6.4 Política Estadual de Educação Ambiental

2.5.6.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Instituída por meio da Lei Estadual nº 12.056/2011 e regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 13.746, de 08/03/2012 e 19.083, de 06/06/2019, essa Política dispõe que a Educação Ambiental é o conjunto de processos permanentes e continuados de formação individual e coletiva para a sensibilização, reflexão e construção de valores, saberes, conhecimentos, atitudes e hábitos, visando uma relação sustentável da sociedade humana com o ambiente que integra.

¹⁶⁴ 12.4 Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente

¹⁶⁵ 12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso

¹⁶⁶ 13.2 Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais

15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo

Os princípios, objetivos e diretrizes dessa política estão descritos em seus arts. 3 a 5, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- equidade social, envolvendo os diversos grupos sociais, de forma justa, participativa e democrática nos processos educativos;
- contextualização do meio ambiente, considerando as especificidades locais, regionais, territoriais, nacionais e globais, e a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;
- sustentabilidade como garantia às necessidades das gerações atuais, sem comprometimento das gerações futuras, valorizadas no processo educativo;
- o estímulo à capacitação de pessoas para o exercício das representatividades política e técnica nos colegiados;
- a inclusão dos princípios de produção e consumo sustentável nos planos e programas de Educação Ambiental, considerando a realidade local;
- a criação e a consolidação de núcleos de Educação Ambiental nas instituições do Estado da Bahia;
- integração com as áreas de educação, saúde e ciência/tecnologia; e
- ações priorizando formação e capacitação de pessoas; desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações; produção e divulgação de material educativo; acompanhamento e avaliação continuada; e disponibilização permanente de informações.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos estaduais: Órgão Gestor; Programa Estadual de Educação Ambiental (PEA); o Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental; e o Sistema Estadual de Informações sobre Educação Ambiental (SEIEA). Registre-se que, de acordo com os arts. 2º e 3º do Decreto Estadual nº 19.083/2019, o PEA corresponde ao Plano Estadual de Educação Ambiental, citado na Lei Estadual nº 10.431/2006, e deve ser atualizado a cada 8 anos.

2.5.6.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da existência dos mecanismos de governança e gestão previstos. Diante de tais irregularidades, o gestor alegou que:

A construção do **Programa** deu-se de modo articulado à Consulta Pública da minuta da Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011), a qual reuniu aproximadamente 5.000 pessoas em todos os Territórios de Identidade do Estado. **A plena implementação do Programa Estadual de Educação Ambiental depende da atuação de diversos setores e segmentos da sociedade.**

[...]

O **Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental** é um dos instrumentos da Política Estadual de Educação Ambiental [...] a SEMA realizou as seguintes ações ao longo do ano de 2023: 1) Finalização do termo de referência contendo as diretrizes metodológicas necessárias à execução do referido instrumento; 2) Início da articulação com a SEC para financiamento compar-

tilhado da contratação de execução do instrumento; e 3) Início do processo licitatório de contratação de consultoria especializada. Atualmente, o processo licitatório se encontra na fase interna da licitação.

[...]

O **SEIEA** tem sido **concebido concomitantemente ao Diagnóstico** Estadual de Educação Ambiental, sendo uma expressão visual do Diagnóstico. Desta forma, o termo de referência que visa à contratação de consultoria especializada para execução do Diagnóstico permitirá também, como um dos produtos, a entrega do SEIEA. (grifo da Auditoria)

2.5.6.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seu Indicador de aferição de desempenho).

QUADRO 16 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Meio Ambiente e Sustentabilidade	Taxa de cobertura municipal das ações de educação ambiental para a sustentabilidade	%	28,78 (2017)	73,38
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEMA não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de educação ambiental, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre a irregularidade, o gestor alegou que “A elaboração dos instrumentos ainda pendentes da Política Estadual de Educação Ambiental [...] permitirá a definição de indicadores, a avaliação, monitoramento e transparência sobre implementação da Política como um todo”.

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”¹⁶⁷.

¹⁶⁷ 13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima

2.5.6.4.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.5 Política Estadual de Recursos Hídricos

2.5.6.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 11.612, de 08/10/2009, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 14.024, de 06/06/2012, refere-se à gestão de recurso hídrico, que pode ser conceituado como toda água proveniente da superfície ou subsuperfície da Terra, e que pode ser empregada em um determinado uso ou atividade, podendo também passar a ser um bem econômico.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 2º a 4º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- a bacia hidrográfica é a unidade territorial definida para o planejamento e o gerenciamento, devendo ser articulada com a política de Territórios de Identidade;
- assegurar que os recursos hídricos sejam utilizados pelas atuais e futuras gerações, de forma racional e com padrões satisfatórios de qualidade;
- compatibilizar o uso da água com os objetivos estratégicos da promoção social, do desenvolvimento regional e da sustentabilidade ambiental;
- assegurar medidas de prevenção e defesa contra danos ambientais e eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso dos recursos naturais;
- a priorização de ações, serviços e obras que visem assegurar disponibilidade de águas nas regiões com maior escassez; e
- a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas¹⁶⁸.

Visando a operacionalização da política, o território baiano foi dividido em 25 Regiões de Planejamento e Gestão de Águas (RPGAs), sendo 16 estaduais e 9 compartilhadas com outros entes federativos. Ademais, foram definidos instrumentos como o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (PERHBA); os Planos de Bacias

¹⁶⁸ De acordo com o Departamento de Água e Esgoto de Bauru/SP, 97% da água do planeta é salgada, 2% está concentrada em calotas polares, 0,97% são águas subterrâneas e apenas 0,03% são águas superficiais. Disponível em: <https://www.daebauru.sp.gov.br/ambiente.php?item=RH3>. Acesso em: 22 abr. 2024.

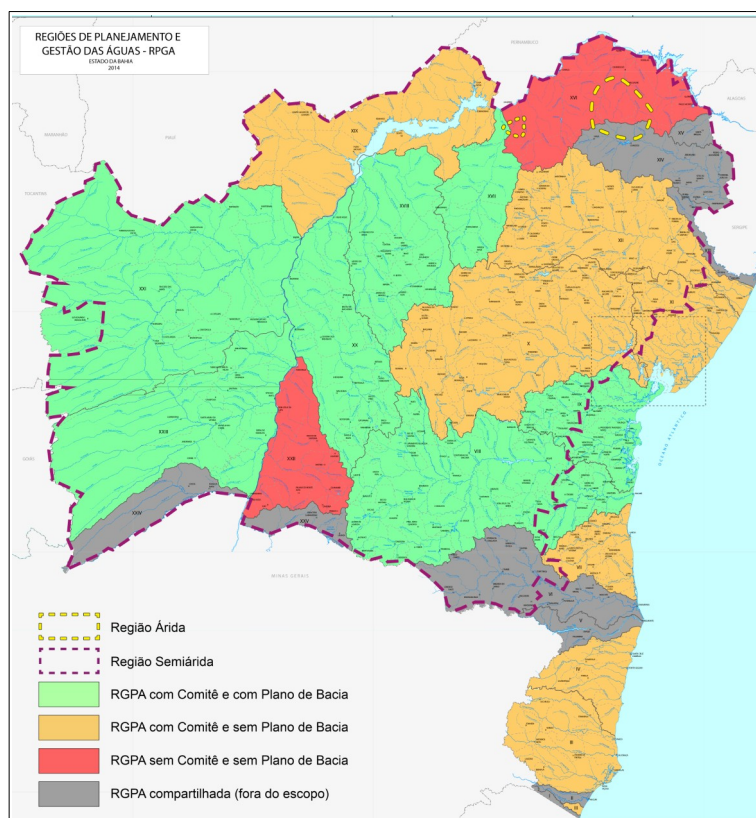
Hidrográficas, com os respectivos enquadramentos; a outorga de direito de uso; a cobrança pelo uso; o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos; a qualidade, o monitoramento e a fiscalização dos recursos; e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA). Além destes instrumentos, existe a necessidade de elaboração do Plano Estadual de Segurança Hídrica, sob a responsabilidade regimental da SIHS.

2.5.6.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Foi constatada a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: ausência de elementos obrigatórios e vigência expirada do PERHBA; da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; do FERHBA; de 2 dos 16 Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais; de 7 dos 16 Planos de Bacia Hidrográfica estaduais (com os respectivos enquadramentos); de ações de qualidade/monitoramento das águas subterrâneas; plano estruturado das ações de fiscalização; e Plano Estadual de Segurança Hídrica. Tais irregularidades comprometem a adequada operacionalização da política.

FIGURA 12 – Situação das RPGAs em território baiano



Fonte: Adaptada pela Auditoria com base em documentos fornecidos pelo INEMA.

Importante destacar que a RPGA dos Rios Macururé e Curaçá, em que as áreas de desertificação foram identificadas em 2023, permanece sem Comitê e sem Plano de Bacia. Ou seja, uma região com grande necessidade por uma adequada gestão de recursos hídricos encontra-se sem a necessária estrutura de Governança e Gestão por parte do estado.

Instados a se posicionarem sobre essas irregularidades, os gestores da SEMA e da SIHS argumentaram que:

O CONERH aprovou a Resolução nº 144/2022, que prorrogou o prazo de vigência do **Plano Estadual de Recursos Hídricos** a partir de 01 de julho de 2022 até aprovação, pelo próprio CONERH, do PERH 2023-2040. [...] Estão sendo adotadas as diligências atinentes à elaboração de Termo de Referência para contratação de serviço técnico especializado para elaboração do PERH 2023-2040, pela equipe técnica da SEMA/INEMA. [...] O prazo de execução para elaboração do PERH, após contratação de empresa especializada, é de 18 meses. Soma-se a esse prazo o período necessário para a tramitação do processo licitatório de contratação, aproximadamente 6 meses, que **deverá iniciar-se no primeiro trimestre de 2023, totalizando 24 meses para elaboração do PERH 2023-2040.**

[...]

Encontra-se em elaboração ação para desenvolvimento da Estratégia Estadual para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que é um dos elementos do PERH. Esta ação deverá apresentar proposta de diretrizes, programa e metas para os instrumentos de gestão tanto dos recursos superficiais como subterrâneos; proposição de formas de acompanhamento pelo CONERH e participação pública na implementação do PERH e gestão da informação disponível; proposta de monitoramento de recursos hídricos; propostas para uso conjuntos dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; proposição de instrumentos de fiscalização, controle e punição e uso de ferramentas de modelagem econômica.

[...]

Assim sendo, ressaltamos que o **Plano Estadual de Segurança Hídrica** está em fase final de conclusão, com **previsão de entrega para março de 2024.** (grifo da Auditoria)

2.5.6.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 18 – Programa, Indicador e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Recursos Hídricos	Proporção da área do estado coberta por planos de bacias hidrográficas	%	14,86 (2018)	52,53
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Perfuração de Poço	38,7	66,1	60,7
	Construção de Barragem	87,6	67,0	43,3
	Subtotal	126,3	133,1	104,0

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que:

- o indicador escolhido não possui relação com princípios, diretrizes ou objetivos relevantes da política, a exemplo da garantia de padrões satisfatórios de qualidade, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- houve redução do orçamento disponível para a ação prioritária de construção de barragem.

Sobre o desempenho do Programa Recursos Hídricos, vale salientar a conclusão da AGE no Relatório nº 02/2024:

Com relação à execução orçamentário-financeira, considerando os critérios adotados, foi verificado um desempenho “ótimo” no acumulado dos quatro anos do plano, em relação ao total previsto no PPA 2020-2023, devendo a Seplan atentar no próximo PPA para os programas Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais, **Recursos Hídricos**, e Política para as Mulheres **cuj a execução foi enquadrada no conceito “altamente deficiente”** [...] (grifo de Auditoria)

2.5.6.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública

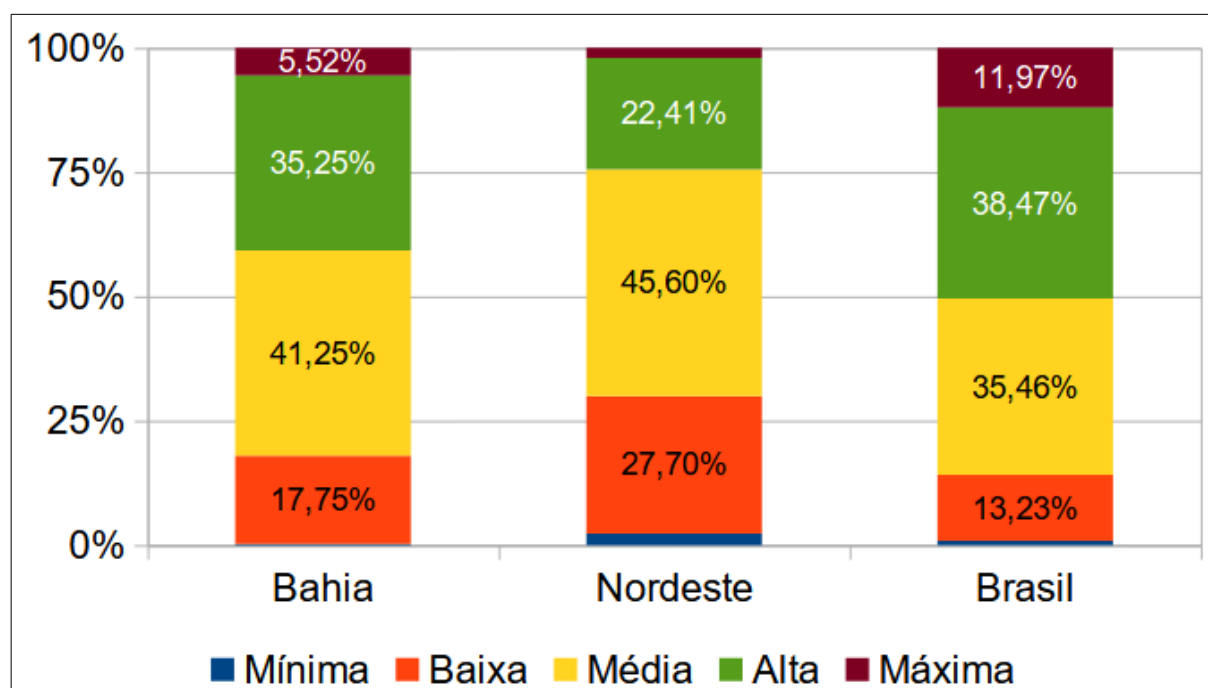
Não foi apresentada uma avaliação da política de recursos hídricos, porventura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

O Índice de Segurança Hídrica do Abastecimento Urbano (ISH-U)¹⁶⁹ considera quatro indicadores, combinados matricialmente em dois subíndices: um relacionado à **eficiência da produção de água** (indicadores de vulnerabilidade dos mananciais e dos sistemas produtores) e outro sobre a **eficiência da distribuição de água** (indicadores de cobertura e de desempenho no gerenciamento das perdas). Combinados, os subíndices geram a classificação final da segurança hídrica do abastecimento nas sedes urbanas brasileiras.

O gráfico a seguir evidencia que 17,99% dos municípios baianos possuem ISH-U mínimo/baixo. Em linhas gerais, considerando os atributos analisados, percebe-se que o estado apresenta resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União.

GRÁFICO 31 – Índices de Segurança Hídrica do Abastecimento Urbano



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Atlas Águas (2021).

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de recursos hídricos, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

¹⁶⁹ Nota Técnica nº 04/2022/SPR. Disponível em: https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c349dc5a-0c01-4f14-9519-e3340fef2c66/attachments/NOTA%20TECNICA%204_2022_ISH%20Urbano_ATLAS%20AGUAS.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS6** “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”¹⁷⁰.

2.5.6.5.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

2.5.6.6 Política Estadual de Segurança de Barragens

2.5.6.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Conforme a respectiva política nacional (Lei Federal nº 12.334, de 20/09/2010), o normativo aplica-se a barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final/temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, tendo como objetivos:

- garantir a observância de padrões de segurança de barragens para fomentar a prevenção e a reduzir a possibilidade de acidente ou desastre e suas consequências;
- regulamentar as ações de segurança a serem adotadas nas fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação, descaracterização e usos futuros de barragens;
- promover o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens; criar condições para que se amplie o universo de controle de barragens, com base na fiscalização, orientação e correção das ações de segurança; e
- definir procedimentos emergenciais e fomentar a atuação conjunta de empreendedores, fiscalizadores e órgãos de proteção e defesa civil em caso de incidente, acidente ou desastre.

¹⁷⁰ 6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.

2.5.6.6.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Ao ser questionado, o gestor assim se manifestou:

Em que pese a Política não ter sido instituída formalmente em 2023 pela SIHS, é importante esclarecer que existe um trabalho constante executado por esta Secretaria, para a sua instituição, com ações voltadas para o controle e padronização das informações [...] A Secretária implantará um grupo de trabalho com demais órgãos do Estado para articular a implementação da Política.

Atualmente a SIHS atende os critérios estabelecidos na implementação da Política Nacional, acompanhando, monitorando as empresas vinculadas a esta pasta no encaminhamento das informações necessárias para elaboração do relatório de segurança de Barragens.

2.5.6.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.6.6.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Recursos Hídricos do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.6.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.6.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁷¹.

2.5.6.6.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

¹⁷¹ 11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a Política Estadual de Segurança de Barragens, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016.

2.5.7 Desenvolvimento Produtivo

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

- desconcentrar espacialmente a geração de riqueza e melhorar socialmente sua distribuição, desenvolvendo estratégias para aproveitar as oportunidades e potencialidades das regiões de baixo dinamismo econômico, integrando-as aos mercados nacional e global e incluindo as suas populações, em especial as mais vulneráveis;
- promover a ampliação e a diversificação da matriz produtiva baiana, buscando o fortalecimento dos elos de produção e comercialização, apoiando a formação e a consolidação de arranjos produtivos e novos empreendimentos com potencial de expansão;
- modernizar tecnologicamente os parques industrial, agroindustrial e de serviços, integrando-os às redes institucionais de pesquisa e inovação e atraindo empreendimentos mais dinâmicos e intensivos em PD&I, e fortalecendo a participação da Bahia no cenário da inovação tecnológica e produtiva;
- estimular o desenvolvimento de empreendimentos solidários e do empreendedorismo de negros e mulheres ampliando oportunidades de emprego e renda e priorizando a qualificação, a assessoria técnica e o financiamento;
- Promover o desenvolvimento e integração das cadeias do **turismo**, fortalecendo a infraestrutura e a prestação de serviços turísticos e reconhecendo e valorizando os diversos patrimônios natural e cultural, visando alavancar o potencial turístico das regiões do estado, e assegurar a geração de emprego e renda;
- fortalecer o ambiente legal, institucional e mercadológico de atuação das micro e pequenas empresas, buscando sua maior sustentabilidade e ampliando a possibilidade de crescimento desses empreendimentos no mercado, priorizando as questões tributárias, creditícias, tecnológicas e de formação de redes de cooperação e apoio; e
- elevar a participação dos segmentos da cultura no vetor de desenvolvimento da economia, ampliando o acesso a mercados internos e externos para bens, produtos e serviços com referenciais culturais.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Turismo, conforme descrito a seguir.

2.5.7.1 Política Estadual de Turismo

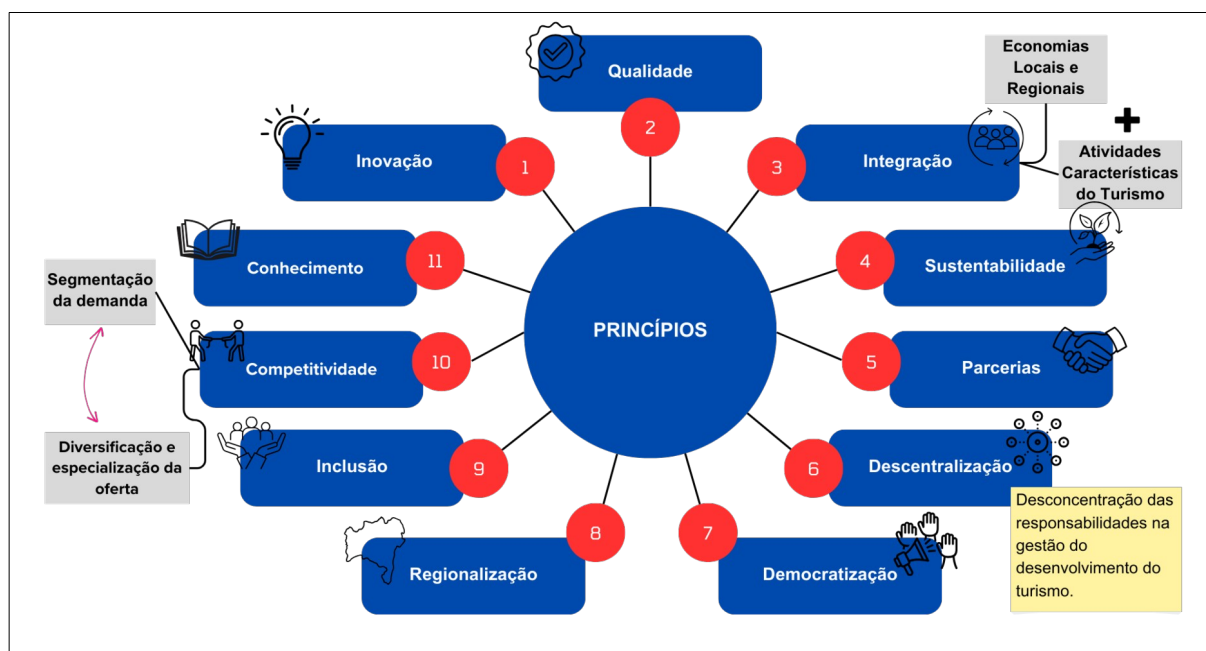
2.5.7.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Lei Estadual nº 10.549, de 28/12/2006, que alterou a denominação da Secretaria de Cultura e Turismo para Secretaria de Turismo (SETUR), estabeleceu, no seu art. 13, que o Órgão tem por finalidade planejar, coordenar e executar políticas de promoção e fomento ao turismo. Já a Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR), órgão em Regime Especial de Administração Direta da sua estrutura, criado pela Lei Estadual nº 14.534, de 28/02/2023, tem a incumbência de gerenciar e executar a Política de Fomento e Desenvolvimento do Turismo.

Nesse sentido, o art. 1º do Regimento da SETUR, aprovado pelo Decreto nº 19.379, de 19/12/2019, determina que o órgão tem como finalidade planejar e coordenar a implementação da Política Estadual de Turismo em todas as suas modalidades. Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.933, de 09/01/2014, conceitua turismo como atividade econômica decorrente de viagens e respectivas permanências das pessoas em lugares distintos dos que vivem, por período de tempo inferior a 01 (um) ano consecutivo e superior a 24 horas, com a finalidade de lazer, negócios, cultura, religião, entretenimento e outros.

Os princípios orientadores da Política Estadual de Turismo estão descritos no art. 4º da referida Lei, conforme apresentado na figura a seguir:

FIGURA 13 – Princípios da Política Estadual de Turismo



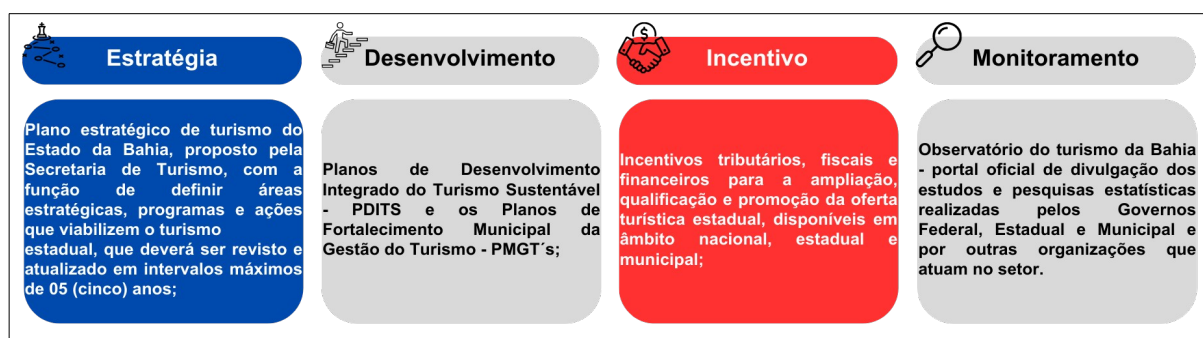
Fonte: Elaborada pela Auditoria de acordo com a Lei Estadual 12.933/2014.

O art. 5º da mencionada lei apresenta os objetivos, cabendo destacar os seguintes:

- I - reduzir as disparidades sociais e econômicas, promover a inclusão social pelo crescimento da oferta e oportunidades de trabalho, bem como a distribuição de renda às populações dos destinos turísticos do Estado da Bahia;
- II - ampliar os fluxos turísticos, a permanência e o gasto médio dos turistas regionais, nacionais e internacionais no Estado;
- III - estimular e desenvolver o turismo interno no Estado da Bahia, de forma a aumentar o fluxo de turistas baianos aos municípios do Estado, mediante a promoção, inovação e qualificação do produto turístico;
- IV - beneficiar as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social, estimulando a criação, consolidação e difusão dos produtos e destinos turísticos baianos, com vistas a atrair turistas nacionais e estrangeiros;
- [...]
- VII - promover a formação, aperfeiçoamento, qualificação e capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem o ingresso do maior número de profissionais no mercado de trabalho;
- [...]
- X - estimular a preservação da identidade cultural das comunidades e populações tradicionais envolvidas com a atividade turística, apoiando o resgate de suas manifestações culturais locais e dos principais elementos de sua história;
- XI - contribuir para prevenção e combate às atividades relacionadas à exploração sexual de crianças e adolescentes, exploração do trabalho infantil e outras que afetem a dignidade humana; [...]

Quanto aos instrumentos de governança e gestão, as previsões se encontram no art. 6º da política, conforme figura a seguir.

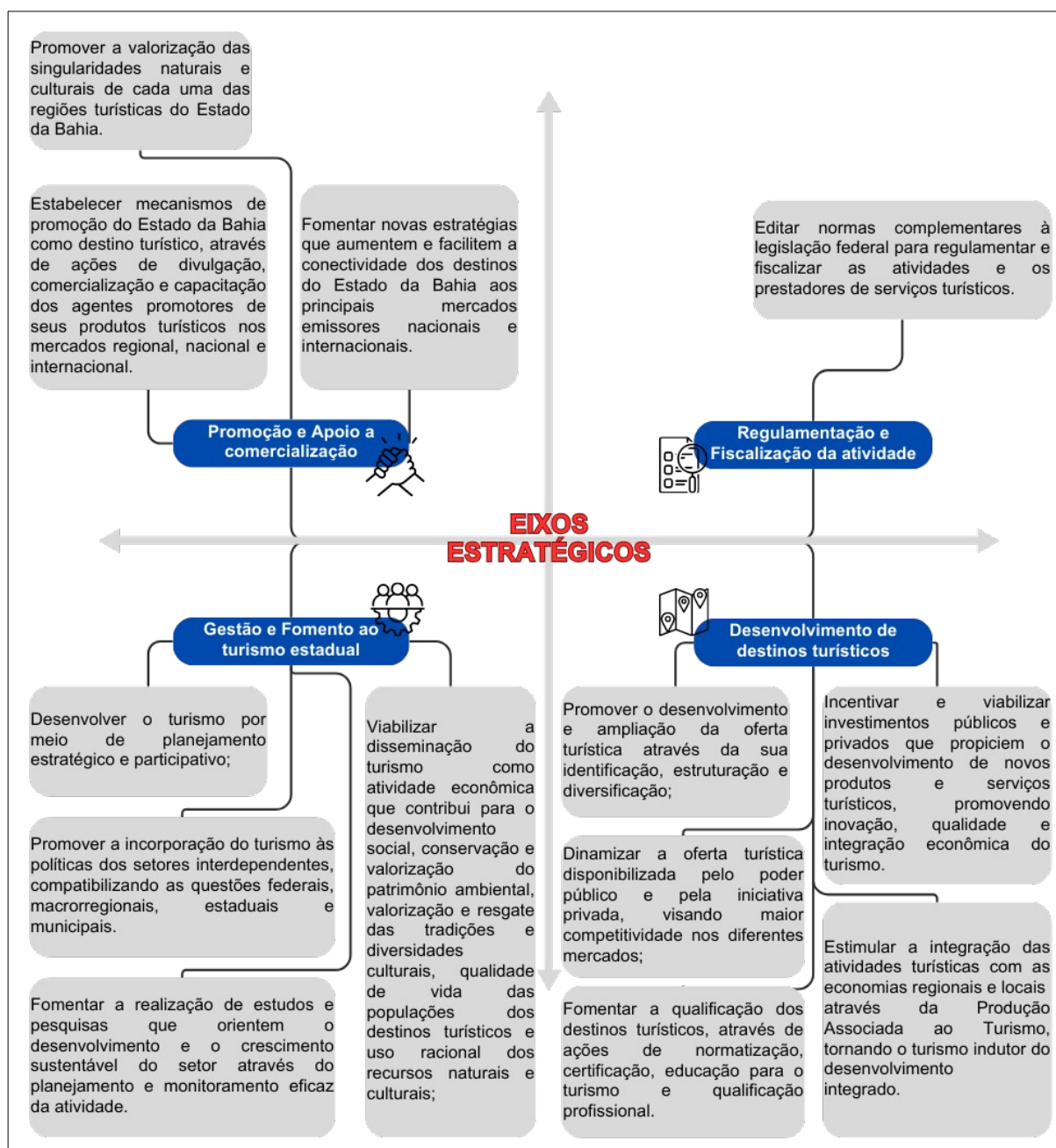
FIGURA 14 – Instrumentos da Política Estadual de Turismo



Fonte: Elaborada pela Auditoria de acordo com a Lei Estadual nº 12.933/2014.

A Lei determina, ainda, nos arts. 7º ao 13, que compete à SETUR a coordenação e o monitoramento das ações relativas à política, estruturando a política nos eixos ilustrados pela figura a seguir:

FIGURA 15 – Eixos Estratégicos da Política Estadual de Turismo



Fonte: Elaborada pela Auditoria de acordo com a Lei Estadual nº 12.933/2014.

Por fim, o art. 15 prevê a criação do Sistema Estadual de Turismo composto dos seguintes órgãos, entidades e instâncias de governança:

- Conselho Estadual de Turismo (CONTUR);
- Secretaria de Turismo (SETUR);

- Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (BAHIATURSA¹⁷²);
- Fórum Estadual de Turismo;
- Câmaras das Zonas Turísticas;
- Conselhos Municipais de Turismo;
- Câmara Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo.

2.5.7.1.1 Ausência de normativo regulamentador da política pública

Em que pese o detalhamento da Lei Estadual nº 12.933/2014, a qual institui a Política Estadual de Turismo e o Sistema Estadual de Turismo, ela ainda carece de regulamentação que a pormenorize, conforme previsto no seu próprio art. 79, no qual consta a previsão de 180 dias para sua implementação. A regulamentação prevista tem o condão de detalhar disposições para a correta execução da norma, sanando possíveis indefinições que possam comprometer sua aplicação.

Questionado sobre a lacuna, o gestor apresentou apenas o Regimento Interno do CONTUR. Entretanto, ainda que o documento delimite a atuação do Conselho, o qual faz parte do Sistema Estadual de Turismo, ele não tem o propósito de regulamentar a lei.

2.5.7.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

Apesar da ausência da regulamentação prevista no art. 79 da lei que institui a Política Estadual de Turismo, a Secretaria apresenta os instrumentos previstos na norma, disponibilizados por meio do site do Observatório do Turismo¹⁷³.

De igual modo, encontra-se instalado e em atividade o CONTUR, o principal mecanismo de governança do Sistema Estadual de Turismo, previsto no art. 5º da Lei Estadual nº 12.933/2014, tendo se reunido ao final de 2023 para, dentre outros temas, instituir um grupo de trabalho para revisão da Política Estadual de Turismo.

2.5.7.1.2.1 Ausência de Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR)

A Lei Estadual nº 14.534/2023, que criou a SUFOTUR para absorver as atribuições da extinta BAHIATURSA, ratifica, no art. 1º, sua posição como integrante do sistema de turismo. Entretanto, não foi apresentado o regimento interno do órgão, do mesmo modo que havia na BAHIATURSA, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

¹⁷² A BAHIATURSA foi sucedida pela Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR), por meio da Lei Estadual nº 14.534/2023.

¹⁷³ Disponível em: www.observatorio.turismo.ba.gov.br. Acesso em: 08 abr. 2024.

O regimento serve como um manual para orientar o funcionamento de uma entidade, desempenhando um papel crucial na promoção da autogestão, já que deve incluir uma descrição clara das atividades da organização, visando evitar a sobreposição, ambiguidade, duplicação ou concorrência de competências e responsabilidades legais. Além disso, ele necessita de constante revisão para refletir mudanças como a criação, extinção, fusão e divisão de departamentos e cargos.

O Regimento também é fundamental para viabilizar a responsabilização decorrente de possíveis falhas, equívocos e fraudes na utilização dos recursos públicos e na entrega de serviços à comunidade. Além disso, possibilita o controle social, por meio da compreensão e reconhecimento da importância dos órgãos públicos, entendimento dos serviços oferecidos e identificação dos responsáveis por sua prestação, sobretudo em uma entidade cuja atividade concentra a maior parte dos recursos do sistema de turismo.

Ademais, com a finalidade de coordenar e executar a política pública de fomento ao turismo no âmbito estadual, a SUFOTUR concentrou 72,55% dos pagamentos realizados no âmbito do turismo, conforme tabela a seguir:

TABELA 19 – Execução da despesa com Turismo

Execução da Despesa	Orçado Inicial	Orçado Atual	Em R\$ milhões
			Pago
Total da Secretaria de Turismo	83,32	314,08	297,97
SUFOTUR	42,73	220,12	216,17
Participação SUFOTUR (%)	51,28	70,08	72,55

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

2.5.7.1.2.2 Inexistência do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado da Bahia

A Política Estadual de Turismo estabelece, no seu art. 29, a instituição do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado da Bahia, a ser elaborado pela SETUR, com a finalidade de registrar, divulgar e promover os principais eventos turísticos do Estado.

Apesar de mencionado nas atas do CONTUR e da existência de eventos calendariados, o referido documento ainda não está implementado. O objetivo do calendário é divulgar os eventos que acontecem, anualmente ou não, no estado, como forma de promover o turismo e o desenvolvimento local.

2.5.7.1.2.3 Ausência de indicadores relacionados à Política Estadual de Turismo

A política de turismo está relacionada ao Programa de Desenvolvimento Produtivo do PPA 2020-2023, estando suas iniciativas relacionadas ao Compromisso “Fortalecer o turismo de forma sustentável como vetor estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, valorizando as vocações territoriais”.

O quadro a seguir evidencia o Programa relacionado à implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seu Indicador de aferição de desempenho), bem como a ação prioritária estabelecida na LOA/2023.

QUADRO 17 – Programa, Indicador e Ação Prioritária da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Valor de Referência (ano)	Medida	Valor Apurado			
				2020	2021	2022	2023
Desenvolvimento Produtivo	Participação percentual das atividades correlatas ao turismo no Produto Interno Bruto (PIB) estimado	2,60 (2018)	%	3,20	3,80	4,08	4,31
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial		Orçado Final	Pago		
	5491 – Recuperação de Infraestrutura Turística	3,00		12,06	8,12		

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os objetivos estabelecidos na Lei Estadual nº 12.933/2014, cabe ressaltar que a ausência de indicadores relacionados às expectativas da política estadual, a exemplo da ampliação dos fluxos turísticos, da permanência e do gasto médio dos turistas, bem como do benefício às regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social, inviabiliza a associação do desempenho do programa apresentado no PPA com a evolução da política estabelecida em lei.

2.5.7.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

A Auditoria solicitou da Secretaria a avaliação da Política Estadual de Turismo instituída pela Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme preconiza o art. 37, § 16, da CF/1988, e o art. 2º, III, do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

A SETUR enviou um documento descrevendo detalhadamente as ações executadas pela Secretaria durante o ano de 2023, onde se pode destacar:

- Gestão e fomento ao turismo estadual:
 - Estratégia Turística da Bahia;
 - Atuação do CONTUR;

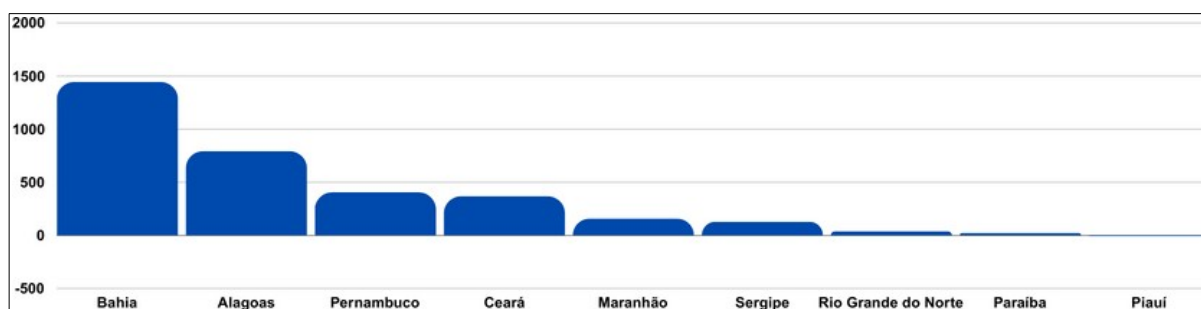
- Regionalização das ações;
- Acompanhamento de indicadores de desempenho;
- Pesquisas para orientar o desenvolvimento sustentável do setor.
- Desenvolvimento de destinos turísticos:
 - Qualificação e capacitação de mão de obra e empresários do setor;
 - Melhora da infraestrutura turística, como a inauguração de bases náuticas e terminais turísticos;
- Promoção e apoio à comercialização:
 - Promoção do destino Bahia em feiras e eventos nacionais e internacionais;
 - Captação de novos voos e parcerias com operadoras de turismo.
- Regulação e fiscalização das atividades turísticas:
 - Cadastro no Cadastur;
 - Controle de qualidade dos meios de hospedagem.

Além disso, foram apresentados alguns dados sobre o impacto das ações no desenvolvimento econômico e social do estado, como o aumento do fluxo turístico, a geração de empregos e a entrada de divisas.

No entanto, ainda que o documento ofereça uma visão geral das ações realizadas pela SETUR e seus resultados, trazendo elementos próprios do processo de avaliação à luz do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020, como informações a respeito da eficácia e efetividade, o texto poderia ser aprimorado ao abordar mais detalhadamente outros pontos como: análises de resultado a longo prazo, avaliação de economicidade, participação da sociedade civil, avaliação de impacto socioambiental, de modo a concluir sobre a utilidade e relevância da política pública.

De acordo com os dados de 2023 do Painel de Informações do novo CAGED, a Bahia apresentou um saldo positivo de 1.444 empregos nas atividades relacionadas a Hotéis e Similares, conforme se observa no gráfico a seguir:

GRÁFICO 32 – Saldo de Empregos em Hotéis e Similares



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do novo CAGED. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Acesso em: 10 abr. 2024.

O saldo representa, aproximadamente, 30% do saldo de empregos no ano de 2023 para o setor, em comparação com a região Nordeste. Os dados ratificam, em certa medida, a avaliação apresentada pela Secretaria.

2.5.7.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando regulamentar a Política Estadual de Turismo, Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme previsão do art. 79 da referida lei;

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da SUFOTUR, visando regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de Regimento Interno, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019; e

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando avaliar a Política Estadual de Turismo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

2.5.8 Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades¹⁷⁴

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

- Fortalecer a elaboração e a implementação de planos e políticas para um **desenvolvimento urbano** integrado, sustentável e inclusivo, considerando as estruturas de governança e os fluxos da rede de cidades;
- Promover a ampliação e o fortalecimento da **infraestrutura urbana**, com vistas à redução das vulnerabilidades e à melhoria da qualidade de vida nas cidades;
- Criar instrumentos e mecanismos que promovam a melhoria nas condições de **mobilidade e habitação** nas cidades, com redução das vulnerabilidades e equilíbrio na distribuição espacial dos usos e serviços urbanos; e
- Promover a redução do déficit de **saneamento básico**, assegurando a infraestrutura e os serviços sócio ambientalmente adequados.

¹⁷⁴ Elaborado pela 1ª CCE.

De acordo com o art. 3º da Lei Estadual nº 8.538/2002 e o art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655, de 22/03/2016, é competência da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) a formulação, implementação e avaliação das políticas urbanísticas e de saneamento básico (manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas), sendo a CONDER e a CTB as unidades da administração indireta também responsáveis pela sua implementação. Ademais, de acordo com o art. 7º da Lei Estadual nº 13.204/2014 e o art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016), é competência dessa Secretaria a formulação, implementação e avaliação da Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), sendo a CERB, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA) e a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA) as unidades da administração indireta também responsáveis pela sua implementação.

Considerando os supracitados objetivos, a Auditoria analisou formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas a seguir.

2.5.8.1 Política Estadual de Desenvolvimento Urbano

2.5.8.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

O desenvolvimento urbano visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, articulado com as áreas de saneamento básico, transportes e habitação urbanos.

2.5.8.1.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Sobre essa irregularidade, o gestor afirmou que:

A Política Urbana foi contratada no âmbito do Programa das Nações Unidas – PNUD [...] destinado ao apoio à formulação e implementação do Plano de Desenvolvimento Econômico da Bahia para um futuro sustentável e inclusivo. O contrato [...] encontra-se com 36,85% de execução [...], seguindo o cronograma pactuado e **com previsão de conclusão em 27/08/2024**. (grifo da Auditoria)

2.5.8.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.1.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 20 – Programa, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Proporção de municípios situados fora do Território Metropolitano de Salvador beneficiados com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos	%	33,91 (2020)	8,91
	Proporção de áreas de risco de Salvador atendidas com obras de contenção e estabilização de encostas pelo Governo do Estado	%	18,00 (2020)	52,00
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Contenção de Encostas em Área de Risco	29,1	87,5	60,0
	Preservação do Centro Antigo de Salvador	5,1	7,4	7,4
	Requalificação de Via no Centro Antigo de Salvador	5,4	5,9	5,0
	Subtotal	39,6	100,8	72,4

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a expressiva queda do indicador de municípios atendidos com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos, demonstrando uma atuação essencialmente concentrada na região metropolitana de Salvador; e
- 51,27%, 18,18% e 14,96% dos recursos executados na ação prioritária de contenção de encostas estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador**, **Baixo Sul** (Valença, Camamu, Wenceslau Guimarães, etc.) e **Vale do Jiquiriçá** (Amargosa, Jaguaquara, Maracás, etc.), respectivamente.

Registre-se que os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022¹⁷⁵ não integram os territórios supracitados. Os territórios com mais municípios impactados pelas fortes chuvas foram **Litoral Sul** (Ibicaraí, Itabuna, Ilhéus, etc.), **Extremo Sul** (Alcobaça, Prado, Teixeira de Freitas, etc.), **Médio Rio de Contas** (Ipiaú, Jequié,

¹⁷⁵ Decretos Estaduais nºs 20.086/2020, 20.971/2021, 20.994/2021 e 21.806/2022.

Ubatã, etc.) e **Sudoeste Baiano** (Vitória da Conquista, Piripá, Poções, etc.); destes territórios, apenas o Médio Rio de Contas teve execução de obras de contenção de encostas (R\$232.527,65 aplicados, o equivalente a 0,39% do recurso pago).

2.5.8.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁷⁶.

2.5.8.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra.

2.5.8.2 Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial

2.5.8.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

O Planejamento e Gestão Territorial visa contribuir para o ordenamento das regiões metropolitanas e demais aglomerações urbanas, integrada com a Política de Desenvolvimento Urbano. No exame dessa política, constatou-se os aspectos comentados a seguir:

¹⁷⁶ 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

2.5.8.2.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Ao ser questionado, o gestor apresentou as seguintes ponderações:

O Planejamento e gestão territorial é **parte integrante** do escopo da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, de forma a **não se configurar uma política setorial**. A Constituição da Bahia, no seu art. 11, ao tratar sobre a competência do Estado, atribui ao mesmo a jurisdição para “elaborar e executar planos de ordenação do território estadual e de desenvolvimento econômico e social” e “dispor sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, limites do território estadual e fixação dos municípios”. [...] Observamos que a redação do regimento interno da SEDUR deixa margem para dúvidas sobre a existência de uma “Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial”, assim já iniciamos tratativas junto ao Gabinete desta Secretaria e junto à SAEB para **correção do referido texto**. (grifo da Auditoria)

Sobre os argumentos, a Auditoria pontua que o texto constitucional define a competência do estado em elaborar instrumentos de governança e gestão, o que não impede a criação de uma política pública de planejamento e gestão territorial que defina princípios, objetivos, diretrizes, etc., relacionados ao problema público que se deseja intervir.

2.5.8.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.2.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 18 – Programa e Indicador da política pública

Programa	Indicador	Medida	Valor de Referência	Valor Final
Desenvolvimento Urbano	Proporção de Municípios com Conselhos Municipais das Cidades ativos	%	87,58 (2019)	26,22 (2023)
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária.	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a expressiva queda do percentual de municípios com Conselhos de Cidades ativos, o que compromete o desempenho do programa; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.8.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁷⁷.

2.5.8.2.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.

2.5.8.3 Política Estadual de Habitação de Interesse Social

2.5.8.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 11.041/2008 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.539, de 15/05/2009, conceitua Habitação de Interesse Social como a destinada a atender à população de renda familiar mensal de até três salários-mínimos vigentes.

Os objetivos, princípios, diretrizes e eixos estratégicos da política estão descritos em seus arts. 3º a 6º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- assegurar o respeito e a proteção do direito à moradia digna e sustentável, o acesso à terra urbanizada e titulada para a população de baixa renda urbana e rural e para as populações tradicionais;

¹⁷⁷ 11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

- adotar e viabilizar padrões adequados de moradia, levando em consideração as diversidades regionais e as especificidades das populações atendidas;
- implementação de planos, programas e projetos articulados nos âmbitos federal, estadual, municipal e dos territórios de identidade;
- integração dos projetos habitacionais com os investimentos em saneamento básico, infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos coletivos relacionados à habitação na área urbana e rural;
- execução dos projetos de habitação em áreas que possibilitem acesso às opções de trabalho/emprego, transporte público, saúde, escolas, cultura e lazer;
- utilização preferencial da mão de obra da comunidade beneficiada nas obras; e
- produção de habitações, visando a reduzir o déficit habitacional estadual, assim como a atender a demanda habitacional derivada do crescimento populacional.

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos, além daqueles previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001), os planos estadual, territoriais e municipais de habitação; planos estadual e municipais de regularização fundiária; institutos jurídicos de segurança jurídica da moradia (concessões de direito real de uso, de uso especial para fins de moradia e de superfície); sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente; Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS); e Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA).

2.5.8.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB), FEHIS, sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente da política e 270 Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS), o que compromete a operacionalização da política.

Ao ser questionado sobre essas irregularidades, o gestor argumentou que:

A SEDUR sabe da importância do PLANEHAB e está envidando todos os esforços para atualizar o Plano que **expirou no ano de 2023**, ocorre que, por ser um produto muito específico e que não existem muitas empresas com capacidade operacional para atuar em todo o território baiano, **estamos com dificuldade para deflagrar o processo licitatório**.

[...]

O PLANEHAB propõe a estruturação de uma instância de fomento e financiamento aos programas habitacionais, **devendo ser constituído um fórum para articulação institucional e para o aprofundamento da questão**, onde serão analisadas as duas direções hoje em discussão: a reativação da URBIS ou a criação de uma nova estrutura.

2.5.8.3.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 19 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Desempenho na emissão de títulos de regularização fundiária para famílias residentes em áreas de interesse social	N/A	0,28 (2019)	0,43
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que:

- a ausência de indicadores relacionados a expectativas da política estadual, a exemplo da redução do déficit habitacional e do aumento dos níveis de adequação de domicílios urbanos, inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.8.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEDUR não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de habitação, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Instado a se posicionar sobre o assunto, O gestor argumentou que:

Conforme disposto no art. 37, parágrafo 16 da Constituição Federal de 1988, a SH/SEDUR, apresenta ao ConCidades mensalmente em sessão pública as propostas da política pública que **serão avaliadas conforme deliberado pela Câmara Técnica de Habitação**, que tem competência:

[...]

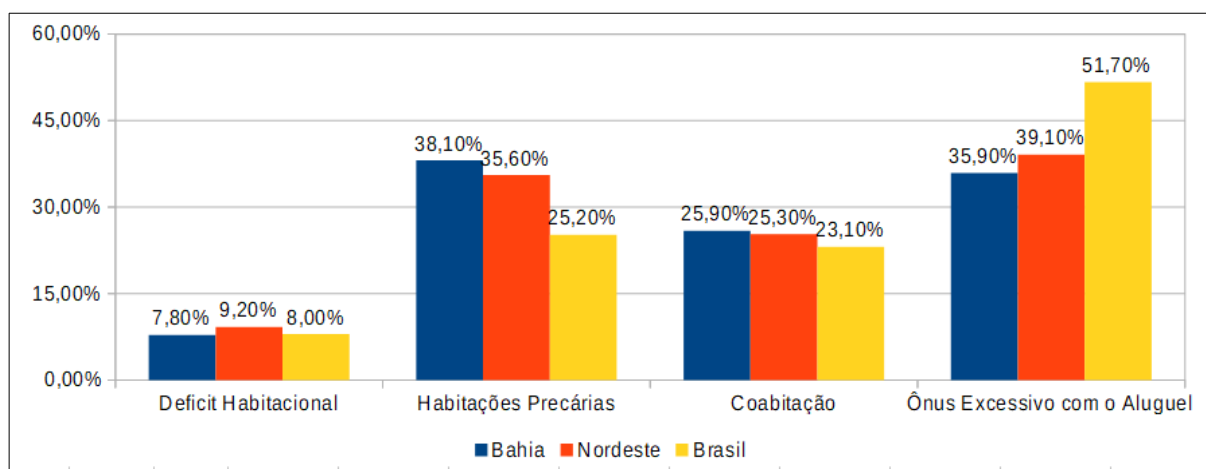
Cumpramos ressaltar, que **no final de 2023 foram instaurados os membros do novo Conselho Gestor**, conforme doc. Anexo. Ademais, é gerado um

relatório anual com as políticas implementadas considerando todos os programas orçamentários da Superintendência, após, é enviado para apreciação do Tribunal de Contas. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que o Secretário da SEDUR tem a obrigação regimental de presidir o ConCidades e que a prestação de contas anual encaminhada ao TCE/BA não se caracteriza como uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

De acordo com o estudo “Deficit Habitacional no Brasil”¹⁷⁸, realizado em 2021 pela Fundação João Pinheiro (FJP), a situação da Bahia se mostra melhor que as médias nordestina e nacional, conforme gráfico a seguir. Registre-se que o déficit é calculado por meio de três componentes (**habitações precárias, coabitação e ônus excessivo com o aluguel**), sendo as habitações precárias o fator de maior peso para o resultado do estado.

GRÁFICO 33 – Déficit habitacional relativo e respectivos componentes



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da FJP (2021).

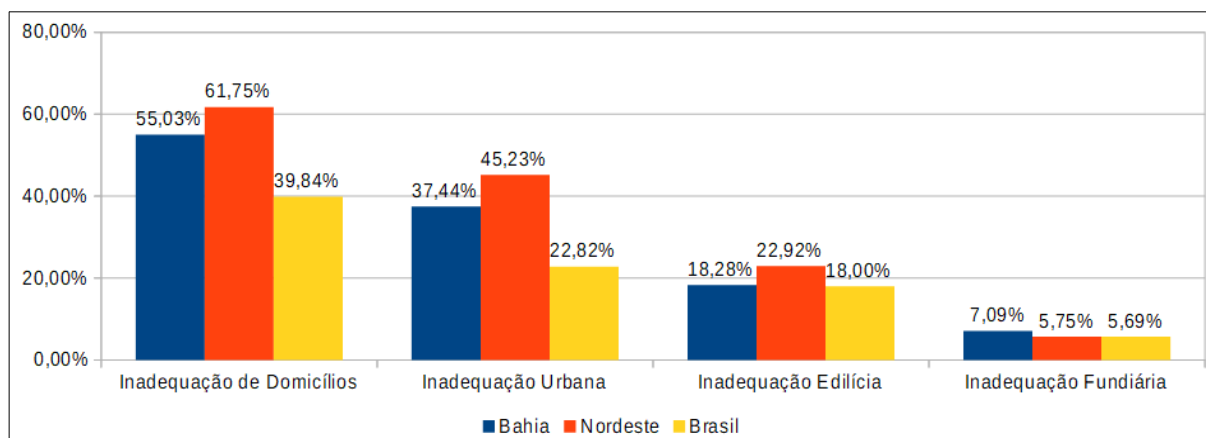
A FJP, na publicação “Inadequação de Domicílios no Brasil”¹⁷⁹, também realizada em 2021, detalhou essa questão por meio de outros três componentes: a **Inadequação de Infraestrutura Urbana**, relacionada com abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e provisão de energia elétrica; a **Inadequação Edilícia**, relacionada a fatores como domicílios sem banheiro exclusivo, total de cômodos igual aos cômodos servindo de dormitório, armazenamento de água inadequado e cobertura/piso inadequados; e a **Inadequação Fundiária**, quando um dos moradores declara ter a posse da moradia, mas não possuir a propriedade do terreno.

¹⁷⁸ Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

¹⁷⁹ Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

O gráfico a seguir demonstra que a situação da Bahia se mostra melhor que a média do Nordeste e pior que a média nacional, sendo a inadequação de infraestrutura urbana o fator de maior peso para o resultado do estado. Registre-se que, como um domicílio pode ser inadequado segundo mais de um critério, não é possível sua totalização (soma dos componentes), sob pena de dupla contagem.

GRÁFICO 34 – Inadequação de domicílios e respectivos componentes



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da FJP (2021).

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de habitação, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁸⁰.

2.5.8.3.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.

¹⁸⁰ 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

11.3 – Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

2.5.8.4 Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana

2.5.8.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

De acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587, de 03/01/2012), tal política trata-se de uma das vertentes do desenvolvimento urbano, objetivando a integrar os diferentes modos de transporte, reduzir as desigualdades, promover a inclusão social, mitigar os custos ambientais e socioeconômicos, melhorar a acessibilidade e a mobilidade das pessoas e cargas no território do município, entre outros.

2.5.8.4.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão. Ao ser questionado, o gestor responsável afirmou que:

A SEDUR/SUMOB vem adotando as providências necessárias à realização dos ajustes no texto da minuta do projeto de lei da PEMOB, tendo, para tanto, realizado **a atualização do Plano de Trabalho original de 2012**, compatibilizando etapas, cronograma e produtos.

[...]

Em razão disto, foi necessário ajustar uma vez mais os prazos das etapas de elaboração da PEMOB, compatibilizado-os com o cronograma das Conferências das Cidades Municipais, em alinhamento com o calendário Nacional (Anexo 2).

De acordo com o Anexo 2 encaminhado, a previsão é que a minuta seja aprovada até Setembro/2024.

2.5.8.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Apesar da ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão, consta no regimento da SEDUR a necessidade da elaboração de um Plano de Investimentos em Mobilidade. Contudo, tal documento não foi apresentado à Auditoria, tendo o gestor apresentado a seguinte justificativa:

Atualmente, restando implantado o SITM e estabelecidas as diretrizes do PDUI e de posse dos dados da nova pesquisa de origem/destino contratado para as macro regiões de Salvador e Feira de Santana, disponibilizado pela SEINFRA em dezembro de 2023, **a SEDUR já detém os elementos necessários para embasar a contratação do plano de mobilidade da RMS**, encontrando-se tal atividade prevista no plano plurianual 2024/2027, o que ocorrerá assim que se edite a Lei da Política Estadual de Mobilidade. (grifo da Auditoria)

2.5.8.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 21 – Programa, Indicador e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Tempo médio dos modais urbanos da Região Metropolitana de Salvador	Min/Km	2,92 (2019)	2,27
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Implantação do Sistema Viário do Complexo Águas Claras	80,0	221,6	136,7
	Implantação do Corredor de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá /Avenida Gal Costa	201,0	205,0	4,8
	Implantação do Corredor de Transporte Transversal II - Avenida Orlando Gomes/Avenida 29 de Março	164,9	190,1	25,6
	Implantação de Infraestrutura do Sistema Metroviário	1,1	0,7	0,7
	Ampliação da Infraestrutura do Sistema Metroviário	44,0	159,2	157,8
	Implantação do Veículo Leve de Transporte	20,0	1,9	1,8
	Subtotal	511,0	778,5	327,4

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- apesar de uma das finalidades regimentais da SEDUR ser a promoção da melhoria da mobilidade nas grandes cidades, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estaduais, resta evidenciada uma atuação essencialmente concentrada na Região Metropolitana de Salvador;
- redução do orçamento disponível para ações prioritárias, a exemplo da implantação de infraestrutura do Sistema Metroviário e do VLT/Monotrilho do Subúrbio; e
- baixa execução financeira de ações prioritárias para implantação dos Corredores de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá / Avenida Gal Costa e II - Avenida Orlando Gomes / Avenida 29 de Março.

Sobre a redução do orçamento relacionado à implantação da infraestrutura do Sistema Metroviário, o gestor alegou que:

A Ação 3564 **encontra-se concluída no tocante a implantação da infraestrutura** do Sistema Metroviário Salvador e Lauro de Freitas. Contudo, por meio da referida rubrica, ainda são realizados pagamentos a título de ressarcimento a Concessionária dos valores das desapropriações e reassentamentos [...] (grifo da Auditoria)

Quanto ao VLT/Monotrilho do Subúrbio de Salvador, o valor de R\$1,8 milhão refere-se à implantação do sistema de alimentação de energia elétrica da subestação primária. Importante ressaltar que o Trem do Subúrbio encontra-se desativado desde 15/02/2021 e que foi publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) de 11/10/2023 a rescisão bilateral do Contrato de Concessão Patrocinada nº 001/2019, referente à operação do modal.

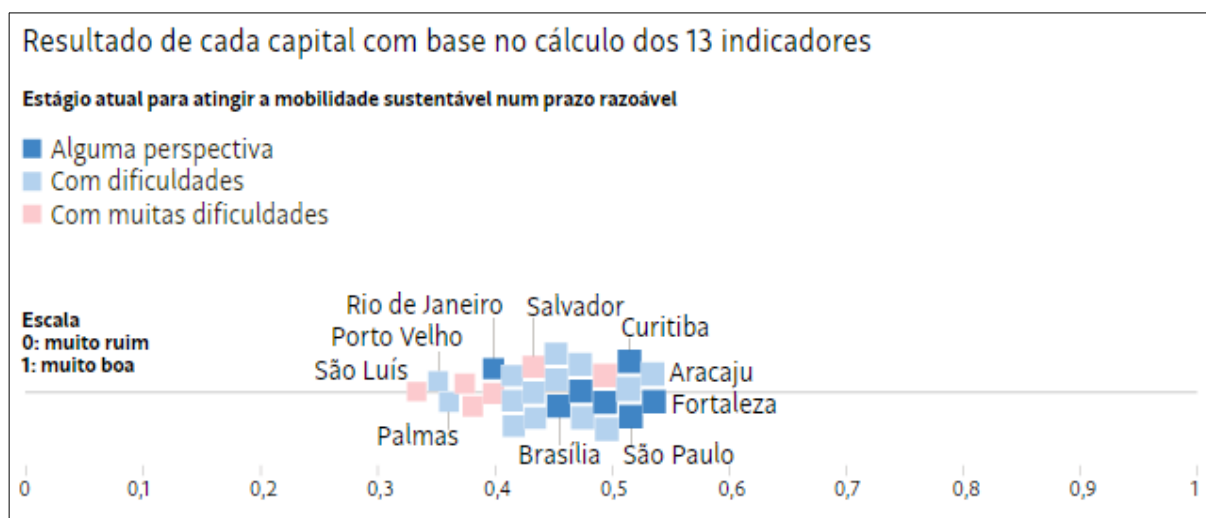
2.5.8.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Apesar dessa ausência, são apresentados resultados alcançados relacionados ao tema, conforme segue.

Levantamento realizado em 2022 pela Folha de São Paulo¹⁸¹ acerca da mobilidade urbana nas capitais brasileiras constatou que Salvador superou apenas 10 das 27 capitais avaliadas.

FIGURA 16 – Índice Folha de Mobilidade Urbana das capitais brasileiras

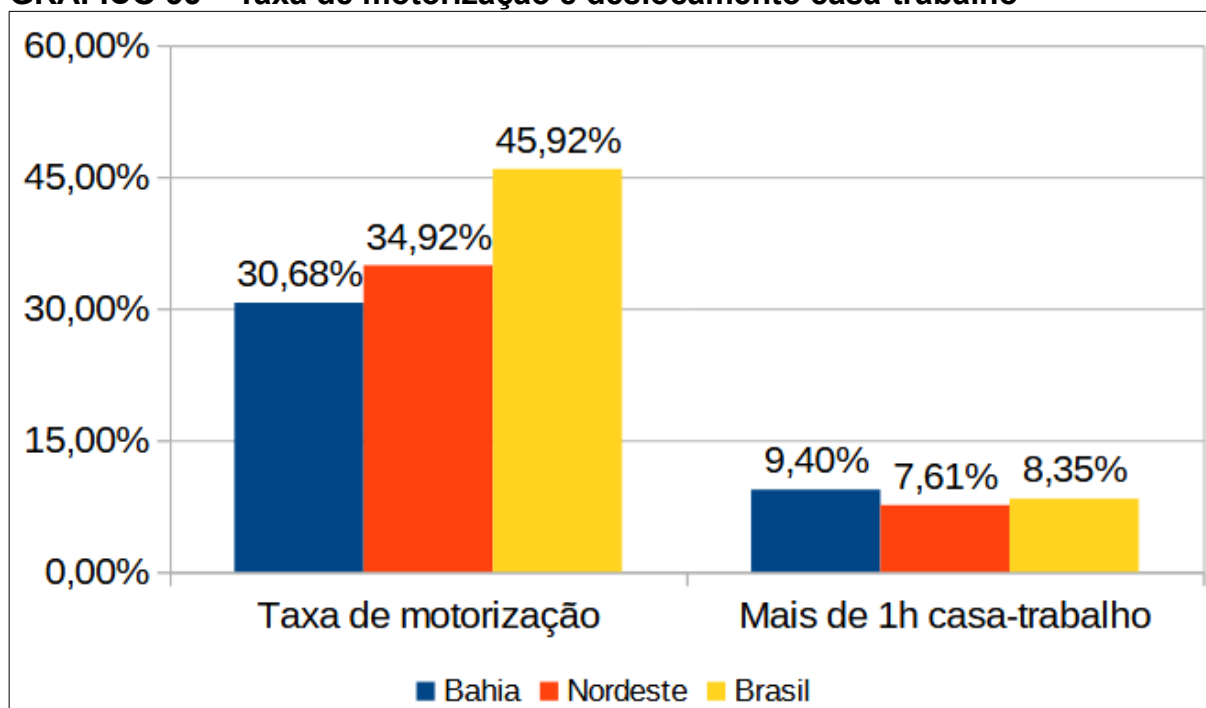


Fonte: Folha de São Paulo.

¹⁸¹ CARDOSO, William; Amâncio, Thiago. Índice mostra como capitais lidam com a mobilidade urbana. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 102, n. 34.055, 01 jun. 2022, p. B4. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/05/capitais-estao-longo-de-ideal-de-mobilidade-sustentavel.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Um dos indicadores importantes na área de mobilidade urbana é a Taxa de Motorização, definida como o percentual de veículos leves em relação ao número de habitantes, de modo que seu aumento leva a maiores congestionamentos, aumento dos índices de poluição, maior demanda por infraestrutura viária, estacionamento e serviços de apoio, entre outros. Outro aspecto relevante é o percentual de pessoas que levam mais de 1 hora de deslocamento entre casa e trabalho. De acordo com o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU)¹⁸², a Bahia possui uma taxa de motorização de 36,44% e um percentual de 9,40% pessoas que levam mais de 1 hora se deslocando, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 35 – Taxa de motorização e deslocamento casa-trabalho



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SIMU (2022).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁸³.

¹⁸² Disponível em: https://simu.mdr.gov.br/?page_id=1487. Acesso em: 15 abr. 2024.

¹⁸³ ODS11.2 – Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

2.5.8.4.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Mobilidade Urbana, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.

2.5.8.5 Política Estadual de Saneamento Básico

2.5.8.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 11.172, de 01/12/2008, definindo que saneamento básico, de titularidade dos municípios, é constituído pelos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas.

Os objetivos e princípios da política estão descritos em seus arts. 3º e 8º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental à população;
- universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico;
- integralidade das atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; e
- regionalização, consistente no planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento em economia de escala e pela constituição de consórcios integrados pelo Estado e por Municípios de determinada região.

O abastecimento de água potável compreende desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição. Por sua vez, o esgotamento sanitário compreende desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente. A política nacional de saneamento estabeleceu **31/12/2033** como prazo para o alcance das metas de universalização dos serviços de água (**99,0%** da população) e de esgoto (**90,0%** da população).

Visando sua operacionalização, a política definiu como instrumentos o Sistema Estadual de Saneamento Básico (integrado pelo Conselho Estadual das Cidades, SIHS, SEDUR e órgãos executores), o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico, os planos estadual e regionais de saneamento, entre outros. Ademais, a Lei Complementar Estadual nº 48/2019 instituiu as microrregiões estaduais, regionalizando os serviços de água e de esgoto.

2.5.8.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Saliente-se que resta pendente a regulamentação prevista nos arts. 10, parágrafo único, e 26 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Ao ser questionada, a gestora argumentou que:

A Política Estadual de Saneamento Básico **não foi regulamentada em 2023**. O Decreto para regulamentação da Lei Estadual 11.172/2008, já foi elaborado, entretanto, em virtude das alterações nas legislações pertinentes, há necessidade de revisão do instrumento, o que é indispensável para a regulamentação da referida política.

Como medida saneadora, a SIHS está criando um Grupo de Trabalho formado por diversos entes e órgãos públicos que tenham correlação com o saneamento. [...] O GT terá também como meta, a revisão da Lei Estadual 11.172/2008. A referida lei se encontra em incompatibilidade com o que preceitua o novo Marco Legal de Saneamento, em virtude do lapso temporal entre as duas legislações, necessitando assim, de uma adequação. (grifo da Auditoria)

2.5.8.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação do Plano Estadual, de 15 dos 19 Planos Regionais e do Sistema Estadual de Informações, o que compromete a operacionalização da política. Instada a se posicionar sobre o assunto, a gestora alegou que:

Destaca-se que, em meio a todos os percalços existentes, o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB/BA), encontra-se em execução com 85% de realização e **previsão de conclusão em abril de 2024**.

Esclarece-se que, os Planos Regionais foram divididos em 19 planos, que contemplam as 19 Microrregiões de Saneamento Básico, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 48/2019. Já foram concluídos 4 planos de Microrregiões, estando em execução os demais 15 Planos Regionais que têm **prazo de conclusão previsto para agosto de 2024**.

[...]

Considerando que o SINISA ainda não foi implementado, devido às alterações legislativas, e como o ART. 11 da Lei 11.172/2008, vincula o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico ao SINISA, **o SEIS não foi realizado**. (grifo da Auditoria)

Outro aspecto observado em auditorias já realizadas¹⁸⁴ é que a AGERSA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos à EMBASA, padece da falta de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política. Sobre o tema, a gestora apresentou a existência de um

¹⁸⁴ Processo TCE/001703/2023.

anteprojeto de lei elaborado pela AGERSA propondo alterações em sua lei de criação, que ainda está em discussão.

2.5.8.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 22 – Programa, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Recursos Hídricos	Índice de satisfação do usuário em relação à qualidade da água	%	50,90 (2018)	53,17
	Índice de satisfação do usuário em relação ao fornecimento ou abastecimento de água	%	61,00 (2018)	66,57
	Proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água	%	68,23 (2018)	79,09
	Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da Embasa	%	94,26 (2018)	95,81
	Índice de satisfação do usuário em relação à prestação do serviço de esgoto	%	37,40 (2018)	43,70
	Proporção da população rural com acesso às soluções sanitárias	%	7,54 (2018)	7,66
	Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa	%	56,72 (2018)	46,63
	Ação Prioritária⁽¹⁾ (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Ampliação de Sistema de Abastecimento de Água	53,2	73,1	14,6
	Implantação de Adutora para Abastecimento de Água	11,6	60,6	60,5
	Implantação de Sistema Convencional e Integrado de Abastecimento de Água	6,0	81,2	78,2
	Implantação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água	19,4	87,1	80,0
	Ampliação de Sistema de Esgotamento Sanitário	6,1	12,0	5,9
	Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário	6,5	6,5	0,5
	Subtotal	102,8	320,5	239,7

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Nota: ⁽¹⁾ Não contempla as ações executadas pela EMBASA (estatal não dependente).

Considerando os dados apresentados, cabe ressaltar:

- os indicadores escolhidos não possuem relação com metas relevantes da política nacional para universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário até **2033**, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a baixa execução financeira de ações prioritárias para ampliações de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como para implantação de sistema de esgotamento sanitário.

2.5.8.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SIHS não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de saneamento básico realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. A gestora apenas apresentou a seguinte informação:

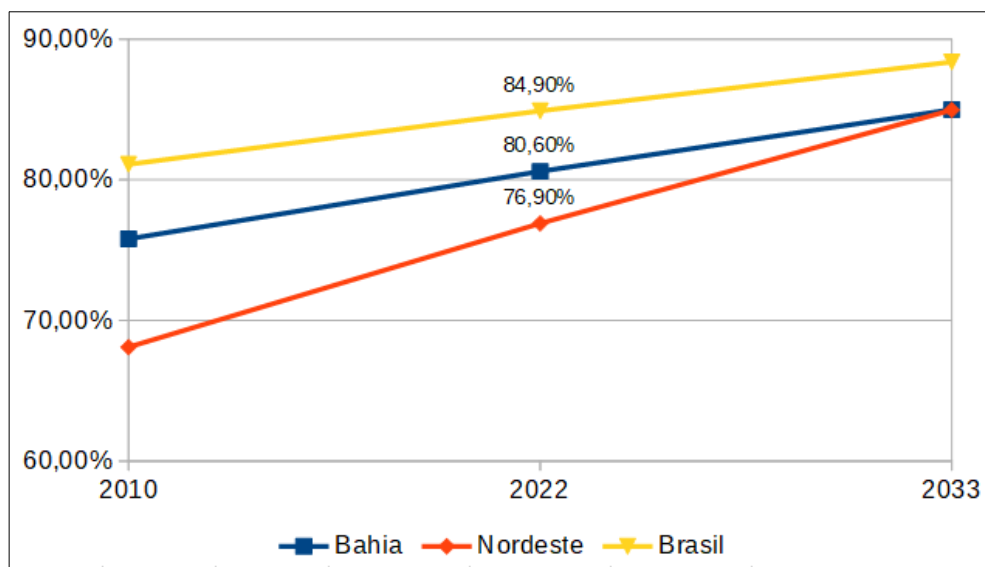
É importante aduzir que, a Política foi avaliada tendo em vista a necessidade de sua adequação à Lei de Criação do Conselho das Cidades, Lei Estadual 10.704/2007, a Lei de criação da SIHS, Lei Estadual 13.204/2014, a Lei de criação da AGERSA, Lei Estadual 12.602/2012 e do Decreto Estadual 16.655/2016, que altera a finalidade da SIHS e da SEDUR e dá outras providências.

Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

Por meio de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)¹⁸⁵, verificou-se uma cobertura de 80,60% para abastecimento de água da população baiana, cenário positivo em relação à média do Nordeste, porém inferior à média nacional. Importante ressaltar que o estado tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022, conforme gráfico a seguir:

¹⁸⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 22 fev. 2024.

GRÁFICO 36 – Coberturas de abastecimento de água

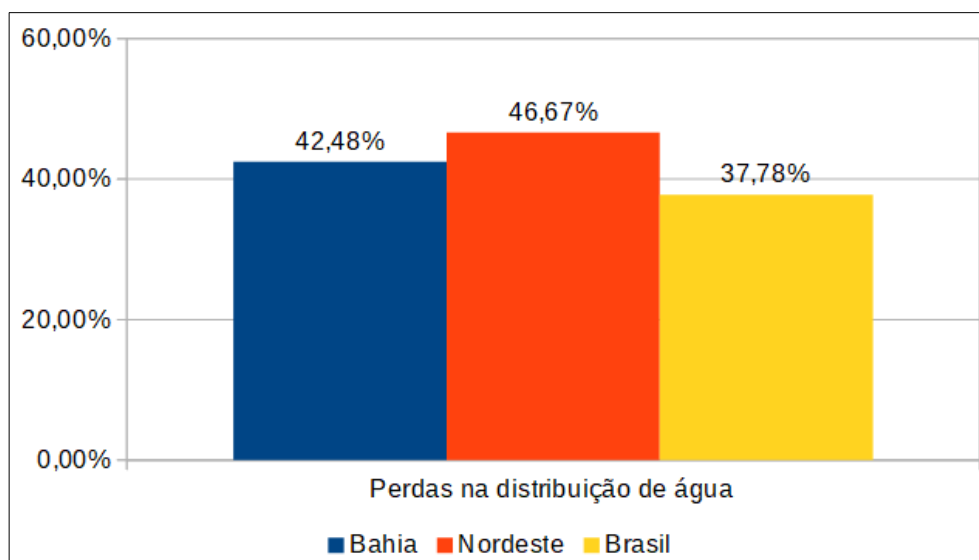


Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2010 a 2022).

Cabe destacar que a Auditoria¹⁸⁶ já apontou o risco do não alcance da meta de universalização em processo de prestação de contas da EMBASA, que é responsável pelo abastecimento de água em 366 dos 417 municípios baianos.

Outro aspecto merecedor de destaque é o indicador de 42,48% de perdas na distribuição de água¹⁸⁷ na Bahia, resultado em que o estado apresenta cenário positivo à média do Nordeste, porém inferior à média nacional.

GRÁFICO 37 – Perdas na distribuição de água



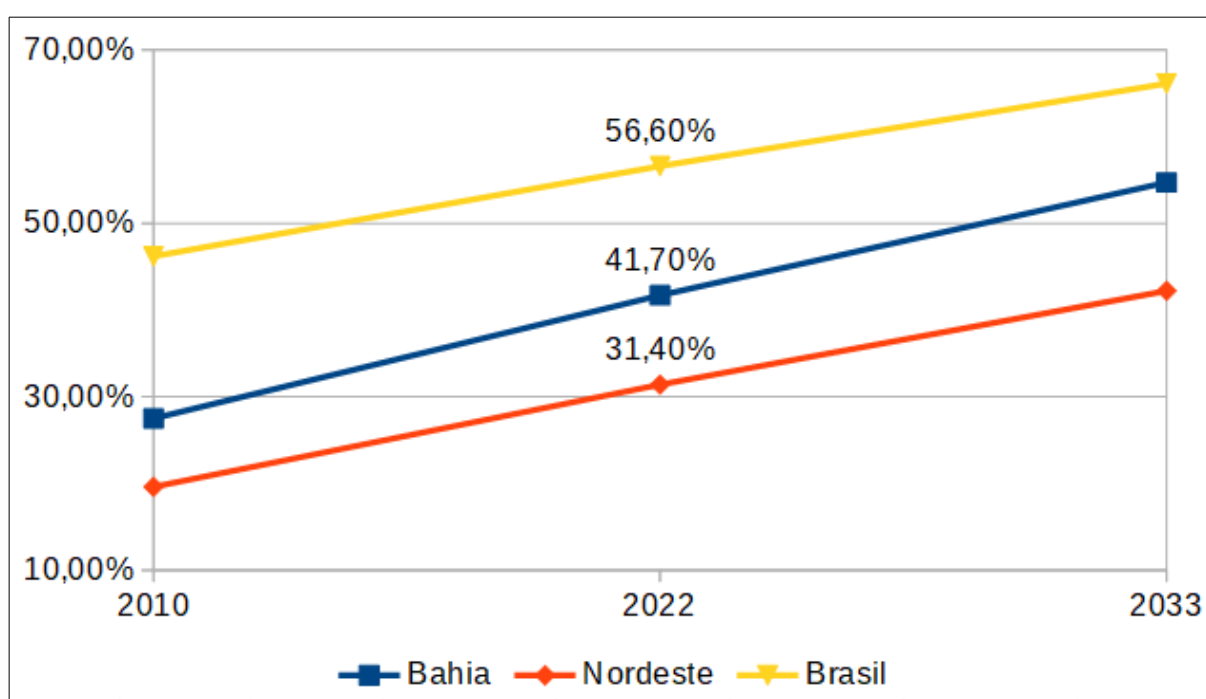
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

¹⁸⁶ Processo TCE/003888/2023.

¹⁸⁷ Disponível em: http://appsnsis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em: 22 fev. 2024.

Em relação ao esgotamento sanitário, verificou-se uma cobertura de 41,70% da população baiana, cenário positivo à média do Nordeste, porém inferior à média nacional. Novamente, o estado tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 38 – Coberturas de esgotamento sanitário



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2010 a 2022).

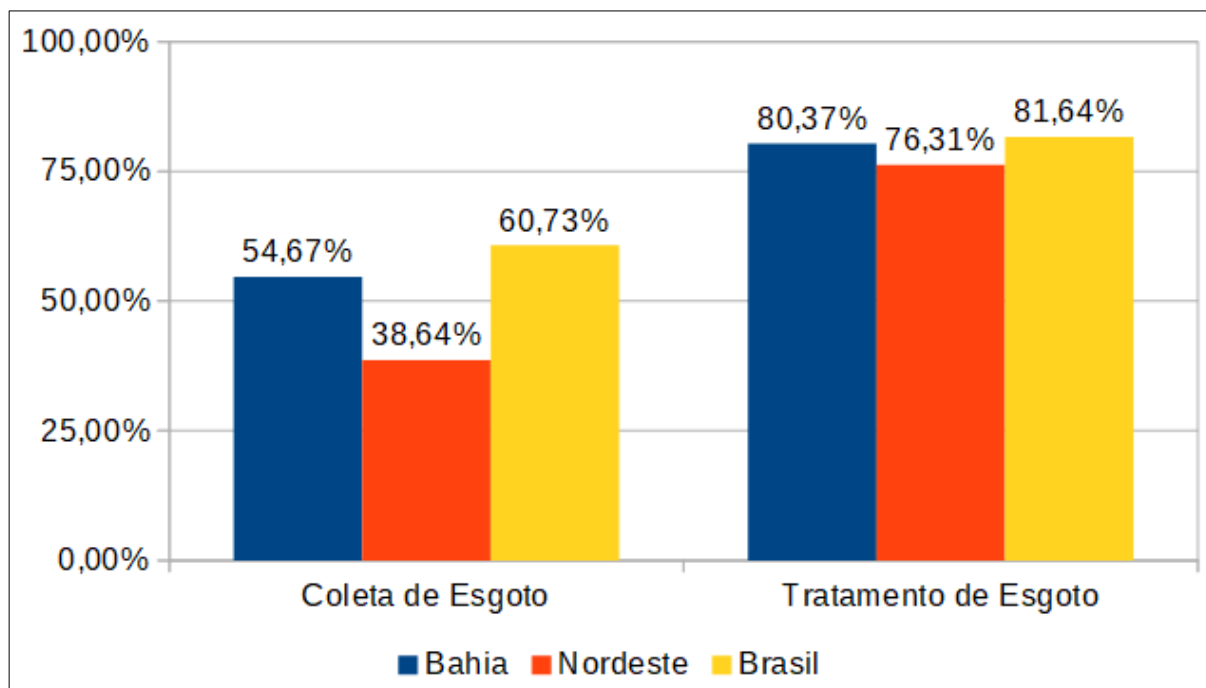
Cabe destacar que a Auditoria¹⁸⁸ já apontou o risco do não alcance da meta de universalização em processo de prestação de contas da EMBASA, que é responsável pelo esgotamento sanitário em 112 dos 417 municípios baianos.

Outros indicadores¹⁸⁹ relevantes são a coleta de esgoto para 54,67% da população e o tratamento do esgoto coletado para 80,37%, novamente positivos para a média do Nordeste e inferiores à média nacional.

¹⁸⁸ Processo TCE/003888/2023.

¹⁸⁹ Disponível em: http://appsfnis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-esgoto. Acesso em: 22 fev. 2024.

GRÁFICO 39 – Coleta e tratamento de esgotamento sanitário



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Diante do exposto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais em relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS6** “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”¹⁹⁰.

¹⁹⁰ 6.1 - Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos.

6.2 - Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.

2.5.8.5.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para regulamentar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016);
Adotar as disposições cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, de modo que a AGERSA tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019; e
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016).
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 31/12/2033.

2.5.8.6 Política Estadual de Resíduos Sólidos

2.5.8.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 12.932/2014, que considera que os serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, de titularidade dos municípios, contemplam as atividades de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos, etc., bem como a coleta, transporte, transbordo, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento e disposição final dos resíduos originários de domicílios, de atividades comerciais, industriais e de serviços e de limpeza urbana.

A política também prevê ações articuladas com a SEMA e o INEMA, no sentido de fiscalizar as atividades dos geradores de resíduos, sujeitas ao licenciamento ambi-

ental, e de implementar programas setoriais e projetos de educação ambiental e de mobilização social para a gestão integrada dos resíduos.

Os princípios, objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 6º a 8º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- universalização do acesso aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, devendo ser observada essa ordem de prioridade na gestão e no gerenciamento integrados dos resíduos;
- proteção e melhoria da saúde pública e da qualidade do meio ambiente;
- apoio à erradicação, à recuperação e à requalificação de áreas de destinação e de disposição final inadequadas de resíduos sólidos, a exemplo de lixões, aterros controlados e aterros sanitários mal operados; e
- sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assegurados, sempre que possível, mediante remuneração pela sua cobrança.

Inicialmente, a política nacional estabeleceu o ano de 2014 como prazo para a implantação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (distribuição em aterros sanitários), prazo alterado para **31/12/2020** pela Lei Federal nº 14.026, de 15/07/2020. Excepcionalmente, nos municípios com plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, foram definidos prazos intermediários, sendo **02/08/2024** a data final para tal adequação.

Visando sua operacionalização, a Política definiu como instrumentos os Planos de Resíduos Sólidos (estadual, regionais, municipais, etc.) e de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; o Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos; os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; o Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos; a Logística Reversa; a Coleta Seletiva e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; entre outros.

2.5.8.6.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Saliente-se que resta pendente a regulamentação prevista no art. 69 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apresentou as seguintes considerações:

O produto elaborado foi a minuta do decreto regulamentador da Política Estadual de Resíduos Sólidos, que integra o processo SEI Nº 026.1307.2019.0003102-16. **Aguarda publicação, pela Casa Civil.** Em

tempo, ressalte-se que **o processo foi devolvido para a Casa Civil em 2023 para apreciação e deliberação.** (grifo da Auditoria)

2.5.8.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.6.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação dos Planos Estadual e Regionais, de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão, dos Inventários, do Sistema Declaratório Anual, do Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos, da Coleta Seletiva e da Logística Reversa, o que compromete a operacionalização da política. Sobre essas irregularidades, o gestor destacou o seguinte:

Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia (PERS/BA): está em fase final de elaboração com **previsão de conclusão no segundo semestre de 2024.**

Planos Regionais e Microrregionais: como é facultativa a sua elaboração, visto que não há obrigatoriedade legal, **deixou-se para um momento oportuno a sua elaboração.**

[...]

Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS): os PGRS **são de responsabilidade de elaboração dos empreendedores e não do Estado.**

[...]

O Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão **começou a ser desenvolvido, entretanto necessitou ser interrompido.**

O desenvolvimento e publicação de Inventários periódicos **estão diretamente condicionados a conclusão do desenvolvimento do Sistema Estadual de Informações** haja vista ser esta a fonte dos dados e informações necessários para prosseguimento do desenvolvimento.

Quanto ao Sistema declaratório anual, **aguardam-se orientações e diretrizes nacionais a respeito do Sistema Federal** declaratório instituído pela Política Nacional, de modo a garantir a compatibilidade e melhor articulação e minimizar eventuais retrabalhos ou duplicidade de gastos públicos.

[...]

A Coleta Seletiva, **no que tange à competência do Estado**, vem sendo realizada em parceria com a SAEB, por meio do Programa Recicle Já Bahia, apoiando 43 cooperativas ou outras formas de associações de catadoras e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, beneficiando cerca de 1.500 catadores(as). (grifo da Auditoria)

Sobre os PGRS, cabe ressaltar que o art. 26 da política estabelece que seu conteúdo mínimo será definido em regulamento estadual, o que não ocorreu, ficando os empreendedores impossibilitados de elaborar tais planos.

2.5.8.6.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 20 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Proporção de municípios demandantes atendidos com soluções de resíduos sólidos	%	50,15 (2020)	66,99
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que:

- o termo “soluções de resíduos sólidos” do indicador refere-se à elaboração de estudos e não à implementação de intervenções relacionadas à temática, a exemplo da criação de aterros sanitários;
- o indicador escolhido não possui relação com meta relevante da política nacional (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2024), o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e
- a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.8.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública

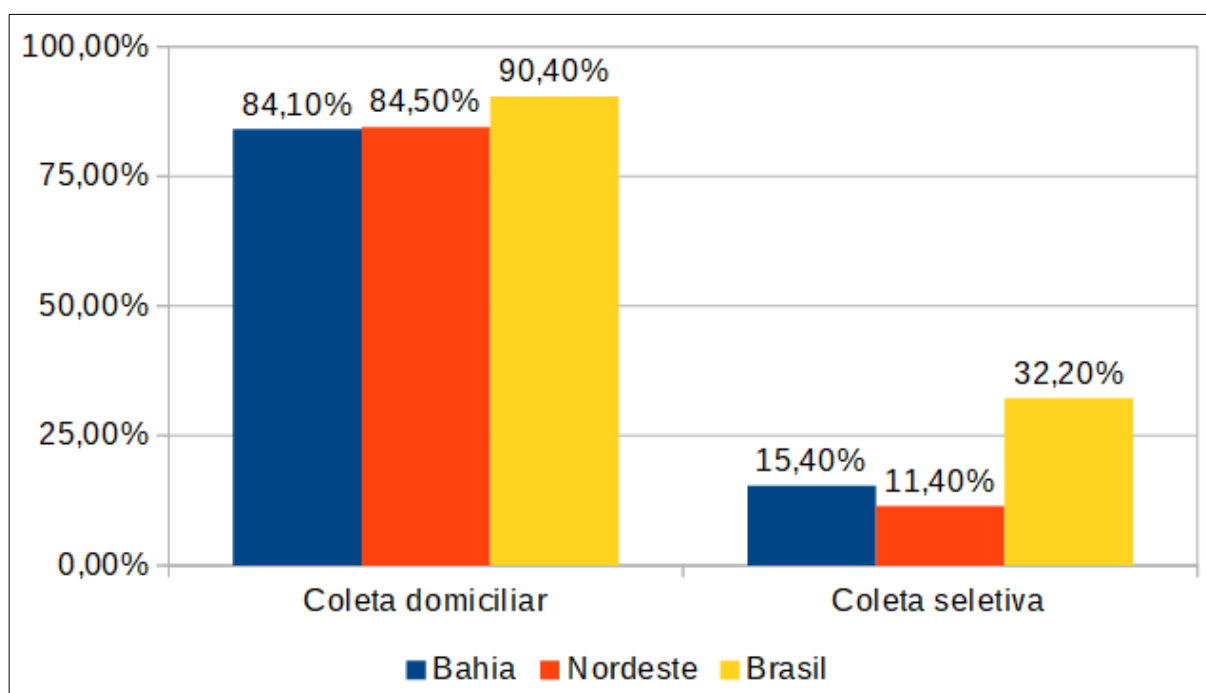
A SEDUR não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de resíduos sólidos realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Questionado sobre o assunto, o gestor informou que:

As Políticas Públicas (PP) que são de competência desta SEDUR são **acompanhadas e monitoradas periodicamente através do sistema FIPLAN**, por meio de % de execução, indicadores, metas, entre outros. Tais informações podem ser obtidas diretamente no próprio Sistema. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

De acordo com o SNIS 2022¹⁹¹, 84,10% e 15,40% dos municípios baianos afirmam possuir processos de **coleta domiciliar** e de **coleta seletiva** em funcionamento, respectivamente, sendo este cenário pior que as médias nacionais, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 40 – Percentuais de municípios que possuem coletas domiciliar e seletiva



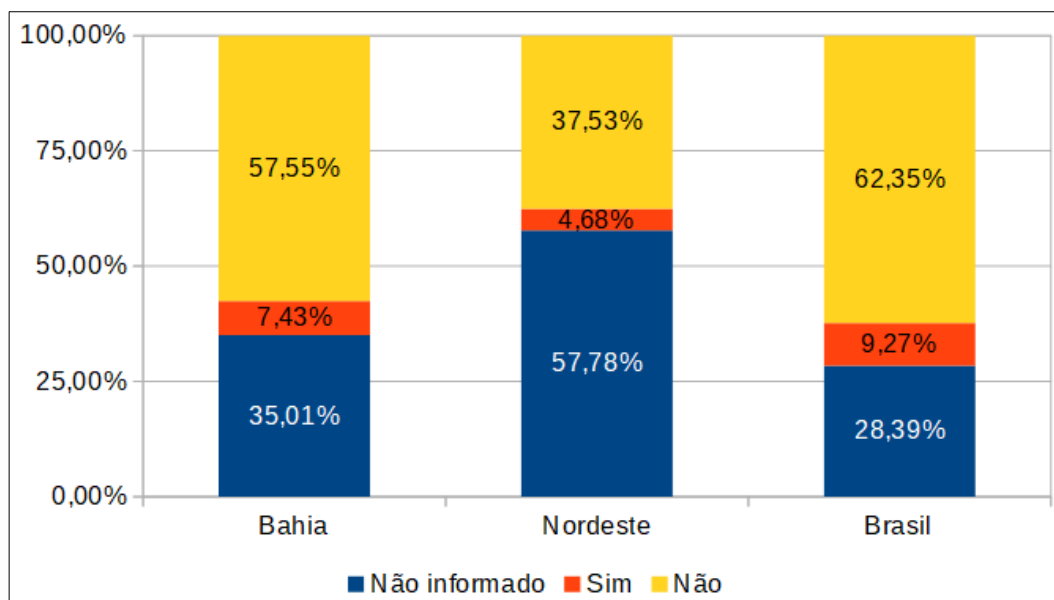
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Pelo Observatório dos Lixões¹⁹², mantido pela Confederação Nacional dos Municípios, 7,43% dos municípios baianos afirmam possuir processo de **compostagem**, sendo este cenário melhor que a média nordestina, porém pior que a média nacional, conforme gráfico a seguir:

¹⁹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 26 fev. 2024.

¹⁹² Disponível em: <https://lixoes.cnm.org.br/>. Acesso em: 21 fev. 2024.

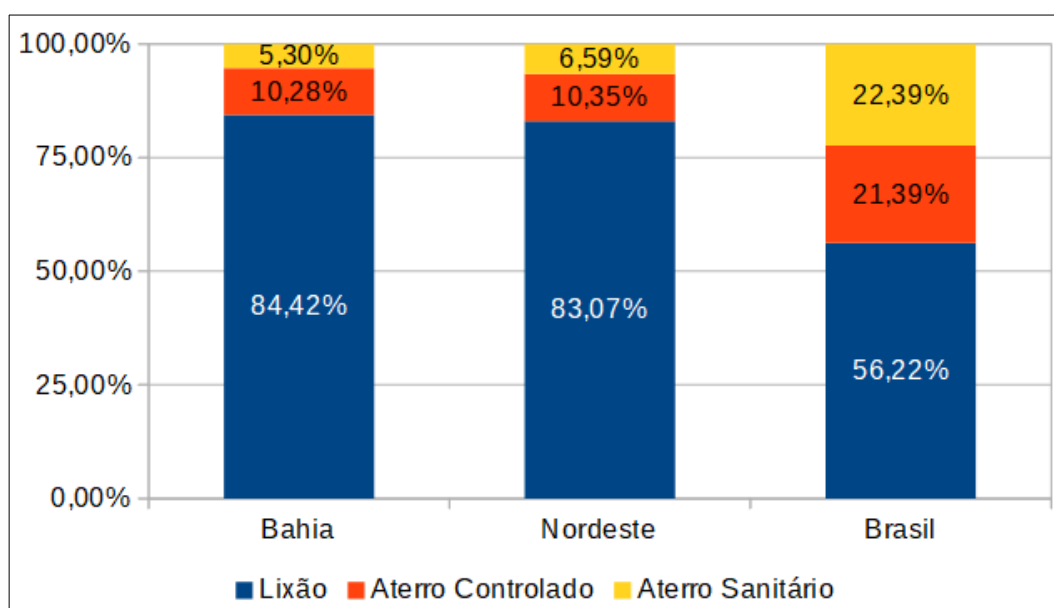
GRÁFICO 41 – Percentual de municípios que possuem compostagem



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Observatório dos Lixões (Diagnóstico Municipal).

Por fim, de acordo com o SNIS, importa ressaltar que apenas 5,30% dos municípios baianos declararam possuir aterros sanitários em operação, situação inferior às médias nordestina e nacional, o que compromete o alcance da meta de universalização dos serviços e do objetivo de disposição final ambientalmente adequada até 2024.

GRÁFICO 42 – Percentual de municípios em relação ao tipo de disposição



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de resíduos sólidos, visto que os resultados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance dos **ODS3** “Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”¹⁹³; **ODS8** “Emprego Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”¹⁹⁴; **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁹⁵; e **ODS12** “Consumo e Produção Responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”¹⁹⁶.

2.5.8.6.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016; e
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024.

¹⁹³ 3.9 - Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo.

¹⁹⁴ 8.3 - Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros.

¹⁹⁵ 11.6 – Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

¹⁹⁶ 12.5 – Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso.

2.5.8.7 Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas

2.5.8.7.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Conforme a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007), o componente de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas (DMAPU), de titularidade dos municípios, é constituído pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

2.5.8.7.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou mecanismos de governança e gestão. Ao ser questionado sobre a irregularidade, a gestora da SEDUR alegou que:

A SIHS está sendo responsável pela condução deste processo. Em última reunião realizada entre as Secretarias, foi informado que, devido à provável mudança na Lei Federal, a Lei Estadual deverá sofrer alteração para estar em consonância com a nacional e, respectivamente o decreto deverá estar compatível. Sendo assim, estão **aguardando as mudanças no cenário federal para compatibilização**. (grifo da Auditoria)

2.5.8.7.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

Apesar da ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão, consta no site institucional da SEDUR a existência do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES), instrumento que visa dar suporte técnico e oferecer um panorama da situação nas sedes dos municípios. O documento preconiza a proposição de intervenções que ensejem a melhoria dos serviços prestados a partir da consecução de Planos de Ações em sintonia com as diretrizes nacionais e estaduais, com vigência de 2011 a 2031.

2.5.8.7.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 e a execução da ação orçamentária prioritária presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

QUADRO 21 – Programa e Ação Prioritária da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Desenvolvimento Urbano	Sem indicador	-	-	-
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Implantação de Sistema de Manejo de Águas Pluviais em Áreas Urbanas	31,4	92,4	59,5

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN Operacional (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a ausência de um indicador no PPA inviabiliza a análise do desempenho do programa em relação à evolução da política; e
- 97,59% e 2,41% dos recursos executados na ação prioritária de implantação de sistema de manejo estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu** (Ruy Barbosa, Itaberaba, Macajuba, etc.), respectivamente.

Registre-se que os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022¹⁹⁷ não integram os territórios supracitados. Os territórios com mais municípios impactados pelas fortes chuvas foram: **Litoral Sul, Extremo Sul, Médio Rio de Contas e Sudoeste Baiano**.

A Auditoria questionou os critérios utilizados para a definição dos municípios contemplados com obras para implantação dos supracitados sistemas e se há justificativa técnica para que municípios historicamente afetados por fortes chuvas (e consequentes inundações) não tenham recebido tais sistemas, obtendo a seguinte resposta:

Segundo informações obtidas por servidores que trabalharam na época da captação de recursos para a execução de obras de macrodrenagem, houve justificativa técnica, levando-se em consideração as ocorrências de inundações e alagamentos em determinadas cidades (a exemplo de Salvador e Lauro de Freitas), bem como as perdas materiais e humanas, e também **existindo projetos em carteira que foram cadastrados e beneficiados pelos PAC1 e PAC2. Não houve disponibilidade orçamentária para a inclusão de outros municípios**, excetuando-se Lajedinho, cujos estudos nessa área estão consolidados tecnicamente e houve recorrência de catástrofe. Em tempo, ressalte-se que a competência da titularidade do saneamento básico é dos municípios, **podendo o Estado auxiliar técnica e/ou financeiramente**. (grifo da Auditoria)

¹⁹⁷ Decretos Estaduais nºs 20.086/2020, 20.971/2021, 20.994/2021 e 21.806/2022.

Sobre as alegações relacionadas às fontes de financiamento das ações, registre-se que 88,04% do recurso foi executado com recursos próprios estaduais (fontes 100/300) e apenas 0,66% foi executado com recursos de transferências voluntárias federais (fontes 131/331).

Portanto, não foram apresentados critérios técnicos, respaldados pelo supracitado plano relacionado à política, que fundamentassem a disposição territorial das intervenções executadas em 2023.

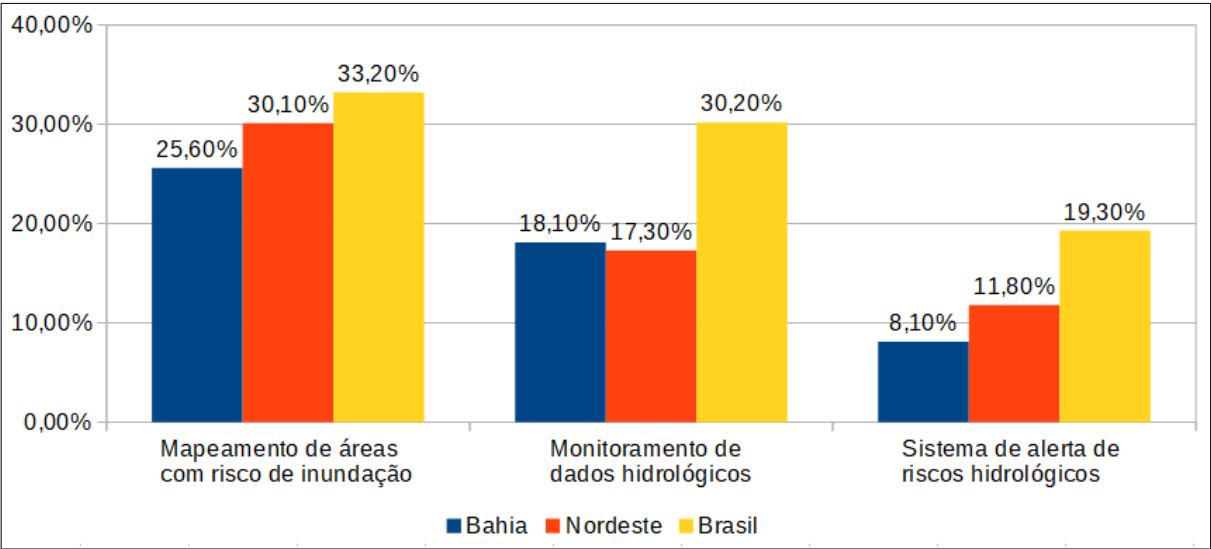
2.5.8.7.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.7.3.1 Ausência de avaliação da política pública

Não foi apresentada uma avaliação da política pública, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. Apesar dessa ausência, são apresentados resultados alcançados relacionados ao tema, conforme segue.

Dados do SNIS 2022¹⁹⁸ revelam que 25,60% dos municípios baianos não possuem **mapeamento das áreas com risco de inundação** dos córregos e rios urbanos do município, ou seja, um levantamento das áreas onde existe a possibilidade de ocorrência de eventos adversos; 18,10% dos municípios não efetua um **monitoramento de dados hidrológicos**, que pode produzir informações para dimensionar a capacidade dos sistemas de DMAPU; e 8,1% não **possui sistema de alerta de riscos hidrológicos**, situações inferiores às médias nacionais.

GRÁFICO 43 – Percentuais de municípios com gestão de risco para DMAPU

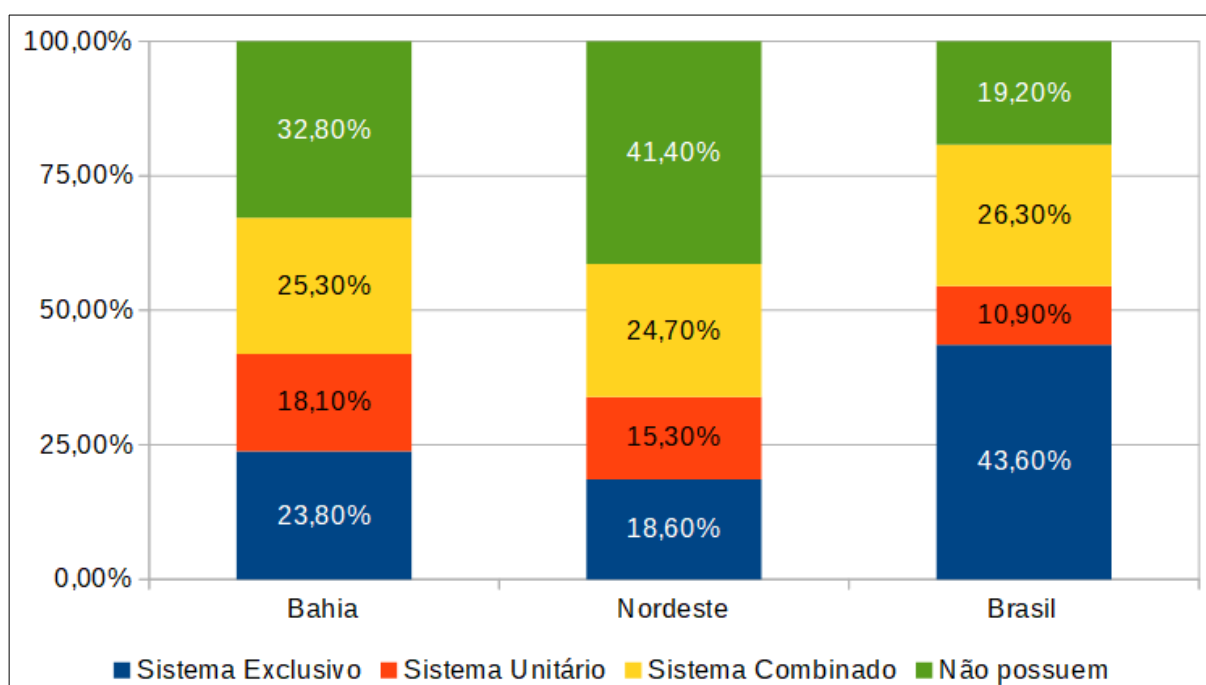


Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

¹⁹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 22 fev. 2024.

Existem basicamente três diferentes categorias de sistemas de DMAPU (exclusivo, unitário e combinado), não havendo um sistema que seja universalmente recomendado, pois cada situação requer uma análise cuidadosa das necessidades locais e das condições ambientais. O mais importante é garantir que qualquer sistema escolhido seja projetado para minimizar os riscos de inundação, proteger a qualidade da água e atender às necessidades específicas da comunidade. Contudo, o gráfico a seguir evidencia que 32,80% dos municípios baianos não possuem nenhum sistema, cenário positivo em relação à média nordestina, porém negativo em relação à média nacional:

GRÁFICO 44 – Percentuais de municípios com sistemas de DMAPU



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do SNIS (2022).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance dos **ODS11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁹⁹; e **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”²⁰⁰.

¹⁹⁹ 11.5 – Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

²⁰⁰ 13.1 – Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países.

2.5.8.7.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos.

2.5.9 Infraestrutura e Logística²⁰¹

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

- Promover a ampliação, integração e modernização da matriz **logística de transportes** para torná-la capaz de escoar a produção dos diversos territórios baianos e atrair fluxos de regiões fora do estado e do mundo;
- Promover a expansão e a integração da **rede de transporte coletivo** articulando os diversos modais e interligando as várias regiões da Bahia;
- Interiorizar a distribuição de **gás** para estimular o desenvolvimento de municípios e reduzir a desigualdade regional;
- Estimular a ampliação da produção de **energia renovável** aliada à preservação do meio ambiente e com responsabilidade social;
- Garantir a **segurança energética** ampliando o atendimento a demandas crescentes por energia, por meio do aumento da capacidade de distribuição e da garantia de acesso à população de mais baixa renda;
- Prover a Bahia da infraestrutura de **banda larga** capaz de garantir a interiorização do acesso ao serviço com a promoção da inclusão digital e da conectividade necessária aos novos desafios tecnológicos.

De acordo com o art. 6º da Lei Estadual nº 7.435, de 30/12/1998, e o art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448, de 17/11/2015, é competência da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) a formulação, implementação e avaliação das políticas de transporte, energia e comunicação, sendo a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) a unidade da administração indireta também responsável pela sua implementação.

²⁰¹ Elaborado pela 1ª CCE.

Considerando os supracitados objetivos, a Auditoria analisou formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas a seguir.

2.5.9.1 Política Estadual de Logística e Transporte

2.5.9.1.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Os Regimentos Internos da SEINFRA e da Superintendência de Infraestrutura de Transportes (SIT) e o Decreto Estadual nº 9.155/2004 (que institui o Programa Estadual de Logística de Transportes no Estado da Bahia) definiram os seguintes instrumentos de governança e gestão: Mapa do Sistema de Transportes; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; Programa Estadual, Plano Diretor e Comitê Estadual de Logística e Transportes; e Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT).

2.5.9.1.1.1 Ausência de normativo instituidor

Apesar do disposto, tal política não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes. Por essa irregularidade, o gestor afirmou que:

Não há política normatizada, contudo a SEINFRA se orienta pelo Plano Diretor de Logística de Transportes - PDLT, que está constantemente atualizado. O Plano propõe cenários para investimentos e subsidia a elaboração de programas como os financiados pelo Banco Mundial, além de desenvolver diversas outras atividades que resultam em relatórios periódicos enviados à Secretaria. Desse modo, o PDLT também mantém atualizadas as pesquisas de origem e destino de veículos no estado, seja em rodovias federais ou estaduais; o que permite, quando necessário, a produção de análises sobre a viabilidade de novas concessões, da implantação de novos trechos rodoviários etc.

Adicionalmente, o Plano faculta a discussão de pautas de infraestrutura de transportes essenciais para a BAHIA, mas de competência do Governo Federal, como ferrovias e portos. Resta salientar que, após a análise dos dados disponíveis sobre empreendimentos em todos os modais de transportes (rodoviário, ferroviário, aquaviário, aeroviário, além das atividades portuárias), obtém-se uma carteira de final de projetos que exhibe as taxas de retorno, sob a ótica da análise socioeconômica, da viabilidade de cada iniciativa.

Registre-se que um plano, em regra, trata-se de um dos mecanismos de governança e gestão criados por uma política instituída, não sendo um substituto dela.

2.5.9.1.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.1.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Mapa do Sistema de Transportes; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; Programa Estadual e Comitê Estadual de Logística de Transportes. Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

Os instrumentos previstos nos Regimentos Internos da SEINFRA e da SIT e no Decreto Estadual nº 9.155/2004 (Mapa do Sistema de Transportes) tais como o sistema estadual rodoviário-SRE; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos da SIT com informações de IRI, levantamento visual contínuo e FWD; Programa Estadual, Programa Diretor (de fato, o PDLT mencionado no item anterior).

Cabe citar inspeção²⁰² realizada em 2023 que constatou fragilidades na estrutura organizacional do FELT, a exemplo da inexistência de procedimentos que garantam a arrecadação da totalidade das receitas, comprometendo o financiamento das ações da política.

Outro aspecto observado em auditoria já realizada²⁰³ é que a AGERBA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos a operadores privados, padece da falta de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política.

2.5.9.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A tabela a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho) e a execução das ações orçamentárias prioritárias presentes na LOA/2023 consoante LDO/2023:

TABELA 23 – Programa, Indicadores e Ações Prioritárias da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Infraestrutura	Proporção da extensão de rodovias pavimentadas em boas condições de trafegabilidade	%	60,48 (2018)	78,47
	Proporção de Aeródromos em boas condições de uso	%	84,31 (2018)	71,67
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Construção da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica - Sistema Viário Oeste (SVO)	34,0	0,1	0,0
	Gerenciamento do Projeto de Implantação do Sistema Rodoviário Ponte Salvador - Ilha de Itaparica	16,0	6,8	5,4
	Subtotal	50,0	6,9	5,4

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

²⁰² Processo TCE/012021/2023.

²⁰³ Processo TCE/001636/2022.

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar:

- a redução na proporção de aeródromos em boas condições de uso; e
- a redução do orçamento disponível e baixa execução financeira para ações prioritárias de construção e gerenciamento do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica (SVO).

Registre-se a publicação, em 19/10/2023, do extrato do Contrato nº 003-CT120/2023, tendo como objeto a prestação de serviços de consultoria no âmbito da Comissão de Solução de Controvérsia relativa ao Contrato de Concessão nº 001/2020 (SVO), além da autorização dada pela ALBA em 22/11/2023 para o empréstimo de R\$1,6 bilhão visando a construção deste ativo.

Na inspeção²⁰⁴ realizada em 2023 em rodovias estaduais geridas pelo poder público foram verificadas deficiências na sinalização vertical e irregularidades na recuperação de defesa metálica na BA-172, defeitos no pavimento nas BA-172, BA-148, BA-144 e BA-370 e casos de exsudação (irregularidade que causa redução de aderência da pista) na BA-156, situações estas que comprometem a segurança dos usuários. Em outras rodovias inspecionadas, como as BA-270, BA-335 e BA-411, não se verificou defeito aparente, com vias em condições de uso.

A Auditoria também pontuou a ausência de monitoramento da garantia legal de cinco anos das obras rodoviárias, o que leva o Estado a celebrar novos contratos de manutenção em vez de acionar as empresas responsáveis, gerando novos gastos e comprometendo a eficiência da gestão.

Em outra inspeção²⁰⁵, que teve como escopo as rodovias estaduais concedidas à iniciativa privada, foi constatada a ineficácia das medidas de fiscalização adotadas pela AGERBA para regularizar falhas recorrentes na execução do Contrato da PPP da Estrada do Feijão (BA-052), a exemplo de pontes não aderentes às normas de proteção e segurança. Tal situação representa perigo de acidente fatal, comprometendo a segurança dos usuários da rodovia e a adequabilidade do serviço prestado.

2.5.9.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de logística e transporte, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre o tema, o gestor alegou que:

²⁰⁴ Processo TCE/012836/2023.

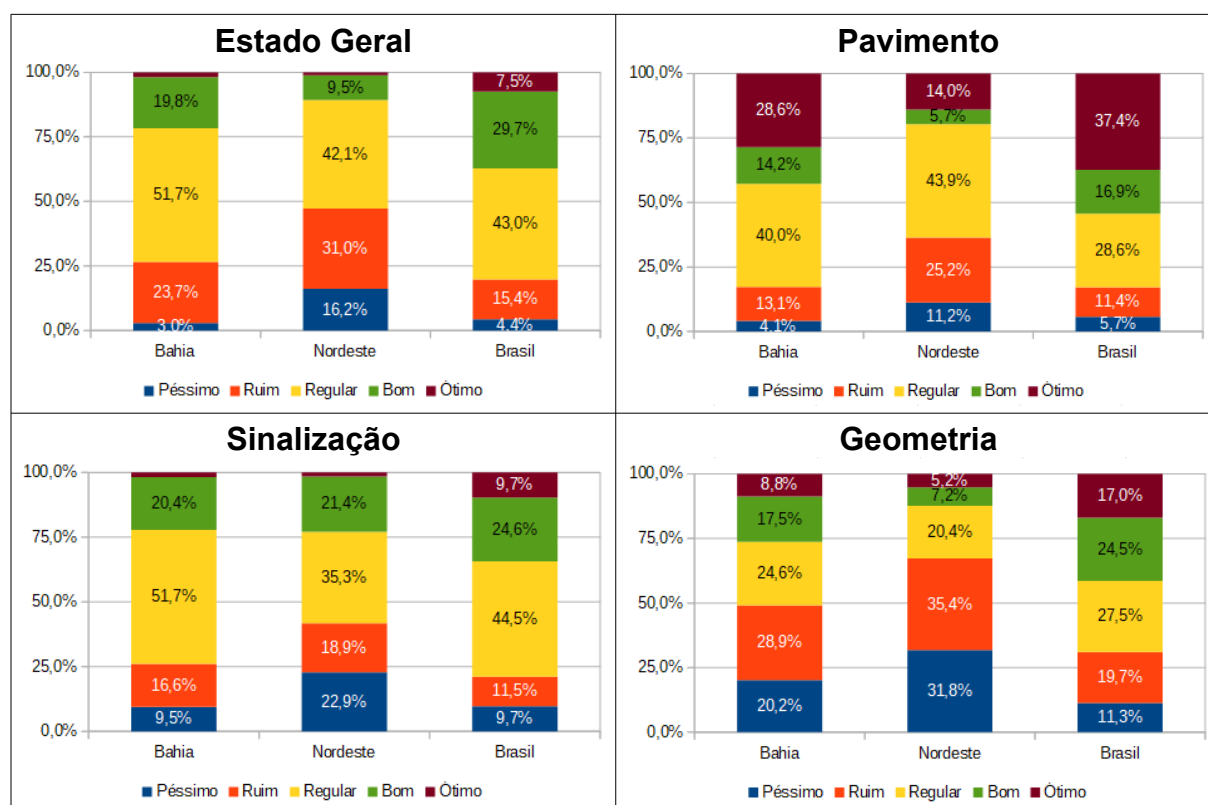
²⁰⁵ Processo TCE/012754/2023.

Por fim, a avaliação do programa de infraestrutura e logística do estado é **feita constantemente por meio do monitoramento do PPA**, que avalia o atingimento das metas e a evolução das entregas. No caso da SEINFRA, os resultados de seus projetos de infraestrutura são acompanhados por meio do PDLT. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

A figura a seguir evidencia a situação das rodovias baianas conforme pesquisa da Confederação Nacional de Transporte (CNT)²⁰⁶:

GRÁFICO 45 – Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados da Pesquisa CNT de Rodovias 2023.

Em linhas gerais, considerando os atributos analisados pela pesquisa, percebe-se que a situação da malha rodoviária baiana apresenta resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União.

²⁰⁶ **Painel de Rodovias CNT 2023.** Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/painel>. Acesso em: 31 mar. 2024.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de logística e transporte, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS9** “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”²⁰⁷.

2.5.9.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para formular a Política Estadual de Logística de Transportes, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e

Adotar as disposições cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, de modo que a AGERBA tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019.

2.5.9.2 Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros

2.5.9.2.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 11.378, de 18/02/2009 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.832, de 09/11/2009, define que o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é um serviço público essencial, incluído entre as competências privativas do Estado, que pode operá-lo diretamente ou mediante concessão/permissão, obrigando-se a fornecê-lo com qualidade e mediante tarifa justa.

O Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (SRI) compreende os serviços de transporte realizados entre pontos terminais, considerados início e fim, transpondo limites de um ou mais municípios, com itinerários, seções, tarifas e horários definidos, realizados por estradas e abrangendo o transporte de passageiros e bagagens.

²⁰⁷ 9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

Os objetivos, fundamentos e diretrizes da política estão descritos nos arts. 1º a 3º do decreto, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- assegurar a prestação adequada dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no SRI, com qualidade e quantidade satisfatórios;
- atender às necessidades dos usuários dos serviços, com aplicação de reduzidos custos, mediante a utilização racional dos recursos disponíveis;
- reduzir os índices de acidentes e de ilícitos penais, relacionados aos serviços mediante o desenvolvimento de ações preventivas e repressivas; e
- a gestão dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros pressupõe a obrigação de manter serviço adequado, definido como aquele que satisfaz às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarifas.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos estaduais: Plano Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros; Plano de Combate ao Transporte Irregular Rodoviário Intermunicipal de Passageiros; e contratos de concessões e permissões com operadores privados.

2.5.9.2.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.2.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Planos Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e de Combate ao Transporte Irregular Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. Por essa irregularidade, o gestor afirmou que:

O Plano Diretor do transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiro está em curso [...] Planos consistentes que permitem licitar as linhas, sejam rodoviárias ou hidroviárias. A política regulatória é algo mais amplo, incluindo as normativas da AGERBA e amplo leque de ações que envolvem poder público e sociedade com o fito de se alcançar resultados eficientes.

2.5.9.2.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Infraestrutura do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.2.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.2.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de transporte rodoviário, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS9** “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”²⁰⁸.

2.5.9.2.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.3 Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros

2.5.9.3.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Tal política, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.044, de 04/01/2011, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 13.168, de 12/08/2011, define que transporte hidroviário intermunicipal de passageiros e veículos é o serviço de navegação entre dois ou mais municípios, dentro dos limites territoriais estaduais, numa faixa litorânea de até 12 milhas náuticas de largura da costa, em águas de leitos de rios, baías, angras, enseadas, lagos, lagoas, canais, e águas marítimas abrigadas, com origem, destino, tarifa e horários definidos.

Os objetivos e princípios/diretrizes da política estão descritos nos arts. 1º e 4º do decreto, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- dotar o estado de infraestrutura adequada para a prestação racional e segura do serviço de transporte hidroviário intermunicipal de passageiros e veículos;
- satisfazer as necessidades de mobilidade da população, considerando suas variações regionais e sazonais;

²⁰⁸ 9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

- assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem tarifas que reflitam os custos dos serviços prestados em regime de eficiência;
- proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e à oferta de serviços de transporte;
- manutenção de serviço adequado com garantia dos direitos dos usuários, definido como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarifas;
- melhoria da gestão, do desempenho operacional e da qualidade do serviço prestado, visando à redução dos preços praticados;
- harmonização dos interesses dos usuários, quanto à qualidade, segurança e oferta dos serviços de transporte, e dos concessionários e permissionários, quanto à remuneração pelos serviços prestados; e
- proteção ao meio ambiente, especialmente com a redução dos níveis de poluição e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos estaduais: Plano Diretor do Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos; Planos Diretores Regionais específicos; e contratos de concessões e permissões com operadores privados.

2.5.9.3.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.3.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

Não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Plano Diretor do Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos e Planos Diretores Regionais específicos. Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

[...] o Plano Hidroviário de Camamu e Valença foi concluído, encontrando-se em fase interna para licitações das linhas. Planos consistentes que permitem licitar as linhas, sejam rodoviárias ou hidroviárias. A política regulatória é algo mais amplo, incluindo as normativas da AGERBA e amplo leque de ações que envolvem poder público e sociedade com o fito de se alcançar resultados eficientes.

2.5.9.3.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o Programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 22 – Programa e Indicador da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Infraestrutura	Proporção de Terminais Hidroviários em boas condições de uso	%	41,66 (2018)	55,26
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Cabe citar a inspeção²⁰⁹ realizada em 2023 em que foram constatadas irregularidades relacionadas à atuação da AGERBA na fiscalização do Contrato de Concessão nº 02/2014 (Sistema Ferry-Boat, incluindo os respectivos terminais hidroviários), a exemplo da precariedade dos banheiros e da existência de problemas mecânicos nas embarcações, o que compromete a adequabilidade do serviço prestado ao usuário. Apesar dos 165 autos de infração emitidos contra a concessionária de janeiro a setembro de 2023, constatou-se a morosidade da Agência no julgamento dos processos, de modo que não houve arrecadação de multas no ano.

2.5.9.3.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.3.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de transporte hidroviário, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS9** “Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”²¹⁰.

2.5.9.3.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

²⁰⁹ Processo TCE/012754/2023.

²¹⁰ 9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.

Determinação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.4 Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável

2.5.9.4.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, instituída por meio da Lei Estadual nº 14.573, de 31/05/2023, institui o Programa Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável. Os objetivos da política estão descritos no seu art. 2º, cabendo citar os seguintes:

- expor, compartilhar e difundir conhecimentos teóricos e práticos sobre energia sustentável através campanhas educativas, exposições, publicações, reuniões e seminários;
- conscientizar a população baiana da importância do consumo consciente dos recursos energéticos e hídricos; e
- estabelecer medidas para implementação de ações voltadas a dotar os prédios públicos estaduais com meios de utilização de energia limpa.

O Regimento Interno da SEINFRA definiu o Balanço Energético Estadual como um instrumento de governança e gestão da política de energia do estado.

2.5.9.4.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.4.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não elaboração do Balanço Energético Estadual, ferramenta que forneceria uma visão abrangente do consumo e da produção de energia no estado. Além disso, permitiria tomadas de decisão mais embasadas sobre diversificação da matriz energética, eficiência energética, investimentos em fontes renováveis e estratégias para garantir a segurança e a sustentabilidade energética. Em resumo, o Balanço Energético visa garantir o suprimento de energia, promover a sustentabilidade ambiental e impulsionar o desenvolvimento econômico.

Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

A elaboração e veiculação do Balanço Energético Estadual sofreu solução de continuidade a partir do ano de 2018, sendo a sua última edição referente ao ano base 2017 (Série Histórica 2000 – 2016).

[...]

Para o exercício 2024 está prevista a retomada dos trabalhos, visando a atualização do Balanço Energético, mediante o desenvolvimento de atividades que tem como ponto de partida o levantamento das informações energéticas, ainda pendentes, referentes ao período 2017-2022, em paralelo com o levantamento dos dados relativos ao ano de 2023.

[...]

Para agilizar a atualização dos dados pendentes, serão realizadas tratativas junto a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ligada ao Ministério de Minas e Energia, para a disponibilização de informações energéticas por ela acumulada em sua base de dados, utilizada na elaboração do Balanço Energético Nacional (BEN).

[...]

O prazo previsto para elaboração e entrega do Balanço Energético ano base 2024, que corresponderá a série histórica 2007-2023, será de 10 meses (novembro/2024). (grifo da Auditoria)

2.5.9.4.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

O quadro a seguir evidencia o programa do PPA responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023 (com seus indicadores de aferição de desempenho).

QUADRO 23 – Programa e Indicadores da política pública

Programa PPA 2020-2023	Indicador	Medida	Valor de Referência (ano)	Valor Apurado (2023)
Infraestrutura	Participação percentual da capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis na capacidade instalada total de geração de energia elétrica do estado	%	90,88 (2019)	94,75
	Variação percentual do consumo de energia elétrica da iluminação pública	%	0,00 (2019)	0,00
	Percentual de domicílios rurais atendidos com energia elétrica	%	92,55 (2019)	97,73
	Ação Prioritária (em R\$ milhões)	Orçado Inicial	Orçado Final	Pago
	Sem ação prioritária	-	-	-

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (Ano IV) e Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

Considerando os exames efetuados, cabe ressaltar que a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.4.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.4.3.1 Ausência de avaliação da política pública

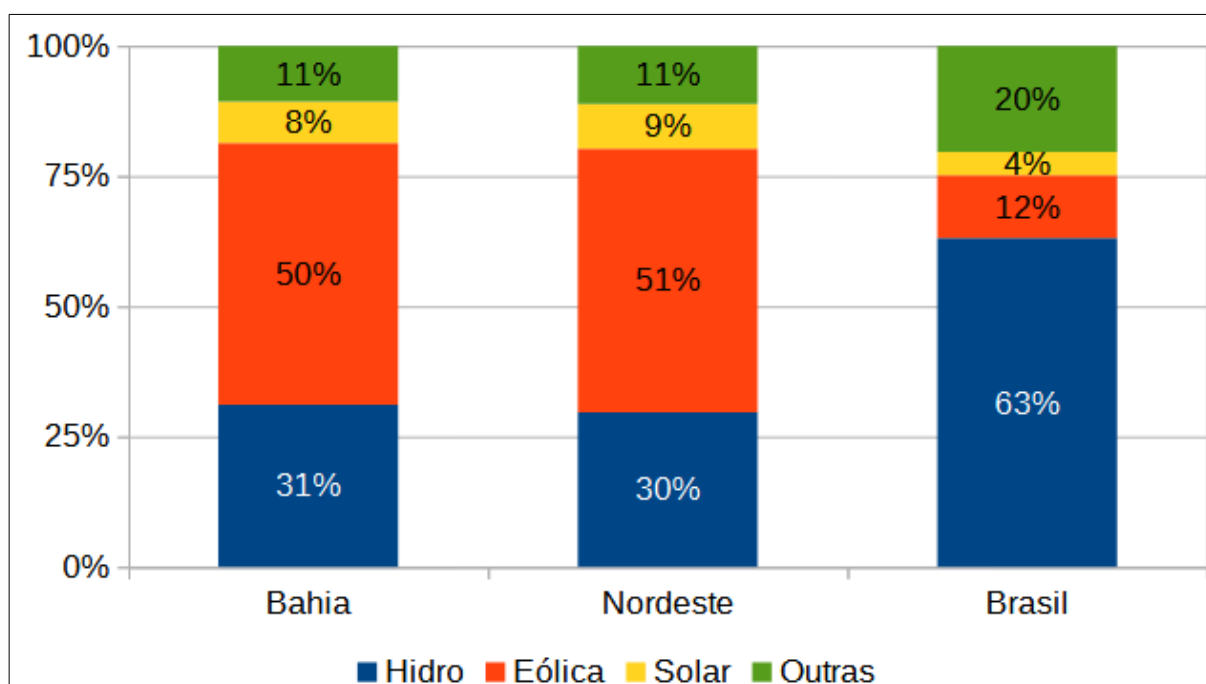
A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de energia renovável, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre o tema, o gestor alegou que:

A avaliação da Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável (Renovável) é **realizada por monitoramento do PPA**, que acompanha e avalia a evolução do indicador de participação das fontes renováveis na estrutura da matriz elétrica do estado, mensurando o atingimento de metas pactuadas nos compromissos estabelecidos e na evolução de entregas. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020. Diante dessa ausência, são apresentados resultados alcançados pela política em análise, conforme segue.

Conforme dados do Balanço Energético Nacional, a Bahia possui fontes renováveis de geração de energia elétrica em proporção superior à média nacional, situação equivalente à região Nordeste.

GRÁFICO 46 – Geração de eletricidade por fonte



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados do Balanço Energético Nacional 2023.

Contudo, cabe salientar que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹¹.

2.5.9.4.4 Sugestão de deliberação

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.5 Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar

2.5.9.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, instituída por meio da Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018, visa racionalizar o consumo de energia elétrica e de outras fontes de energia no Estado da Bahia.

Os objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 2º e 3º, cabendo citar os seguintes:

- estimular investimentos e implantação de sistemas de energia solares como forma de diminuir o consumo das diferentes fontes de energia;
- criar alternativas de emprego e renda;
- criar mecanismos para facilitar o fomento à fabricação, ao uso e à comercialização dos produtos inerentes ao sistema da energia solar;
- financiar ações que incentivem a produção e a aquisição de equipamentos geradores de energia solar, em especial para a população de baixa renda; e
- implantar energia solar na administração estadual, visando à diminuição dos gastos com a utilização de energia elétrica convencional.

Visando sua operacionalização, a política definiu os seguintes instrumentos de governança e gestão: o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de

²¹¹ 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia
7.2 - Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global

Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar; incentivos fiscal e tributário; pesquisa tecnológica; assistência técnica; e promoção dos produtos.

2.5.9.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Resta pendente da regulamentação prevista no art. 8º da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apenas afirmou que “ainda se encontra em fase de regulamentação”.

2.5.9.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar. Quando questionado, o gestor se limitou a confirmar a irregularidade.

2.5.9.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Infraestrutura do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

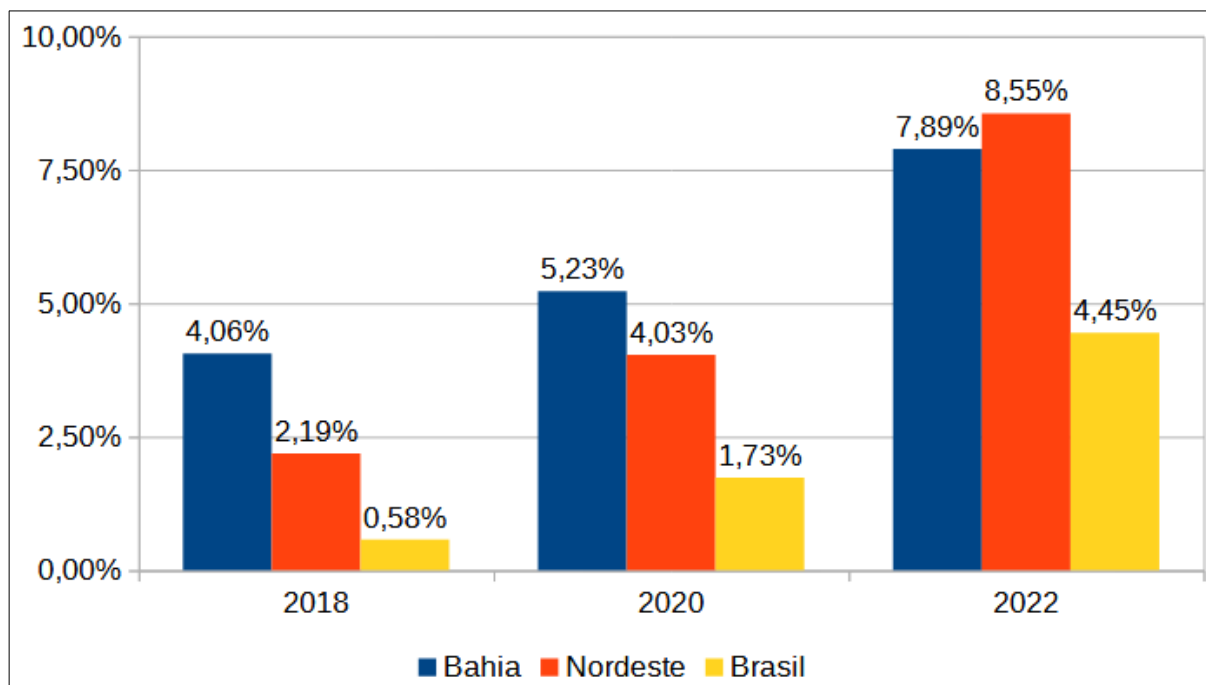
2.5.9.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de energia solar, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Quando questionado, o gestor apenas confirmou a ausência de avaliação. Alternativamente, a auditoria buscou dados do Balanço Energético Nacional, os quais indicam que 7,89% da eletricidade gerada pela Bahia é proveniente de fontes solares, situação superior à média nacional, porém inferior à média nordestina. Importante salientar que, apesar do aumento desta proporção nos últimos anos, as médias do Nordeste e do Brasil vêm aumentando em ritmo superior à Bahia, conforme gráfico a seguir.

GRÁFICO 47 – Proporção de geração de eletricidade por fonte solar



Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em dados dos Balanços Energéticos Nacionais de 2019, 2021 e 2023.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais da política de energia solar, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹².

2.5.9.5.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e

²¹² 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia.
7.2 - Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global.

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.6 Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde

2.5.9.6.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, instituída por meio do Decreto Estadual nº 21.200, de 02/03/2022, visa o fomento do Hidrogênio Verde (H2V) como matéria-prima em processos industriais e como insumo energético nos diversos setores da economia, visando a implantação, modernização e diversificação de empreendimentos e a consolidação da cadeia produtiva.

Os objetivos e diretrizes da política estão descritos em seus arts. 3º e 4º, cabendo citar os seguintes:

- promoção da redução da taxa de crescimento das emissões de gases de efeito estufa, bem como da mitigação dos efeitos da mudança do clima;
- apoio ao desenvolvimento científico-tecnológico associado à produção, processamento e utilização de H2V no Estado;
- estímulo à produção e utilização de H2V nos diversos setores da economia do Estado, em particular na indústria, mobilidade urbana e transportes;
- estabelecer políticas que contemplem objetivos e metas para pesquisa, inovação, produção, processamento, utilização e comercialização de H2V; e
- estabelecer uma estrutura de fomento e concessão de incentivos fiscais para projetos de produção de H2V, bem como seu armazenamento e comercialização.

Visando sua operacionalização, foram definidos os seguintes instrumentos de governança e gestão: Plano, Programa, Comissão Especial de Implementação e Fórum para a Economia do H2V.

2.5.9.6.1.1 Ausência de normativo regulamentador

Resta pendente da regulamentação prevista no art. 13, parágrafo único, da política, o que compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação. Em relação à lacuna, o gestor apresentou considerações que não respondem ao questionamento da Auditoria: “O Decreto Estadual nº 21.200/2022, instituiu o Plano Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V e em seu Artigo 11º constituiu a Comissão Especial para a sua implementação”.

2.5.9.6.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.6.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão

A Auditoria constatou a não implementação dos seguintes instrumentos: Plano, Programa e Fórum para a Economia do H2V. Por essa irregularidade, o gestor alegou que:

O Plano Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V **foi instituído no próprio Decreto Estadual nº 21.200/2022**, assim como o Programa Estadual de Economia do Hidrogênio Verde – PREH2V, vide transcrição abaixo:

[...]

Ressalta-se que as ações já se encontram contempladas nos Compromisso 02 – Implantar o Programa Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde com responsabilidade Socioambiental e Sanitária, Programa 409 – Cresce Mais Bahia, do **Plano Plurianual do Governo do Estado da Bahia período 2024/2027**, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE.

[...]

Em relação ao Fórum para a Economia do Hidrogênio Verde, de acordo com informações da Secretaria-Executiva da Comissão Especial para Acompanhamento das Ações Necessárias à Implementação do Plano Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V, **a sua implementação foi descontinuada**, e será objeto de Projeto de Lei, ora em elaboração, que instituirá a Política de Transição Ecológica do Estado da Bahia. (grifo da Auditoria)

Registre-se que não foi apresentado um documento contendo o Plano e que o programa citado não pertencia ao PPA vigente no exercício 2023.

2.5.9.6.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de Programa e Indicador relacionado à política em análise, inviabilizando avaliar o desempenho desta política, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.6.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.9.6.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de energia do H2V, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental. Sobre o tema, o gestor apenas alegou que:

A avaliação da Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde – PLEH2V **será realizada por monitoramento do PPA**, que acompanha e

avalia a evolução das suas metas, entregas e respectivos indicadores. (grifo da Auditoria)

Cabe salientar que a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020.

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹³.

2.5.9.6.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

2.5.9.7 Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo

2.5.9.7.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

A Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, instituída por meio da Lei Estadual nº 13.937/2018, torna obrigatórias tais derivações nas atuais ligações de acesso a edificações (prédios, casas, escolas etc.) e em novos projetos elétricos, tendo como objetivo evitar inúmeros transtornos advindos do atual sistema aéreo, além de estabelecer critérios de segurança, em consonância com as várias cidades de diversos países.

²¹³ 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia.
7.2 - Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global.

2.5.9.7.1.1 Ausência de normativo regulamentador

A referida política ainda não foi regulamentada, conforme prevê seu art. 4º, o que compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação.

Em relação à lacuna, o gestor se limitou a afirmar que tal atribuição seria competência da AGERBA. A Auditoria discorda da afirmação, considerando que a citada unidade é uma agência reguladora que tem como atividades regimentais a regulação e a fiscalização de serviços concedidos. A elaboração de um decreto que regulamenta uma lei estadual é competência do Governador do Estado.

2.5.9.7.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.9.7.2.1 Fragilidades dos instrumentos de planejamento

A análise do Programa Infraestrutura do PPA 2020-2023 evidenciou a ausência de indicadores que permitam concluir sobre o grau de alcance da meta de extinção do cabeamento aéreo de energia elétrica em 5 anos (2023) para Salvador e em 10 anos (2028) para os outros municípios, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

2.5.9.7.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

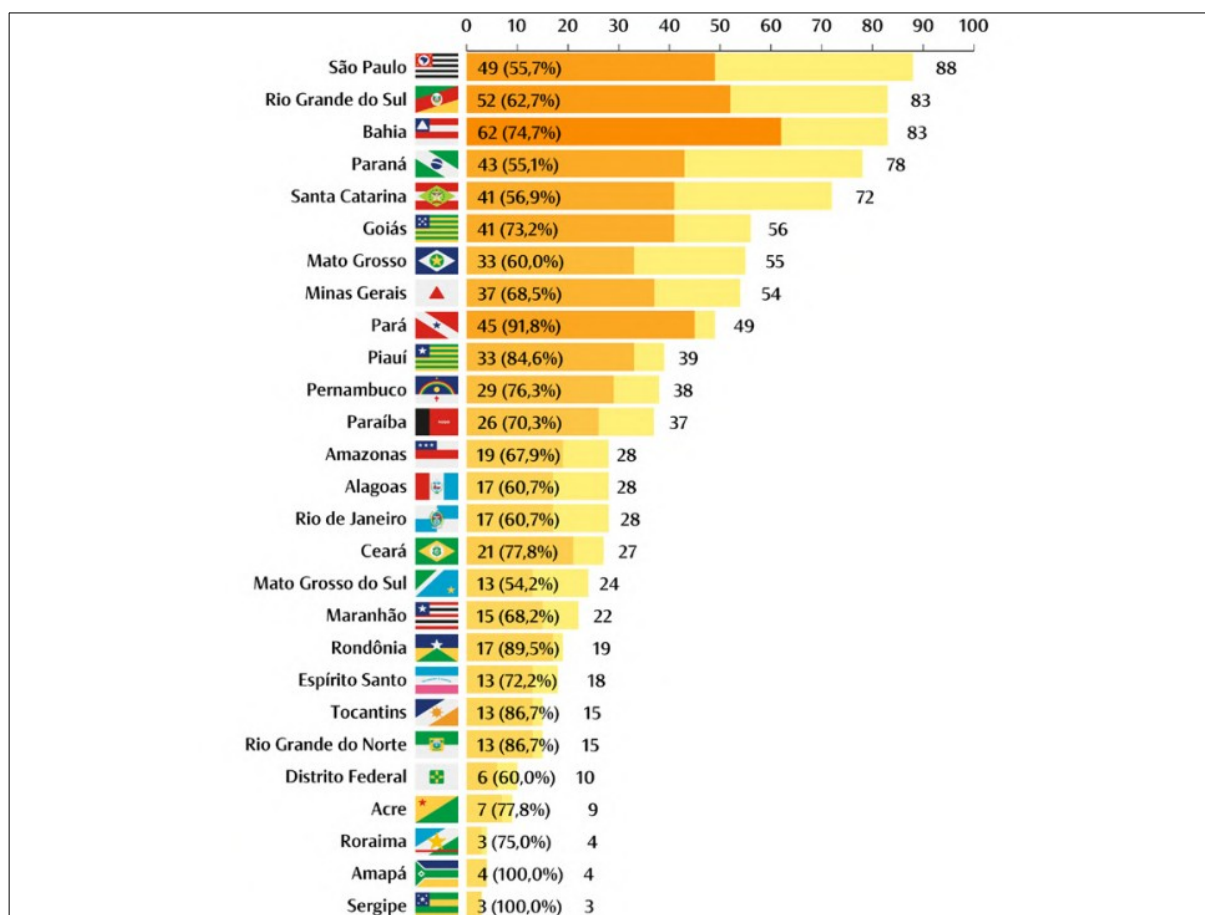
2.5.9.7.3.1 Ausência de avaliação da política pública

A SEINFRA não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de derivação da rede elétrica por cabeamento subterrâneo, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Em relação ao tema, o gestor se limitou a afirmar que tal atribuição seria competência da AGERBA. Novamente, a Auditoria discorda da afirmação, pois a elaboração de um decreto que regulamenta uma lei estadual é competência do Governador do Estado.

Diante desse cenário, faz-se necessário destacar que, conforme Anuário Estatístico de Acidentes de Origem Elétrica da Associação Brasileira de Conscientização para os Perigos da Eletricidade (ABRACOPEL), em 2023 foram registrados 986 acidentes por choque elétrico no território nacional, com 674 mortes (251 delas em redes aéreas de distribuição, o equivalente a 37,24%). A Bahia concentrou o 2º maior número de acidentes e o maior número de mortes, conforme figura a seguir:

FIGURA 17 – Ranking nacional de acidentes e mortes por choques elétricos



Fonte: ABRACOPEL. **Anuário estatístico de acidentes de origem elétrica 2024**: ano base 2023. Salto – SP: ABRACOPEL, 2024. Disponível em: <https://abracopel.org/estatisticas/anuario-estatistico-de-acidentes-de-origem-eletrica-2022>. Acesso em: 27 maio 2024.

Portanto, resta evidenciada a necessidade de intensificar as ações governamentais desta política, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020).

Dessa forma, conclui-se que as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, e os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS7** “Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos”²¹⁴.

2.5.9.7.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

²¹⁴ 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia.

Determinações ao Governo do Estado
Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4 da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e
Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando avaliar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028.

2.5.10 Cultura

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

- Ampliar a garantia dos direitos culturais, identidade, diversidade, interculturalidade e pluralidade;
- Garantir o acesso aos meios de produção, difusão e fruição dos bens e serviços de cultura. Consolidar um sistema diversificado e abrangente de fomento e financiamento da cultura, coerente com as especificidades dos diferentes segmentos e atividades culturais;
- Expandir a salvaguarda da memória cultural e do patrimônio material, imaterial, histórico, artístico, documental e bibliográfico;
- Ampliar o acesso, a valorização e a promoção da cultura das crianças, jovens e idosos, com respeito às diferenças étnicas, de gênero e de orientação sexual. Garantir às pessoas com deficiências e/ou mobilidade reduzida acessibilidade à produção e aos produtos, serviços e espaços culturais;
- Fortalecer a identidade e a autonomia da produção artesanal baiana, por meio da valorização dos saberes e fazeres locais e da qualificação das artesãs e dos artesãos, bem como da expansão comercial nos mercados nacional e internacional; e
- Valorizar as diversas linguagens culturais e manifestações artísticas existentes na Bahia, gerando visibilidade e reconhecimento, levando em conta suas capacidades de acesso e de fruição.

Considerando tais objetivos, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Cultura, conforme descrito a seguir.

2.5.10.1 Política Estadual de Cultura

2.5.10.1.1 Aspectos relacionados à formulação da política pública

O art. 8º da Lei Estadual nº 12.365, de 30/11/2011, e o art. 1º do Decreto Estadual nº 15.137, de 16/05/2014 estabeleceram que o Conselho Estadual de Cultura, órgão colegiado do Sistema Estadual de Cultura, tem por finalidade formular a Política Estadual de Cultura.

De acordo com o art. 7º da Lei Estadual nº 12.365/2011, o Conselho Estadual e a Secretaria de Cultura (SECULT), seus órgãos e entidades compõem o Sistema Estadual de Cultura. O art. 11 da referida Lei dispõe que é finalidade da SECULT, órgão gestor do mencionado sistema estadual, a coordenação da política cultural do Estado, competindo-lhe, entre outras, promover as condições para o cumprimento dos objetivos da política estadual afeta à área, assim como coordenar a elaboração do Plano Estadual de Cultura, dos planos de desenvolvimento territorial e dos planos setoriais de cultura, em articulação com o correspondente Conselho Estadual.

Por sua vez, os princípios e objetivos da política estão descritos em seus arts. 4º e 5º, respectivamente, cabendo citar os seguintes:

- valorização da identidade, da diversidade, da interculturabilidade e da pluralidade (art. 4º, IV);
- democratização, descentralização e desburocratização no incentivo à pesquisa, à criação, à produção e à fruição de bens e serviços culturais (art. 4º, VI);
- territorialização de ações e investimentos culturais (art. 4º, X);
- promover os meios para garantir o acesso de todo cidadão aos bens e serviços artísticos e culturais (art. 5º, II);
- valorizar e promover a cultura da paz e do respeito às diferenças étnicas, de gênero e de orientação sexual (art. 5º, VIII);
- manter um sistema diversificado e abrangente de fomento e financiamento da cultura, coerente com as especificações dos diferentes segmentos e atividades culturais (art. 5º, XV);
- promover a descentralização, a municipalização e a participação social na produção e no consumo de bens e serviços culturais (art. 5º, XVI); e
- promover a formação e a qualificação de públicos, criadores, produtores, gestores e agentes culturais, considerando características e necessidades específicas de cada área (art. 5º, XVIII).

Cabe registrar que os itens acima mencionados integram os objetivos estratégicos do PDI Bahia 2035.

2.5.10.1.1 Ausência de regulamentações previstas na Lei que dispõe sobre a política estadual de cultura

Registre-se que resta pendente a regulamentação da Lei Estadual nº 12.365/2011 prevista no art. 7º, parágrafo único, e no art. 11, § 2º da referida lei, o que afeta a operacionalização do normativo legal, impactando na sua implementação. Sobre este fato, o Gestor²¹⁵ apresentou as seguintes informações:

A Lei Estadual nº 12.365/2011, que dispõe sobre a Política Estadual de Cultura, já apresenta o detalhamento necessário para o funcionamento do Sistema Estadual de Cultura, e nesse sentido, menciona a necessidade de atos de regulamentação posteriores apenas nos seguintes pontos:

Parágrafo Único do Art. 7º - que se refere a inclusão de instituições municipais, intermunicipais, interestaduais, nacionais e internacionais, bem como outras formas organizativas, inclusive fóruns e coletivos específicos da área cultural de iniciativa da sociedade, no Sistema Estadual de Cultura, por meio de manifestação de vontade, em instrumento jurídico próprio.

Parágrafo 2º do inciso XV do art. 11 - que se refere a participação dos órgãos e entidades da Secretaria de Cultura, nas suas respectivas áreas de competência, como unidades auxiliares de gestão do Sistema Estadual de Cultura.

Art. 12 - que se refere a instituição de sistemas setoriais de cultura.

Em todos os casos não houve edição de atos de regulamentação até a presente data. (grifo da Auditoria).

Apesar do detalhamento da Lei Estadual nº 12.365/2011, que instituiu a política estadual de cultura, ainda se faz necessária a regulamentação dos dispositivos supracitados em prol da sua efetiva implementação.

2.5.10.1.2 Aspectos relacionados à implementação da política pública

O Plano Estadual de Cultura foi aprovado pela Lei Estadual nº 13.193/2014. Já o Conselho Estadual de Cultura teve o seu regimento interno aprovado pela Resolução nº 03/2014, tendo sido aprovada pelo Decreto Estadual nº 15.137/2014, que juntamente com a SECULT, seus órgãos e entidades compõem o Sistema Estadual de Cultura.

O Anexo Único do referido Plano possui vários capítulos com inúmeras estratégias e ações a fim de instrumentalizar a Política Estadual de Cultura. Cabe registro o Capítulo I - “Do estado e da participação social: fortalecer a institucionalidade da cultura e

²¹⁵ Anexo II - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

a participação da comunidade e da sociedade civil”, do qual faz parte a estratégia 1.2 – “Aprimoramento da gestão de políticas públicas”, tendo entre outras ações: (i). territorializar a atuação da SECULT em todo o Estado; e (ii). elaborar os planos territoriais e setoriais elaborados para as diversas áreas da cultura. E, também, a estratégia 1.3 – “Implantação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais como instrumento de acompanhamento, avaliação e aprimoramento da gestão e das políticas públicas de cultura”, na qual consta a ação: i. estabelecer os parâmetros para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais.

2.5.10.1.2.1 Ausência de atualização de dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC)

No que pertine às ações destacadas no item anterior, a Diretora de Fomento à Cultura (DIF) fez considerações²¹⁶, exclusivamente, sobre a ação: i. estabelecer os parâmetros para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais.

No despacho²¹⁷, consta a informação de que os mecanismos de fomento estão a cargo da DIF, que consistem no Fundo de Cultura da Bahia (FCBA) e o Fazcultura. Acrescentou que:

[...] em âmbito das modalidades e mecanismos de fomento nacionais, com o advento da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), **estão sendo implementadas ferramentas e estratégias de operacionalização desse por esta Diretoria, cujas diretrizes estão em construção**, com supedâneo no Decreto de Fomento nº 11.453/2023 e na Lei nº 14.399/2022, cuja regulamentação consiste no Decreto Federal nº 11.740/23. (grifo da Auditoria).

Prosseguiu, salientando que a atuação da DIF, na composição do Plano Estadual de Cultura, ocorre enquanto componente do Sistema de Fomento e Financiamento à Cultura, com contribuição direta ao Sistema de Informações e Indicadores Culturais, haja vista utilização majoritária e integrada do SIIC – aplicativo de acesso público gratuito, concebido e mantido pelo Estado da Bahia através da SECULT, em observância ao art. 23 da Lei Orgânica da Cultura (Lei Estadual 12.365/2011). Ademais, definiu o FCBA e Fazcultura e respectivas atuações, assim como o SIIC, destacado abaixo:

[...]

Já quanto ao SIIC, mister revelar que é composto dos seguintes módulos:

1. Cadastro Cultural

Registro e divulgação de espaços, bens culturais, instituições e pessoas, serviços e produtos relacionados com a cultura baiana.

²¹⁶ Anexo I - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

²¹⁷ Anexo I - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

2. Pesquisas e Indicadores Culturais

Montagem e registro de pesquisas diretas ou coletadas em campo relacionadas à economia da cultura, culturas populares, linguagens artísticas e a elementos do Cadastro Cultural.

3. Fomento à Cultura – Disponível Fundo de Cultura da Bahia em primeira versão Divulgação de mecanismos e formas de apoio financeiro a ações culturais, inscrição e acompanhamento de propostas de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas na Bahia e gerenciamento do processo de concessão de apoio e prestação de contas.

Em observância ao teor do Ofício exordial, informamos que todos os parâmetros estabelecidos para formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação das políticas culturais estão indicadas na legislação supramencionada, porquanto, a fim de atender e fazer valer a dimensão cidadã da cultura, mister sobrelevar que em todos os mecanismos operacionalizados por esta Diretoria de Fomento, há observância regimental às normas dispostas nesse arcabouço jurídico, **notadamente, nos editais de chamamento público existentes e doravante - do planejamento, inscrição, processamento, fiscalização ao monitoramento e avaliação.** (grifo do original).

Registre-se que da consulta realizada no site da SECULT a fim de acessar as informações no SIIC, obteve-se dados e informações referentes ao ano de 2010, evidenciando a ausência de atualização do sistema, inclusive não consta registro de indicadores.

2.5.10.1.2.2 Não apresentação do resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais, decorrente da atuação dos Organismos de Gestão Cultural

Referente à atuação dos Organismos de Gestão Cultural, requereu-se:

a) do Conselho de Cultura: (i) apresentar o resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais; (ii) informar as diretrizes de fomento e financiamento da política da cultura; e (iii) informar os planos de desenvolvimento territorial e planos setoriais de cultura que foram aprovados pelo conselho.

O presidente do Conselho Estadual de Cultura²¹⁸ quanto ao subitem “i” - apresentar o resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais, fez declarações abrangentes sobre a atuação do Conselho no acompanhamento e monitoramento das Conferências Estaduais de Cultura, tendo sido mais atuante na VI Conferência a fim de promover a Política de Cultura junto a Sociedade Civil na construção de instrumentos de gestão a serem aplicados entre 2024 a 2026.

²¹⁸ Anexo III - Ofício CEC nº 05/2024.

Quanto ao subitem “ii” - informar as diretrizes de fomento e financiamento da política da cultura, o presidente declarou que o referido Conselho acompanhou, analisou e aprovou a Lei Orgânica da Cultura, o Plano Estadual de Cultura, os Editais de fomento da SECULT, a Lei Aldir Blanc, a Lei Paulo Gustavo (LPG), estando o projeto de Cultura Viva sob análise.

Sobre o subitem “iii” - informar os planos de desenvolvimento territorial e planos setoriais de cultura que foram aprovados pelo conselho, o mencionado presidente declarou a aprovação em 2014 do Plano Setorial das Artes e o Plano Estadual de Cultura.

Ainda sobre o subitem “iii”, o Secretário de Cultura²¹⁹ apresentou as seguintes informações:

A Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura (SUDECULT), por meio da Diretoria de Territorialização da Cultura (DTC), atua no acompanhamento, orientação e articulação territorial da política pública de cultura, pautando suas ações no Planejamento Estratégico Anual da Secult/BA, que consiste no desenvolvimento das atividades da equipe da DTC, buscando consolidar o processo de territorialização da cultura no Estado da Bahia, através de vinte e cinco servidores que atuam como Representantes Territoriais de Cultura (RTC) nos vinte e sete territórios de identidade da Bahia.

Acrescentou, ainda, que:

No ano de 2023, o território do Extremo Sul da Bahia foi o primeiro do estado a contar com 100% dos seus municípios com leis do Sistema Municipal de Políticas Culturais (CMPC) criadas e aprovadas.

A Secretaria lançou em 2021 a 2ª edição do Panorama dos Sistemas Municipais de Cultura, que está disponível no site oficial da Secretaria Estadual de Cultura. Partindo dos dados coletados nesse Panorama, uma série de atividades foram realizadas, visando o diálogo sobre a construção de Sistemas Municipais de Cultura na Bahia, com a realização de Encontros Macro-territoriais nos anos de 2022/23, juntamente com os gestores e conselheiros municipais de cultura, além de revelarem a necessidade da formação para os gestores municipais de cultura, o que se constituiu como uma das principais agendas de trabalho dos RTC nos territórios, totalizando 67 agendas de formação em todo o estado da Bahia.

[...]

No que tange aos planos territoriais de cultura, cientificamos que estão em processo de formação e construção, com destaque para o território do Sisal que já apresenta documento elaborado.

b) da Secretaria de Cultura: (i) informar as medidas utilizadas para estimular e apoiar a institucionalização de sistemas municipais de cultura; **(ii)** informar as medi-

²¹⁹ Anexo II - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

das adotadas para viabilizar a articulação dos Sistemas Nacional, Estadual e Municipais de Cultura; **(iii)** informar acerca do funcionamento do Fórum de Dirigentes Municipais de Cultura da Bahia, bem como a participação no Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Cultura; e **(iv)** evidenciar a descentralização de fomento e financiamento dos projetos culturais nas zonas rurais.

Quanto ao item “i”, o Gestor apresentou as mesmas informações já mencionadas no item “a”. Declarou, ainda, que de acordo com os dados coletados no Programa Conselho de Cultura em Foco, os Conselhos estão presentes em 26 dos 27 territórios de identidade do estado. O território com mais conselhos implantados é o Médio Sudoeste Baiano, onde 9 dos 13 municípios possuem conselhos (69%) e apenas no território da Costa do descobrimento, nenhum dos 8 municípios informou sobre a existência de conselho de cultura (0%).

Sobre o subitem “ii”, informou que:

Com a regulamentação das leis Paulo Gustavo (LPG) e a Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), a Bahia teve 100% de adesão dos municípios a essas legislações federais, e para alcançar esse resultado, a SUDECULT/DTC, juntamente com o Ministério da Cultura, a União de Municípios da Bahia, o Fórum Estadual de Dirigentes Municipais de Cultura, e a Comissão de Cultural da Ordem dos Advogados da Bahia, fomentou e realizou *lives* e plantões virtuais para responder as dúvidas dos gestores municipais de cultura e de agentes culturais, além de confecção de materiais gráficos de mobilização, visitas técnicas e reuniões presenciais.

O processo de orientação para a adesão e implementação da Lei Paulo Gustavo em 2023 junto aos municípios foi uma das principais atribuições dos RTC nos territórios de identidade. Nesta senda, foram realizadas formações e orientações que alcançaram todos os territórios da Bahia, 193 municípios, com 64 formações, e atingindo um público estimado de 4.495 pessoas.

Diante da aprovação da regulamentação do Sistema Nacional de Cultura no último dia 08 de março (Lei 5.206/2023), um novo cenário é inaugurado, tornando imprescindível a estruturação, articulação e organização da gestão cultural do Brasil.

Com essa regulamentação e, de acordo com as exigências da PNAB, será possível identificar a estruturação da gestão de cultura nas três instâncias e, principalmente, identificar as necessidades da população traduzindo em políticas públicas.

Da declaração do Gestor, depreende-se uma expectativa de que, no futuro, haverá uma efetiva articulação entre os sistemas Nacional, Estadual e Municipais de Cultura a partir da recente regulamentação do Sistema Nacional de Cultura.

No tocante ao subitem “iii”, o Gestor declarou que, em 2023, o Fórum Estadual de Dirigentes Municipais de Cultura esteve em efetiva parceria junto à Secretaria Esta-

dual de Cultura da Bahia, mantendo constantes diálogos e articulações com a SUDECULT/DTC.

Destacou que ações como a formação com os representantes territoriais de cultura, construção das conferências territoriais e estadual de cultura, formação de agentes culturais, além do acompanhamento da eleição da nova coordenação deste Fórum, firmaram o caráter representativo da instância.

Registrou que a SECULT esteve presente no Fórum Nacional de Gestores de Cultura no Estado do Espírito Santo, nos dias 14 e 15/08/2023. Ocasão em que foi criada a Rede Nacional de Gestores Municipais de Cultura, cuja eleição escolheu o Presidente do Fórum Estadual de Dirigentes Municipais de Cultura da Bahia para presidir a recém-criada Rede.

Diante do exposto, no que pertine à atuação dos Organismos de Gestão Cultural, não foi evidenciado o resultado do monitoramento e a avaliação das políticas culturais do período de 2020 a 2023.

2.5.10.1.2.3 Metas e Iniciativas prioritárias do PPA 2020-2023 não avaliadas ou com baixo alcance

O Compromisso 4: Consolidar o sistema de fomento e financiamento à cultura, diversificado, abrangente e inclusivo consta na LDO/2023 (Anexo I) como uma das prioridades da Administração Pública, cujas Metas e Iniciativas estão no quadro abaixo:

QUADRO 24 – Metas e Iniciativas prioritárias

Meta	Descrição	Iniciativa	Descrição
Meta 1	Fomentar as cadeias produtivas da cultura de forma ampla, por meio de realização de seleções públicas para a concessão de apoio financeiro e fiscal a propostas de projetos, processos, atividades, manifestações, expressões e bens culturais de natureza material e imaterial.	Iniciativa 1	Apoiar técnica e/ou financeiramente propostas através dos editais do Fundo de Cultura do Estado da Bahia.
Meta 2	Promover a preservação e a valorização da tradição afro nos municípios com apoio às ações realizadas em festas, ritos e outras festividades por meio do Programa Ouro Negro.	Iniciativa 8	Apoiar técnica e/ou financeiramente entidades selecionadas, contribuindo para o desenvolvimento sociocultural.

Fontes: Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV e Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2023.

Não houve avaliação da evolução da Meta 1 referente aos exercícios de 2022 e 2023. Ademais, com relação à Meta 2, o alcance foi de apenas 20% do previsto.

O Secretário de Cultura²²⁰ fez o seguinte pronunciamento:

Avaliação da Meta 1: Apesar da pandemia, meta teve avanço, chegando a superar a meta para o final dos quatro anos de PPA. O valor de alcance do PPA era 300,00, tendo sua apuração final em 2023 de 448,00. Vale considerar também a adaptação dos Editais Setoriais do Fundo de Cultura ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC bem como também a reformulação dos editais calendarizados e de mobilidade, tendo sido lançados no segundo semestre de 2023, iniciando sua execução apenas no final do exercício.

Avaliação Meta 2: O avanço da meta abaixo do planejado pode ser explicado pelas restrições impostas pela pandemia da covid-19 durante dois anos (2020 e 2021), nos quais foram suspensas as realizações das atividades culturais. Em compensação, em 2023, a 14ª Edição do Edital Ouro Negro contemplou e estimulou a participação de 63 agremiações oriundas das diversas comunidades de Salvador, com o dobro do investimento no valor de R\$7,6 Milhões de reais, fortalecendo ainda mais o carnaval dos blocos de matrizes africanas. Por fim, em 2023 o edital foi reformulado, possibilitando que em 2024 mais regiões possam ser contempladas, não apenas Metropolitano de Salvador.

Apesar da declaração do Secretário, relativa à Meta 1, não foi constatado o registro de apuração da evolução da referida meta nos exercícios de 2022 e 2023 no Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV, p. 485. As alegações apresentadas para a Meta 2 são aceitáveis, haja vista o impacto causado pela pandemia da COVID-19.

2.5.10.1.2.4 Redução da Dotação Orçamentária

Constatou-se, conforme relatório extraído do Sistema FIPLAN relativo à dotação orçamentária das Ações Prioritárias da SECULT, que houve redução de dotação das ações de códigos 1889 e 7993, como demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 24 – Dotação das Ações Prioritárias

Em R\$

Código	Ação		Valor Original Inicial	Valor Orçado Atual	Valor Pago	Valor Reduzido	% de Redução
	Nome	Prioritárias					
1889	Apoio ao Projeto Cultural Calendarizado	Sim	4.400.000,00	174.338,00	174.337,50	4.225.662,00	96,04
2314	Apoio à Instituição Cultural	Sim	30.058.120,00	34.039.878,00	18.364.055,67	0,00	---

²²⁰ Anexo IV - SEI 022.2239.2024.0002124-80.

Código	Ação		Valor Original Inicial	Valor Orçado Atual	Valor Pago	Valor Reduzido	% de Redução
	Nome	Prioritárias					
5215	Apoio à Realização do Programa Ouro Negro	Sim	6.000.000,00	7.644.209,00	7.644.207,50	0,00	---
7993	Apoio ao Projeto Cultural	Sim	4.350.000,00	2.216.356,00	2.215.113,48	2.133.644,00	49,05

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN (M&A004 e M&A011).

O Secretário informou que houve remanejamento de recursos devido a reformulações nos editais do Fundo de Cultura em 2023, como os Calendarizados, que são executados através da ação 1889, e os Editais Setoriais, que passaram por processo de adaptação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), e novos editais de Mobilidade, estes executados na ação 7993.

Acrescentou que os calendarizados tiveram seu novo edital publicado no final do exercício de 2023, sendo seu início de execução para 2024 e os novos editais de mobilidade tiveram sua execução iniciada em dezembro de 2023, tendo sido o saldo orçamentário disponível remanejado visando sanar pendências da Secretaria em outras unidades orçamentárias.

2.5.10.1.3 Aspectos relacionados à avaliação da política pública

A SECULT não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de cultura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento do art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura; o art. 10, V, da Lei Estadual nº 12.365/2011 e o § 16 do art.37, arts. 215 e 216-A, da CF/1988.

Do Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV, constatou-se o decréscimo significativo em 2023, referente ao número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura, conforme tabela a seguir:

TABELA 25 – Indicador – Número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura

Referência			Apurado				Variação (%)			
Ano	Valor (A)	Unidade de Medida	2020 (B)	2021 (C)	2022 (D)	2023 (E)	2020 ((B/A)*100)-100)	2021 ((C/A)*100)-100)	2022 ((D/A)*100)-100)	2023 ((E/A)*100)-100)
2019	47,00	% (Base 100)	-	204,00	52,00	19,00	-	334,04	10,64	-59,57

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV.



Segundo O Titular da Pasta²²¹, houve queda do indicador em razão da adaptação dos Editais Setoriais do FCBA ao MROSC, do comprometimento orçamentário do FCBA com os exercícios anteriores e da impossibilidade de suplementação financeira por meio de mantenedores, o que comprometeu a execução do referido Fundo no ano de 2023.

Ressaltou, ainda, que mesmo com a política de territorialização dos editais e ações das secretarias, observa-se uma maior concentração, dos editais vigentes até 2023, na Região Metropolitana de Salvador.

Da justificativa apresentada, evidencia-se o reconhecimento da concentração de proponentes contemplados em Salvador, carecendo de distribuição entre os demais municípios a fim de cumprir o objetivo de territorialização da Política Pública de Cultura.

Verificou-se que a Meta 1: Ampliar o público dos espaços culturais administrados pela Secretaria de Cultura (SECULT/GASEC) do Compromisso 1: Promover o acesso democrático aos bens e serviços culturais e artísticos não teve apuração, como demonstrado no quadro abaixo:

QUADRO 25 – Ausência de Apuração da Meta 1

Valor de Referência	Valor de Alcan- ce PPA (%)	Valor (acumula- do desde 2020)	2020 (B)	2021 (C)	2022 (D)	2023 (E)
6.654.756,00	5	Pretensão	1,0	0,0	0,0	5,0
		Apuração	0,0	0,0	0,0	0,0
		% Evolução (Pre- tensão/Apuração)	--	--	--	--

Fonte: Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV.

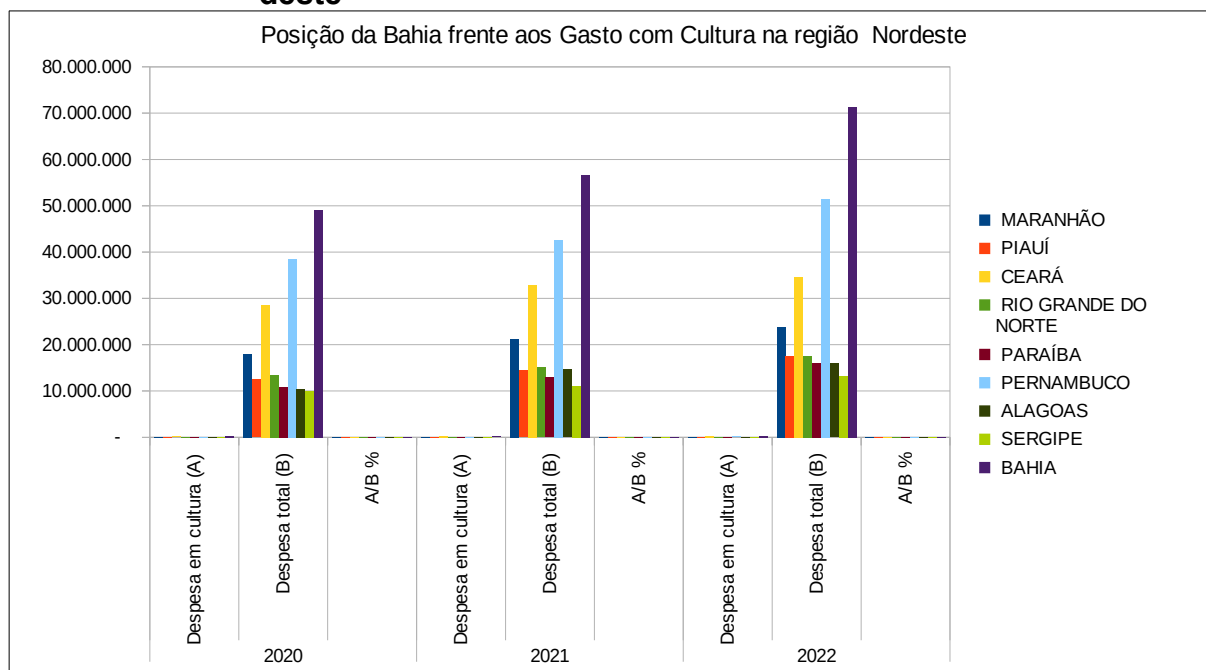
O Secretário²²² informou o que segue:

O valor apurado está abaixo do valor de alcance e não atingiu seu valor final para os quatro anos, porque foram dois anos com os espaços culturais fechados que inviabilizaram a ampliação do público. Apesar das ações de investimento orçamentário a partir de 2022 visando à retomada do setor, não foram suficientes para superar os dois anos de completa paralisação do setor cultural, implicando na estagnação da meta.

Em consulta ao site do IBGE²²³, obteve-se dados²²⁴ que demonstram que, em 2022, a Bahia ocupou a 5ª posição no âmbito da região Nordeste com despesas em cultura, em comparação com a despesa total do estado.

²²¹ Anexo IV - SEI 022.2239.2024.0002124-80.
²²² Anexo IV - SEI 022.2239.2024.0002124-80.
²²³ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html>. Acesso em: 08 abr. 2024.
²²⁴ Dados do SIIC 2012 – 2022 publicados em 01/12/2023.

GRÁFICO 48 – Posição da Bahia relativo aos gastos com cultura na região Nordeste



Fonte: IBGE.

Conforme o gráfico acima, o estado da Bahia (0,28%) ficou abaixo do Maranhão (0,50%), Alagoas (0,79%), Ceará (0,92%) e Pernambuco (0,32%) referente aos gastos com cultura em relação a despesa total de cada estado no exercício de 2022.

2.5.10.1.4 Sugestões de deliberações

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado

Regulamentar a Política Estadual de Cultura em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º da Lei Estadual nº 12.365/2011;

Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a Política Estadual de Cultura, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A da CF/1988; e

Envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a territorialização da cultura, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X) e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011.

Recomendação ao Governo do Estado

Adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC).

2.5.11 Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais

De acordo com o PDI Bahia 2035 (p. 51) “Desenvolver e promover políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres” é um dos objetivos estratégicos do eixo Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais.

Em 2022/2023, o TCE/BA realizou Auditoria Operacional Coordenada²²⁵ que teve por objeto as políticas, planos, programas e ações governamentais em prol da erradicação da violência contra as mulheres e o impacto causado pela pandemia da COVID-19 no enfrentamento desse tipo de violência, perpassando o ciclo da formulação, implementação e avaliação da política pública de Combate e Prevenção à Violência contra as Mulheres.

A Auditoria Operacional Coordenada buscou avaliar as ações impulsionadas pelo estado para enfrentar a violência contra a mulher e se estas abarcam todos os tipos de violência definidos na Convenção de Belém do Pará²²⁶, bem como a articulação com a sociedade civil no desenho e execução dessa política, programas e/ou ações, a alocação de recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e/ou humanos, entre outros) e a eficácia na abordagem do problema, em especial durante a pandemia, no âmbito dos principais atores da Rede de Enfrentamento: Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), Secretaria de Segurança Pública (SSP), incluindo Polícia Civil da Bahia (PC/BA) e Polícia Militar da Bahia (PM/BA), Secretaria da Saúde (SESAB), Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS²²⁷), Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA) e Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA).

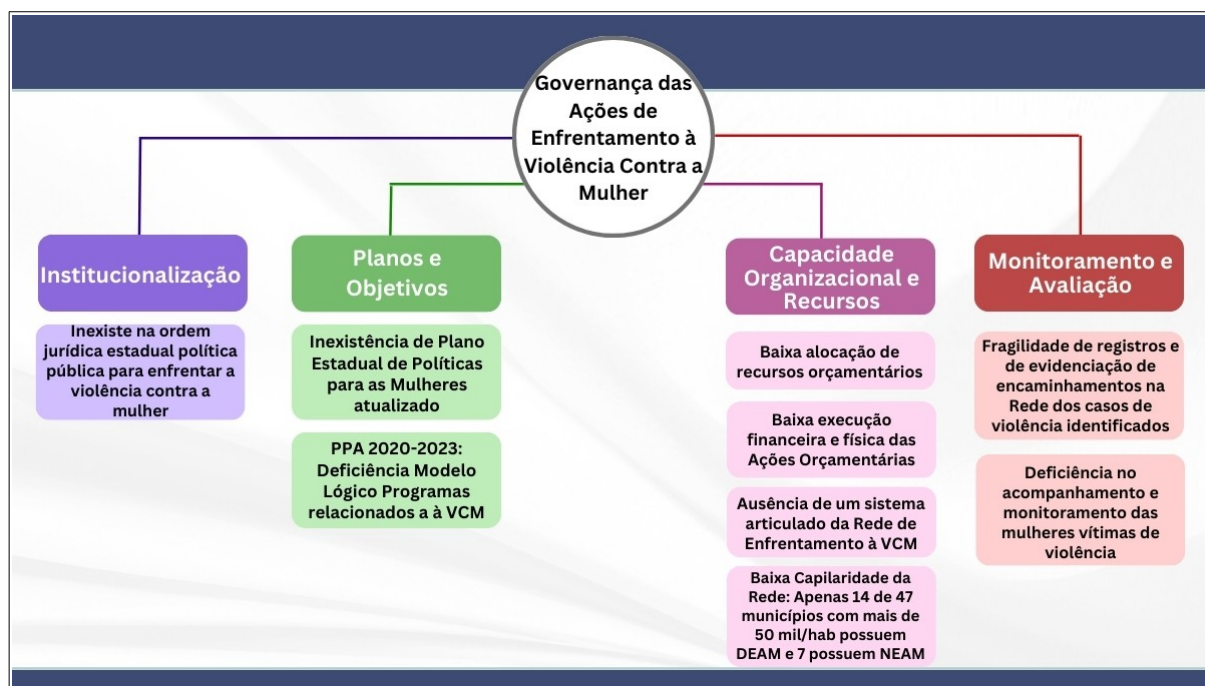
Em relação à formulação e à implementação da política, o trabalho evidenciou as principais fragilidades que comprometem a governança estadual para enfrentamento à violência contra as mulheres:

²²⁵ Processo TCE/009140/2023.

²²⁶ Promulgada pelo Brasil por meio do Decreto Federal nº 1.973, de 01/08/1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.

²²⁷ Atual SEADES.

FIGURA 18 – Principais fragilidades que comprometem a governança estadual para enfrentamento à violência contra as mulheres



Fonte: Elaborada pela Auditoria.

Ademais, a Auditoria constatou que as ações de governança da Rede de Enfrentamento são incipientes, a exemplo de ausência de sistemática formal de governança da política de enfrentamento da violência contra a mulher e de Fluxograma da Rede de Atendimento, o que causa atuação desarticulada e setorializada dos atores da Rede.

A complexidade da violência contra a mulher e o caráter multidimensional do fenômeno requerem a atuação articulada de diversas áreas, tais como: saúde, educação, justiça, segurança, assistência social, cultura, etc., faz-se necessária a constituição de uma rede de atendimento, com vistas à qualificação da assistência prestada e à não revitimização da mulher em situação de violência. A seguir, os principais aspectos pontuados que comprometem a governança das ações estaduais:

2.5.11.1 Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres

2.5.11.1.1 Aspectos relacionados à formulação

Restou evidenciado que inexiste no ordenamento jurídico estadual política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher, não obstante a CE/1989 (art. 281) preconizar a responsabilidade do estado em estabelecê-la.

2.5.11.1.2 Aspectos relacionados à implementação

2.5.11.1.2.1 Inexistência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado

Em relação a plano estadual específico da política, constatou-se que, pelo menos, desde o exercício de 2016, o estado da Bahia/SPM utiliza o PEPM 2013-2015 como balizamento para o PPA e execução das ações de enfrentamento à violência contra a mulher, restando evidenciada, no período auditado (2019-2022), a inexistência de um PEPM formalmente instituído e atualizado.

Cabe registrar que, em atendimento ao disposto no art. 8º, V da Lei Federal nº 13.756, de 12/12/2018, que trata do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o estado da Bahia, por meio do Decreto Estadual nº 21.975, de 28/03/2023, instituiu o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PEEVC) 2023-2032, que consiste no “direcionamento estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública no enfrentamento à violência contra as mulheres”, não substituindo, portanto, o PEPM.

2.5.11.1.3 Deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (VCM)

Os diversos atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SESAB, SJDHDS²²⁸, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA) apresentaram os Programas do PPA 2020-2023 e respectivos componentes que se relacionam ao enfrentamento à violência contra a mulher. Da análise da documentação encaminhada, verificou-se que sete dos oito Programas do PPA 2020-2023 elencados pela SPM e atores da Rede de Atendimento apresentaram Indicadores, Compromissos, Metas e/ou Iniciativas relacionados ao enfrentamento à violência contra a mulher, contudo, verificou-se as seguintes fragilidades no modelo adotado para os oito Programas do PPA 2020-2023 analisados:

- Falta de clareza no descritivo de Ementas e Compromissos;
- Ausência de Indicadores vinculados a Compromissos relacionados ao enfrentamento à violência contra a mulher;
- Ausência de Metas específicas relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher;
- Fragilidade do descritor de Metas de Compromissos do Programa 311 - Políticas para Mulheres;

²²⁸ Atual SEADES.

- Ausência de explicitação, na Lei do PPA 2020-2023, das Iniciativas associadas às Metas dos Compromissos.

2.5.11.1.4 Inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher

A Auditoria concluiu que, apesar da oferta de capacitações para o público interno da SPM e atores da Rede, não há um planejamento prévio, formalizado e documentado em um Plano Anual de Capacitação para as iniciativas/ações de capacitação, realizadas no período de 2020-2023. Ademais, também foi observada a insuficiente realização das atividades de sensibilização, voltadas à conscientização e prevenção da violência contra a mulher. Além disso, não restou evidenciada a disponibilização de programas de educação com vistas à conscientização e reabilitação de agressores.

2.5.11.1.5 Fragilidade das ações de governança da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher

A Lei Estadual nº 12.212, de 04/05/2011, modificada pelas Leis Estaduais nº 13.204/2014 e nº 14.521, de 15/12/2022, criou a SPM, com a finalidade de “planejar, coordenar e articular a execução de políticas públicas para as mulheres, inclusive as voltadas à sua inclusão socioproductiva”, desenvolvendo suas atribuições em cinco eixos prioritários, dentre os quais o enfrentamento à violência contra a mulher.

Posteriormente, o Decreto Estadual nº 14.711, de 23/08/2013²²⁹, instituiu o Grupo de Gestão Integrada da Política Estadual para as Mulheres (GGIPM), presidido pela SPM, tendo por finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com vistas à promoção e execução da Política Estadual para as Mulheres.

Em resposta ao questionamento desta Auditoria sobre os mecanismos formais de governança existentes, a SPM, por meio do Ofício GASEC nº 057/2023, de 21/03/2023, informou sobre o documento Protocolo do Feminicídio, elaborado em 2021, com o objetivo de padronizar procedimentos e condutas para dar celeridade e efetividade na proteção às mulheres em situação de violência, não tendo sido mencionada a atuação do GGIPM para articulação e integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com vistas à promoção e execução da Política Estadual para as Mulheres.

²²⁹ Alterado pelo Decreto Estadual nº 16.369, de 16/10/2015.

Solicitados à SPM, que preside o GGIPM, os Relatórios e/ou Atas das reuniões do Grupo, realizadas no período de 2019-2023, foram evidenciadas apenas a ocorrência de três reuniões em 2021 e duas em 2022. Segundo a SPM, “[...] devido à situação de pandemia e importantes restrições ocorridas a partir do aumento de casos do COVID-19, as reuniões aconteceram de forma virtual através da plataforma Teams.” Registre-se que as reuniões do GGIPM deveriam ocorrer trimestralmente. Assim, não foram apresentadas evidências suficientes acerca do regular funcionamento do GGIPM no período auditado.

Ademais, atendendo à solicitação desta Auditoria, na resposta apresentada pela SPM, não restou evidenciada a existência de um Fluxograma da Rede de Atendimento, especificando os responsáveis pelas etapas da atenção e os encaminhamentos das mulheres em situação de violência.

2.5.11.1.6 Baixa alocação de recursos orçamentários para ações de enfrentamento à violência contra a mulher

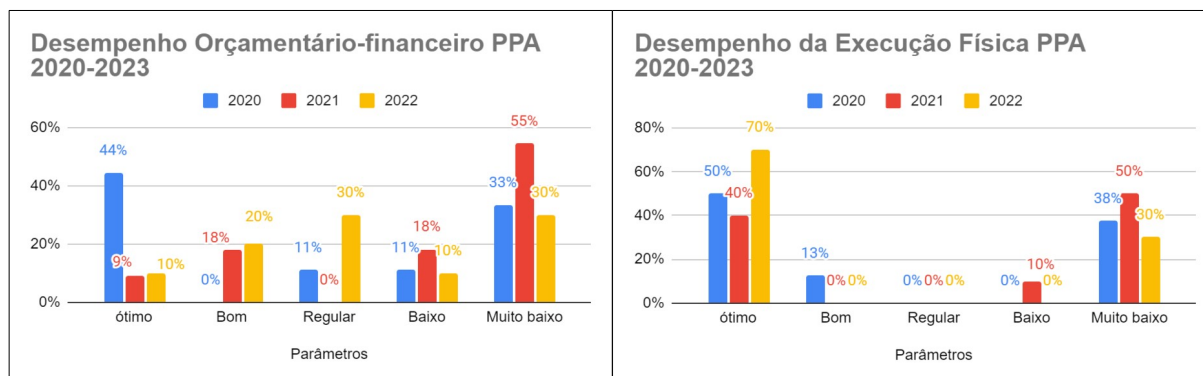
No bojo do PPA 2020-2023, verificou-se, nos exercícios de 2020 a 2022, que houve redução da dotação orçamentária em 10 (76,9%) das 13 Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento da violência contra a mulher (Poder Executivo, TJ/BA e MP/BA), em, pelo menos, um dos exercícios. Constatou-se, também, que o montante total orçado atual para as ações específicas de combate à violência contra a mulher, durante os anos de 2019 a 2022, representou menos que 0,01% do valor total orçado atual do Executivo Estadual para os quatro anos.

2.5.11.1.7 Baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher

A análise da execução orçamentário-financeira e física dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados à violência contra a mulher, relativos aos exercícios 2020, 2021 e 2022, demonstraram que, nesses exercícios, respectivamente, apenas 44%, 9% e 10% das 13 Ações Orçamentárias, apresentaram desempenho orçamentário-financeiro ótimo, enquanto que 50%, 40% e 70%, respectivamente, apresentaram desempenho físico na mesma categoria, evidenciando certo descolamento entre a execução orçamentário-financeira e física nos exercícios 2021 e 2022.

O gráfico a seguir apresenta o desempenho orçamentário-financeiro e físico das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher, nos referidos exercícios:

GRÁFICO 49 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico dos Programas sob exame



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no Relatório FIPLAN Dados Físicos e Financeiros da Ação 2020-2023.

2.5.11.1.8 Ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher

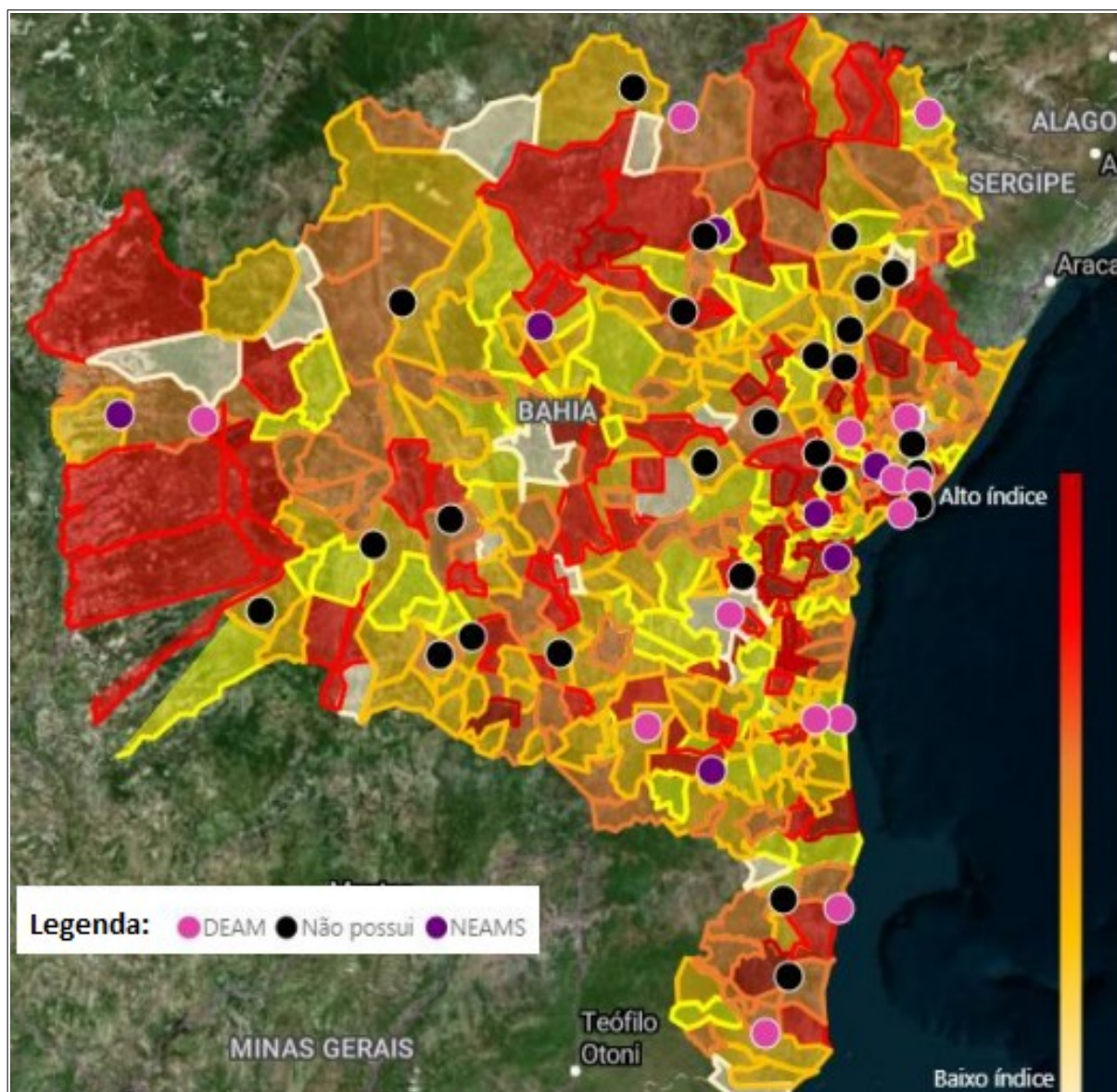
Restou evidenciado que não existe um sistema articulado da Rede de Enfrentamento, e, apesar de estar previsto no PPA uma ação para desenvolvimento de sistema interativo de informações padronizadas sobre a violência contra a mulher, tal ação não foi executada. A insuficiência de recursos tecnológicos prejudica a identificação e acompanhamento dos casos de violência contra a mulher, resultando em uma resposta fragmentada e desarticulada e comprometendo a eficácia das ações e a garantia da proteção adequada às vítimas.

2.5.11.1.9 Baixa Capilaridade da Rede de Atendimento

De acordo com a CE/1989 é responsabilidade do Estado a criação e manutenção de Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes. A Auditoria constatou que dos 47 municípios do estado que possuem mais de 50 mil habitantes, apenas 14 (29,78%) possuem Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e em 7 municípios foram instituídos Núcleos Especiais de Atendimento à Mulher (NEAM).

O mapa de colorimetria foi utilizado para representar visualmente a distribuição geográfica dos índices de lesão corporal contra mulheres no estado. As colorações variaram de acordo com a magnitude dos índices, sendo que os tons mais intensos de vermelho indicaram índices mais elevados. Os 47 municípios com população superior a 50 mil habitantes foram demarcados no mapa, e foram incluídos indicadores visuais para identificar a presença ou ausência de DEAMs e NEAMs em cada localidade:

FIGURA 19 – Índice de Lesão Corporal (2019 a 2022) x Cidades acima de 50 mil habitantes



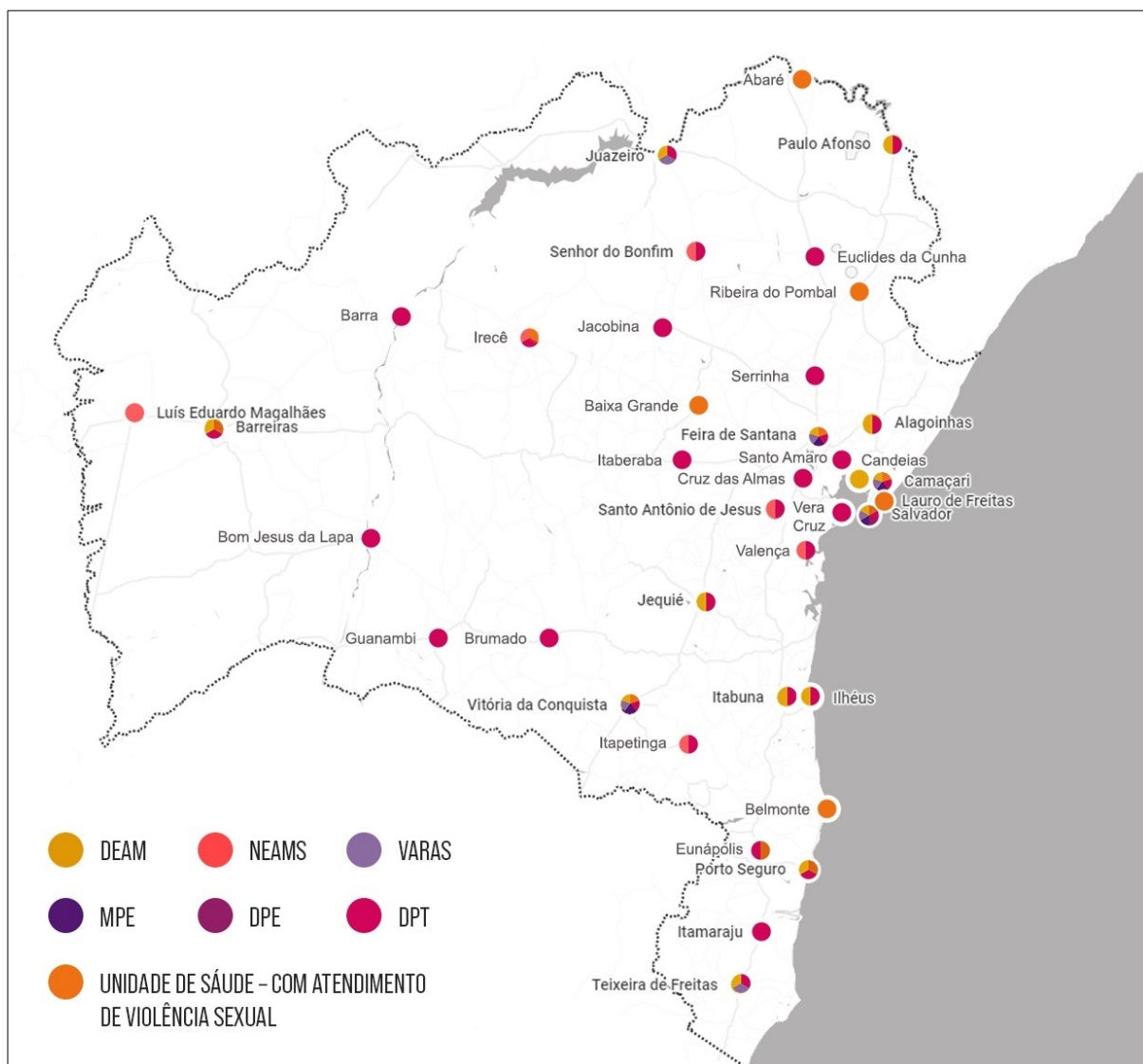
Fonte: Elaborada pela Auditoria com base no Ofício nº 00059813364/2022 – SSP/GAB/SIAP.

Além disso, restou evidenciado:

- Equipamentos do Departamento de Polícia Técnica não especializados, em desacordo com a Lei Maria da Penha e insuficiência de unidades de saúde para atendimento à violência sexual;
- Insuficiência de Varas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, Defensorias de Defesa da Mulher e Promotorias de Justiça e alta concentração desses equipamentos no município de Salvador;

A figura a seguir ilustra a distribuição dessa Rede no âmbito do estado:

FIGURA 20 – Rede de Atendimento às mulheres vítimas de violência na Bahia



Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Ofício nº 00059813364/2022 – SSP/GAB/SIAP, Ofício nº 04/SGA/MPBA, Ofício nº 077/2023 – APG - DPE/BA, Ofício GASEC nº 49/2023 – SESAB e Resposta do TJ/BA à Solicitação PBEN nº 03/2022.

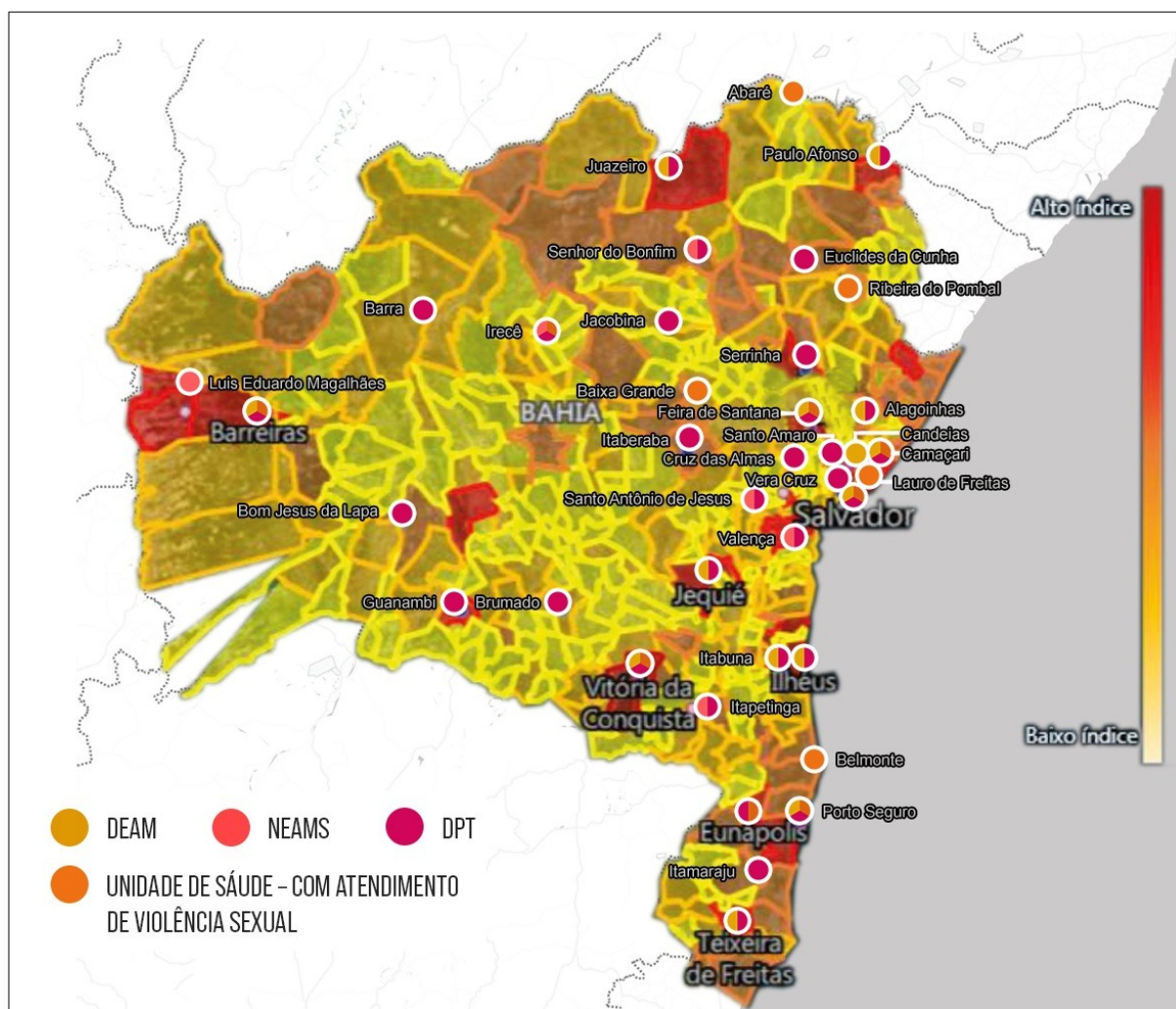
Conforme ilustrado na figura anterior, os equipamentos disponíveis concentram-se predominantemente nos grandes centros urbanos. Enquanto isso, dois territórios de identidade (Bacia do Rio corrente e Bacia do Paramirim), que juntos abarcam 18 municípios, (sendo um deles Macaúbas, com mais de 50 mil habitantes), não apresentam nenhum equipamento da Rede.

Foi identificada, ainda, a existência de apenas três Casas - Abrigo (Feira de Santana, Itabuna e Juazeiro), sendo que a capital, que tem a maior população e índices

de violência, não possui esse equipamento. Verificou-se, ademais, que em apenas 24 municípios do estado há guarnições da Ronda Maria da Penha (RMP)²³⁰. Numa análise comparativa entre os 20 municípios com o maior número de Medidas Protetivas de Urgência concedidas no estado, em 2022²³¹, foi observado que oito deles (representando 40% do total) não detinham a presença dessas Guarnições.

A Auditoria realizou um levantamento da capilaridade das unidades de atendimento do estado em relação às ocorrências de estupro de vulnerável do sexo feminino, entre 2019 e 2022:

FIGURA 21 – Estupro de Vulnerável (2019 a 2022) x Rede de Atendimento



Fontes: Elaborada pela Auditoria – Power BI com base nos seguintes ofícios: Ofício nº 00059813364/2022 – SSP/GAB/SIAP e Ofício GASEC nº 49/2023 – SESAB.

²³⁰ De acordo com o Termo de Cooperação Técnica, firmado em 08/03/2015, entre a SSP, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA, renovado em 22/10/2021, Rondas Maria da Penha – RMP são Rondas ostensivas/protetivas especializadas com o objetivo de promover o enfrentamento e a prevenção à violência doméstica e familiar praticada contra as mulheres no estado da Bahia.

²³¹ Conforme planilha encaminhada pela Coordenadoria da Mulher – TJ/BA, por meio de Ofício s/nº, em 30/06/2023.

Não obstante existir pelo menos um dos equipamentos na maioria das áreas com maior índice de estupro de vulneráveis, observa-se que duas áreas críticas estão descobertas: as dos municípios de Rio Real e Macaúbas. Ademais, existe uma grande área com índices moderados sem cobertura da Rede de Atendimento especializada.

2.5.11.1.10 Fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos

A Auditoria constatou ausência de informações qualitativas que fragilizam os controles quanto à evidenciação do cumprimento e eficácia de mecanismos constituídos para identificação, bem como da continuidade do fluxo de atendimento nos equipamentos pertinentes, nas situações a seguir:

- Fragilidade na evidenciação e na plena implementação da Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003 (Comunicação à autoridade policial dos casos de violência contra a mulher, de risco à comunidade ou à vítima, atendidos em serviços de saúde públicos e privados); e
- Ausência de informações sistematizadas de violência contra a mulher identificadas por força da Lei Estadual nº 14.278, de 12/08/2020 (Casos de violência contra a mulher identificados em condomínios residenciais do estado) e dos respectivos canais disponibilizados para denúncia, disque 180 e disque 100.

2.5.11.1.11 Deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência

Foi constatada ausência de dados gerenciais sistematizados de acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência que permitam avaliar a eficácia e efetividade das ações de enfrentamento desenvolvidas.

2.5.11.1.12 Aspectos relacionados à avaliação

De acordo com o Relatório das Nações Unidas²³², publicado em 2019, uma em cada cinco mulheres e meninas no mundo havia sofrido violência física e/ou sexual nos últimos 12 meses. Em novembro de 2021, um novo informe da ONU²³³ revelou os impactos da pandemia da COVID-19 nas condições de vida das mulheres no mundo. Segundo a ONU, a incerteza econômica, o fechamento de escolas ou a sobrecarga mental do trabalho doméstico criaram um ambiente propício ao conflito intrafamiliar, evidenciado na investigação realizada pela agência ONU Mulheres, baseada nos depoimentos de 16.154 mulheres em 13 países, quando 45% dessas mulheres decla-

²³² ONU MULHERES. **O Progresso das Mulheres no Mundo 2019-2020**: Famílias em um mundo de mudança. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-en.pdf>.

²³³ ONU MULHERES. **Midiendo la pandemia de sombra**: La violencia contra las mujeres durante el COVID-19. Disponível em: <https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic-SP.pdf>.

raram terem sido vítima de violência desde o início da pandemia, enquanto que uma a cada quatro disseram que os conflitos domésticos se tornaram mais frequentes durante o período e que se sentiam mais inseguras.

Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022²³⁴, no que se refere aos números relacionados à violência contra as mulheres no Brasil, restou evidenciado que apesar de entre 2020 e 2021 ter sido observada uma queda de 1,7% na taxa de feminicídio, outras formas de violência contra mulheres e meninas cresceram: houve um aumento de 3,3% na taxa de registros de ameaça, e crescimento 0,6% na taxa de lesões corporais dolosas em contexto de violência doméstica no período de 2020 a 2021. Os registros de crimes de assédio sexual e importunação sexual cresceram 6,6% e 17,8%, respectivamente. Ainda segundo os dados do Anuário, no que se refere ao estado da Bahia, verifica-se que em 2021, com base em informações fornecidas pela SSP, em comparação com as demais 26 unidades da federação, a Bahia ocupa o 4º lugar no ranking de feminicídio (88 casos); 7º em violência sexual/estupro (2.818 casos) e o 7º em ocorrências de lesão corporal dolosa/violência doméstica (9.899 casos).

No bojo dos modelos lógicos dos oito Programas de governo do PPA 2020-2023 e respectivos componentes que se relacionam ao enfrentamento à violência contra a mulher, informados pelos diversos atores da Rede de Enfrentamento que integraram a auditoria operacional (SPM, SSP, SESAB, SJDHDS²³⁵, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), foram identificados apenas três Indicadores de desempenho aptos a refletir atuações nesta temática, sendo dois do Programa 311 – Política para Mulheres/SPM e um do Programa 324 - Defesa da Sociedade e Promoção da Cidadania/ Ministério Público do Estado. Da análise do Relatório de Execução do PPA, Ano IV, verifica-se que dos dois Indicadores do Programa 311, relacionados ao enfrentamento à violência contra as mulheres, um apresentou evolução negativa no exercício de 2023, contrária ao sentido da polaridade, qual seja: Indicador “Variação percentual do número de mulheres em situação de violência, encaminhadas para os serviços públicos”.

De acordo com o Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, o Programa 311 – Políticas para Mulheres foi avaliado pela metodologia com Indicador Sintético de Desempenho do Programa (ISDP) classificado como Bom, em relação a aspectos atinentes a Indicadores, Metas, execução Orçamentário-financeira e Física, ainda que 63,64% das Metas estipuladas para este Programa tenham sido classificadas como indeterminadas, por inconformidade do Valor de Alcance estipulado para o quadriênio, não integrando, assim, o ISDP. Ademais, a ausência de dados gerenciais sistematizados, pontuada nos aspectos relacionados à implementação, configura-se prejuízo ao processo de avaliação da política pública em questão.

²³⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/10-anuario-2022-feminicidios-caem-mas-outras-formas-de-violencia-contra-meninas-e-mulheres-crescem-em-2021.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022.

²³⁵ Atual SEADES.

No que se refere aos Programas do Poder Executivo sob exame na Auditoria Operacional Coordenada realizada em 2022/2023, verificou-se que a correlação realizada pela Administração com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (Igualdade de Gênero - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas) se deu apenas com os Compromissos dos Programas 311 (Políticas para Mulheres) e 314 (Segurança Pública e Defesa Social) do PPA 2020-2023. Assim, além de não terem sido feitas correlações com as Metas, Iniciativas e Indicadores do PPA, também não foram feitas correlações, especialmente com a Meta 5.2 (Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos), do ODS 5, comprometendo a transparência das ações governamentais que sensibilizarão este Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.

2.5.11.1.13 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Elaborar política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) e demais dispositivos normativos sobre a matéria; Elaborar os Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III); e Realizar regularmente as Conferências Estaduais de Políticas para as mulheres, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III).
Recomendações ao Governo do Estado
Aperfeiçoar nos próximos PPAs os modelos teóricos dos Programas, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher; Criar centros de educação e de reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V);

Compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais;

Estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas;

Diligenciar a plena execução das Ações Orçamentárias e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos;

Identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da Rede de Enfrentamento, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência;

Criar sistema integrado de informações necessárias à Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher no estado da Bahia, com diretrizes claras e procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede;

Criar e manter Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, em cumprimento ao art. 281, da CE/1989;

Realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de implantação de equipamentos especializados no estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática;

Elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência;

Sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, e do Protocolo do Feminicídio da Bahia;

Sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo estado para identificação de mulheres em situação de violência;

Elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela Rede de Atendimento a violência contra a mulher; e

Elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher.

2.5.12 Considerações finais sobre o Resultado do Desempenho do Governo

Tendo em vista o quanto exposto no presente capítulo, além das deliberações específicas que foram propostas para cada política, a Auditoria sugere o seguinte.

2.5.12.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva

Deficiências na formulação (elaboração e/ou regulamentação), implementação (mecanismos de governança e gestão) e avaliação de diversas políticas públicas.

2.6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL

2.6.1 Execução Orçamentária

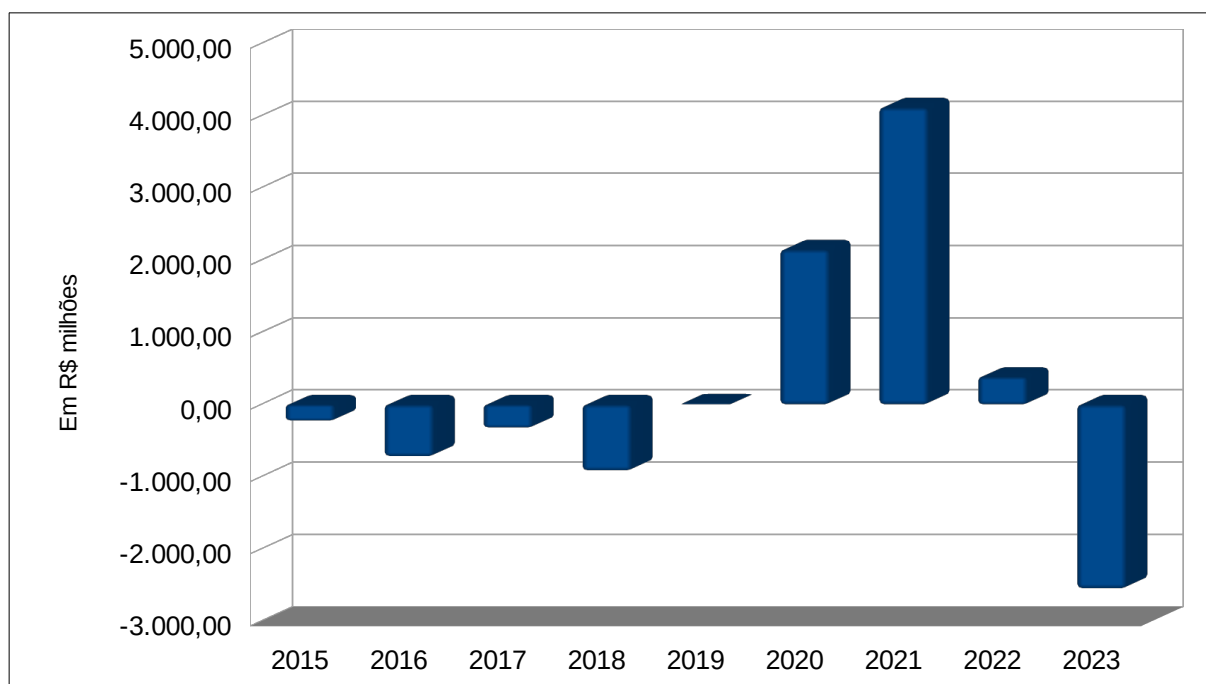
2.6.1.1 Modificações Orçamentárias²³⁶

As DCCes de 2023 (p. 137-140) informam que a receita realizada foi no total de R\$71,5 bilhões (excluindo-se operações intra e as deduções) e a despesa executada no valor de R\$74,0 bilhões (excluindo-se as operações intra e as deduções), o que ocasionou um resultado deficitário da execução orçamentária no valor de R\$2,5 bilhões.

Apesar de nos últimos três anos ter ocorrido superávit orçamentário, justificou-se nas DCCes que o déficit de 2023 foi coberto por recursos financeiros de exercícios anteriores (superávit financeiro), mediante a abertura de créditos adicionais.

Conforme demonstrado no gráfico a seguir, verifica-se que o último déficit orçamentário registrado nas Contas do Estado da Bahia ocorreu no exercício de 2018, no montante de R\$914,3 milhões:

GRÁFICO 50 – Resultado Orçamentário, 2015 a 2023



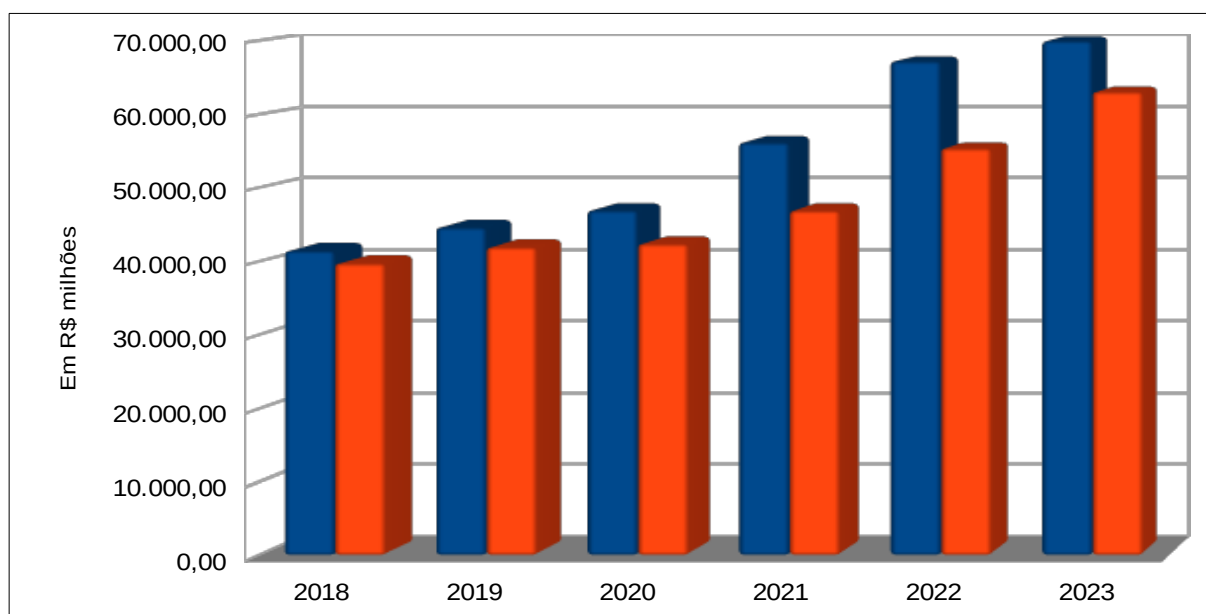
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em dados das DCCes.

²³⁶ Elaborado pela 7ª CCE.

Nas DCCEs de 2023, afirma-se que o orçamento corrente fechou com superávit de R\$6,9 bilhões, enquanto o de capital fechou com déficit de R\$9,5 bilhões, devido à política do Estado ter mantido um “altíssimo grau de investimentos”. Essa situação, segundo as próprias DCCEs de 2023, “configura o que se conhece por capitalização do orçamento, em que as despesas de capital são financiadas por receitas correntes”.

Conforme se observa no gráfico a seguir, pelo menos, desde 2018, a realização da receita corrente tem atendido as despesas correntes, apesar de em 2023 tal receita ter crescido 4,11%, enquanto a despesa aumentou 13,92%, ambas em relação a 2022.

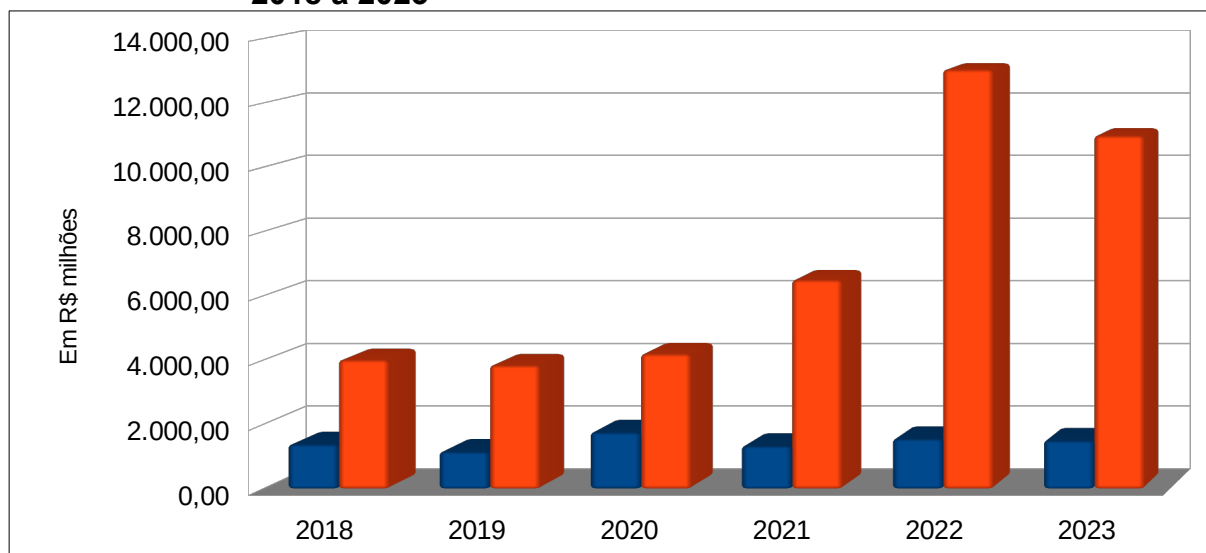
GRÁFICO 51 – Receita corrente realizada X Despesa corrente empenhada, 2018 a 2023



Fontes: Elaborado pela Auditoria com dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs) 6º bimestre.

De forma diferente, as receitas de capital não foram suficientes para financiarem a totalidade das despesas de capital, pelo menos, desde 2018, conforme gráfico seguinte:

GRÁFICO 52 – Receita de capital realizada X Despesa de capital empenhada, 2018 a 2023



Fonte: Elaborado pela Auditoria com dados dos RREOs 6º bimestre.

Consta das DCCes de 2023, que a realização das receitas de capital representou apenas 37,78% do previsto, devido ao forte impacto negativo no item Operações de Crédito (realização de 25,62%) e Transferência de Capital (realização de 47,80%).

Entretanto, verifica-se no gráfico anterior que, desde 2018, a receita de capital vem se mantendo numa média anual de realização no montante de R\$1,4 bilhão, ou seja, o resultado obtido no exercício de 2023 está no mesmo patamar dos últimos seis anos.

A previsão de receita traduz-se na estimativa de arrecadação para cada uma das espécies de receitas públicas e é fundamental para o planejamento governamental. É o primeiro passo na construção da LOA, na fixação das despesas e na determinação das necessidades de financiamento do Estado.

Portanto, a estimativa de receita deve se basear em necessária análise criteriosa e transparente, considerando as normas técnicas e legais, as variações econômicas, dentre outras, a fim de atender as exigências da LRF, em especial, os requisitos dispostos no art. 12:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e **serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.**

§1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.” (grifo da Auditoria)

Instada a se manifestar, a SEFAZ respondeu nos seguintes termos:

[...] o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) tem sua elaboração sob responsabilidade da Secretaria do Planejamento – SEPLAN.

Para algumas receitas, principalmente as tributárias, a SEPLAN solicita à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, estimativas para compor a previsão do Orçamento Anual.

O PLOA é enviado pela SEPLAN ao Gabinete do Governador e posteriormente encaminhado à Assembleia Legislativa da Bahia – ALBA. Após a aprovação na ALBA, a LOA é finalmente sancionada pelo Excelentíssimo Governador.

Portanto, apesar de consultada no processo de elaboração do PLOA, a Previsão da Receita e Fixação da Despesa estabelecidas na LOA superam a alçada desta SEFAZ.

No exercício de 2023, a receita de capital estimada na LOA foi de R\$1,9 bilhão, tendo sido realizada o montante de R\$1,5 bilhão, ficando 21,95% abaixo do previsto.

Tal comportamento se repetiu, pelo menos, nos últimos seis exercícios, ou seja, desde 2018 constata-se que as receitas de capital estão superestimadas na LOA.

A imprecisão do orçamento coloca em dúvida o seu real equilíbrio. O excesso de previsão, em que durante a execução, as receitas realizadas ficam aquém das orçadas, causam um déficit que precisa ser coberto.

Acerca das constatações da Auditoria, a SEFAZ apresentou as seguintes justificativas:

[...] afirmamos que a execução orçamentária dos últimos anos tem ocorrido de forma a manter o equilíbrio fiscal.

Tal constatação é transparente tanto nas Avaliações do Cumprimento das Metas Fiscais, apresentadas quadrimestralmente em Audiências Públicas

na ALBA quanto nos relatórios bimestrais, trimestrais e anuais publicados pela SEFAZ em seu site e no SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.

Nestes dois momentos é possível verificar que os superávits financeiros de exercícios anteriores são suficientes para financiar novas despesas, em consonância com preceitos legais. Desta forma, quando eventual déficit orçamentário ocorre, é suportado por recursos de exercícios anteriores, apurados como superávits.

Ademais, o Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, publicado ao final de cada exercício, indica o saldo financeiro disponível para utilização no ano seguinte.

Quanto a preocupação de que “as receitas (de capital) realizadas ficam aquém das orçadas” esclarecemos que estas receitas têm sua principal rubrica decorrentes de operações de crédito aprovadas pela ALBA. No entanto, nem sempre a conclusão destas operações se dá no prazo estabelecido, devido à trâmites legais e burocráticos que não dependem apenas desta Secretaria ou mesmo do Estado da Bahia.

Por último, quanto a constatação de que “as receitas de capital não foram suficientes para financiarem a totalidade das despesas de capital”, lembramos que a “Regra de Ouro” estabelece que os ingressos financeiros oriundos de operações de crédito não devem ser superiores aos dispêndios de capital.

Tal regra existe para evitar que os Entes financiem despesas correntes com receitas de capital. O estado da Bahia, de forma salutar, atende à tal regra utilizando o superávit corrente para financiar despesas de capital, notadamente investimentos.

Diante das alegações da SEFAZ, cumpre ressaltar que, nos exercícios analisados, a participação das operações de crédito no cômputo da receita de capital total realizada, não ultrapassou o índice de 64,5%, tendo o maior percentual ocorrido em 2019. Ademais, conforme relatado no item 2.6.3.6.1 desta Seção Analítica, a alteração das metas fiscais do exercício de 2023 ocorreu em dezembro, no último mês da execução, sem o devido fundamento, conforme exigência legal.

Enquanto a receita de capital realizada tem se mantido numa média anual de R\$1,4 bilhão, as despesas de capital, no período de 2018 a 2020, já atingiam uma média anual de R\$4,0 bilhões. Em 2021, cresceram 54,90% e em 2022, ultrapassaram 100,00% em relação ao exercício anterior. Em 2023, apesar do recuo de 15,78% em relação a 2022, totalizaram o montante de R\$11,0 bilhões.

No caso do estado da Bahia, parte das receitas correntes têm financiado as despesas de capital, aquelas destinadas a adquirir ou construir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de bens ou serviços, a exemplo de investimentos e amortização da dívida.

Por outro lado, quando se adota essa estratégia, o governo pode estar diminuindo sua margem de ampliação dos serviços prestados à população, caso haja demanda não satisfeita por falta de recursos orçamentários para bancar as despesas correntes necessárias.

Há de se ressaltar, na análise do contexto do Estado da Bahia, o resultado dos exames apresentados no item 2.5 da Seção Analítica, que apontou, dentre outros, a redução de orçamento disponível para ações prioritárias, bem como a sua baixa execução financeira.

Ademais, quanto aos pagamentos a título de DEA, verificou-se que, até março de 2024, as despesas correntes que deixaram de ser executadas em 2023, sob alegação de falta de orçamento, consumiram R\$1,1 bilhão dos recursos orçamentários previstos para o exercício de 2024.

2.6.1.1.2 Discrepância acentuada entre o valor orçado inicialmente na LOA e o valor liquidado

A Lei Estadual nº 14.531, de 30/12/2022 (LOA/2023), no art. 4º, fixou a despesa total, no mesmo valor da receita, para o exercício em R\$63,1 bilhões.

Conforme DCCes de 2023, o orçamento inicial aprovado para o exercício foi incrementado em R\$22,5 bilhões. O montante, autorizado mediante a publicação dos decretos suplementares pelo Chefe do Poder Executivo, atendeu ao permitido no art. 6º da LOA/2023.

A Auditoria não constatou a existência de créditos especiais e extraordinários no exercício de 2023.

Dos créditos orçamentários alterados, R\$15,9 bilhões foram destinados às despesas correntes e R\$6,7 bilhões às despesas de capital.

Comparando com as dotações inicialmente autorizadas na LOA, as despesas correntes tiveram uma variação de 28,9% e as despesas de capital foram incrementadas em 81,7%.

Quanto à origem de recursos financeiros que sustentaram essas modificações orçamentárias, R\$12,6 bilhões, equivalentes a 56% da ampliação da despesa autorizada, foram lastreados pelo excesso de arrecadação de fontes diversas (exceto convênios).

Cerca de R\$7,9 bilhões das alterações foram suportadas pelos saldos financeiros de exercícios anteriores, isto é, superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2022, que totalizou R\$9,7 bilhões.

Por sua vez, R\$1,6 bilhão tiveram por fonte as operações de crédito.

Na categoria de despesas correntes, destacam-se o grupo “Outras Despesas Correntes” que variou 37,8%, com acréscimo de R\$9,1 bilhões e o grupo “Pessoal e Encargos” que somou R\$6,1 bilhões, com acréscimo de 20,37%.

Já na categoria de despesas de capital, destaca-se o grupo “Investimentos” que somou R\$6,3 bilhões, com ampliação de 122,7% em relação ao crédito inicial.

A AGE, em seu Relatório nº 02/2024²³⁷, realizou análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA para 2023, constatando, dentre outros, a existência de ações com índice de liquidação não planejada inicialmente no orçamento, superior a 70%. Além disso, valores orçados inicialmente discrepantes em mais de 80% do valor liquidado para mais da metade das ações analisadas.

Dentre as conclusões, a AGE afirmou que:

[...] o planejamento das ações é, de forma geral, baixamente correlacionado ao que se é executado realmente ao longo do ano, na medida em que, para uma ação típica e central **em termos de desvio de planejamento, é esperada uma discrepância de 81,12% entre o orçado inicialmente e o liquidado**. Dessa forma, mais da metade das ações possui divergência entre orçado inicialmente e o liquidado superior a 80%.

Ou seja, **os valores planejados para cada ação, anualmente contidos na LOA, desdobramento do PPA, guardam, de forma geral, baixa pertinência com o valor liquidado, revelando deficiência de elaboração do planejamento, e tornando o monitoramento do alcance do valor pouco significativo, visto a distância naturalmente esperada entre esses valores**. (grifo da Auditoria)

Corroborando a análise da AGE, a Auditoria do TCE/BA selecionou algumas ações que sofreram alterações orçamentárias significativas pelo Governo do Estado da Bahia, no exercício de 2023, a fim de verificar as fontes de financiamento dos valores suplementados, bem como os fatos supervenientes que não foram ou não podiam ter sido considerados quando da elaboração da LOA, que motivaram as modificações realizadas.

Da análise, destacam-se as seguintes ações orçamentárias:

²³⁷ Análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA, da realização dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, bem como da compatibilidade entre esses instrumentos.

1) Aquisição de Imóvel Público – 7981

Essa ação não foi contemplada na LOA/2023, mas ao final do exercício teve despesas de capital liquidadas, classificadas como “investimentos”, no montante de R\$118,7 milhões.

Utilizando-se de superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300), tal valor referiu-se ao pagamento de depósito judicial (credor Justiça Federal de Primeiro Grau na Bahia), em razão de ação judicial movida pelo Estado da Bahia, contra o Mosteiro Nossa Senhora da Graça, integrante do Mosteiro de São Bento, a Real Sociedade Espanhola de Beneficência e Caixa Econômica Federal, tendo como objeto a desapropriação do imóvel “Hospital Espanhol”.

Conforme justificativa apresentada pela SEPLAN, a alteração orçamentária destinou-se a atender despesas com a aquisição de um imóvel para implantação de unidade de prestação de serviços, utilizada pela SESAB.

2) Recuperação de Acesso Rodoviário²³⁸ – 7911

Na LOA/2023 previu-se realizar despesas nessa ação no montante de R\$60,88 milhões, custeadas com recursos da fonte 146²³⁹.

Entretanto, ao longo do exercício, embora não tenha sido definida como uma iniciativa prioritária, conforme Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2023, houve alterações orçamentárias de mais de 1.000%, em relação ao valor orçado inicialmente, tendo sido liquidado, ao final do exercício, despesas de capital, classificadas como “investimentos”, no valor de R\$610,9 milhões.

A maior parte dessas modificações foi custeada com superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300) e, aproximadamente, 30% deu-se com recursos de operação de crédito (fonte 121), celebrado com o Banco do Brasil, que foram negociados e incluídos no orçamento durante o exercício.

Ressalte-se que, mediante Decreto Financeiro Estadual nº 103, de 23/11/2023, houve suplementação orçamentária no valor de R\$170,9 milhões²⁴⁰, cuja fonte de financiamento foi registrada como “expectativa de receita decorrente de operação de crédito celebrado com o Banco do Brasil, Lei 14.632 de 22 de novembro de 2023”.

A referida Lei autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito interno junto ao mencionado banco, com a garantia da União, no montante de até R\$1,6 bi-

²³⁸ Objetivo: recuperar acessos rodoviários, visando facilitar o escoamento da produção agrícola e assegurar os fluxos normais de transporte, melhorando a integração dos municípios, distritos e povoados aos eixos rodoviários mais próximos.

²³⁹ Recursos vinculados ao Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT).

²⁴⁰ Processo de Modificação Orçamentária (PMO) nº 17134, para atender despesas com recuperação dos acessos em Feira de Santana, Monte Santo, Muquém do São Francisco, Formosa do Rio Preto, Riachão das Neves, Mutãs, São Felipe, Itabuna, Iraquara, Lapão, Casa Nova, Mundo Novo, Campo Formoso, Oliveira dos Brejinhos e Juazeiro.

lhão, destinados à viabilização de investimentos previstos no PPA e nos Orçamentos anuais do Estado, nas áreas de infraestrutura viária, infraestrutura hídrica, mobilidade urbana, e fortalecimento de fundo garantidor.

Em resposta ao questionamento acerca do incremento significativo no orçamento inicial da ação 7911, a SEPLAN alegou que:

É sabido que a cota disponibilizada na elaboração da LOA é sempre insuficiente para atendimento as demandas sociais. Consequentemente, se faz necessário o ajuste orçamentário durante a execução para que as ações sejam realizadas. A malha rodoviária estadual é bastante extensa e a finalidade desta PAOE é atender a maior quantidade de localidades possíveis. **Muitas obras foram iniciadas em 2022 e tiveram sua execução ao longo de 2023**, bem como, no referido ano (2023) outras tantas obras foram iniciadas e executadas para que a população baiana tivesse acesso aos grandes corredores de transporte. (grifo da Auditoria)

Em 2023, essa ação repetiu o mesmo comportamento de 2022. Houve uma variação de mais de 2.000% em relação ao valor previsto na LOA. Entretanto, no exercício anterior, a ampliação da alocação de recursos suplementares, decorreu, na maioria, do excesso de arrecadação de recursos do tesouro (fonte 100), 65,2%, seguido do superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300), 28,7%.

3) Gestão de Área Industrial²⁴¹ – 4160

Na LOA, previu-se realizar despesas nessa ação no montante de R\$700,0 mil. Entretanto, embora não tenha sido definida como uma iniciativa prioritária, conforme Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2023, sofreu alterações orçamentárias totalizando mais de R\$200,0 milhões.

Ao final do exercício, liquidou-se despesas de capital no montante de R\$221,8 milhões, cujos pagamentos ao credor Ford Motor Company Brasil LTDA. foram destinados à indenização da reversão do imóvel que foi alienado à referida empresa, localizado no Distrito Industrial de Camaçari.

De acordo com os esclarecimentos da SEPLAN, as suplementações ocorridas na ação foram, na quase totalidade, financiadas pela fonte 300 (recursos livres do tesouro), cuja utilização do superávit financeiro no valor de R\$221,8 milhões²⁴² foi autorizada mediante Decreto Financeiro Estadual nº 87, de 03/10/2023, conforme verificado pela Auditoria.

²⁴¹ Objetivo: possibilitar a gestão das áreas dos núcleos, distritos, polos, parques e clusters industriais, mediante a realização de ações de conservação, tais como iluminação, paisagismo e sinalização das vias, e ações de avaliação e identificação dos imóveis, dentre outras, nas áreas industriais do Estado.

²⁴² Processo de Modificação Orçamentária (PMO) nº 14621.

4) Encargos da Dívida Pública Flutuante Fundada Interna – 8012

Essa ação, criada para atender despesas com encargos da dívida do Estado com credores internos, teve um orçamento inicial previsto na LOA/2023 de R\$1,1 bilhão. Verificou-se que, no decorrer do exercício, houve um incremento de 38,78% para realizar despesas de capital (amortização e refinanciamento da dívida) e de 31,49% para executar despesas correntes (juros e encargos).

A SEPLAN justificou que as suplementações que ocorreram na ação foram para ajustar a programação orçamentária ao nível do déficit da dívida fundada interna apurado ao longo do exercício, visando honrar o seu pagamento. Então, do montante acrescido de R\$465,7 milhões, cerca de 50,2% foram financiados pelo superávit financeiro de recursos do tesouro (fonte 300), seguido, 37,0% de recursos de operação de crédito.

Mediante Decreto Financeiro Estadual nº 60, de 24/07/2023, houve suplementação orçamentária no valor de R\$172,5 milhões²⁴³, cujo fato gerador foi registrado como “incorporação da Operação de Crédito Proinfra III, por expectativa de receita, nos termos da Lei nº 14.308 de 18/03/2021”, com o objetivo de amortizar a parcela final da operação de crédito contratada junto ao Banco do Brasil (BB/PROINFRA II).

A referida Lei autorizou o Poder Executivo a contratar, em nome do Estado da Bahia, junto ao Banco do Brasil S.A, com a garantia da União, operação de crédito interno no montante de até R\$1,5 bilhão, destinados a viabilizar investimentos previstos no Orçamento do Estado nas áreas de infraestrutura de transportes, mobilidade urbana, infraestrutura urbana, fortalecimento de fundo garantidor e gestão governamental.

Conforme DCCes 2023, os desembolsos referentes ao serviço da dívida no exercício de 2023 alcançaram o montante empenhado de R\$3,1 bilhões, o que representa um acréscimo de R\$870,0 milhões, ou seja, 39,1%, relativamente ao valor de R\$2,2 bilhões despendido no exercício anterior.

Ademais, de acordo com a tabela 4.5.2.3 das DCCes de 2023 (p. 113), a destinação de recursos do Orçamento para o pagamento da dívida pública interna e externa vem crescendo, pelo menos desde 2020.

5) Apoio a Evento de Interesse Turístico para a Divulgação do Destino Bahia²⁴⁴ – 5893

Na LOA/2023, previu-se um orçamento de R\$25,4 milhões nessa ação, para realizar despesas correntes na sua totalidade. Entretanto, embora não tenha sido definida como uma iniciativa prioritária, conforme Anexo de Metas e Prioridades da LDO/

²⁴³ Processo de modificação orçamentária (PMO) nº 9261.

²⁴⁴ Objetivo: apoiar evento de interesse turístico nacional e internacional, inclusive financeiramente, para a divulgação do destino Bahia, visando ampliar o fluxo turístico.

2023, sofreu alterações orçamentárias de cerca de R\$200,0 milhões em 2023, e ao final do exercício, liquidou-se despesas correntes no montante de R\$199,1 milhões.

Acerca do mencionado incremento do orçamento, a SEPLAN assim se manifestou:

As suplementações abarcam a programação de duas unidades orçamentárias, a APG da Setur e a Sufotur, por se tratar-se de uma ação classificada como abrangente (aquela que se repete em mais de uma unidade orçamentária, mantendo no entanto a sua identidade programática).

No início do exercício de 2023 a Sufotur foi afetada por duas reformas administrativas e, na ocasião, teve a sua programação ampliada, o que justifica o aporte de novas dotações ao longo do exercício.

A ação na APG/Setur sofreu redução de R\$ 352.568,00 na Fonte 100. Já na Sufotur, a mesma fonte registrou um acréscimo de R\$ 80.456.033,00. Também na Sufotur registramos acréscimos na Fonte 166, no valor de R\$ 3.992.526; na Fonte 366, no valor de R\$ 100 mil e na Fonte 300 no valor de R\$91.756.448.

Ressalte-se que, no item 2.5.7.1.2.1 dessa Seção Analítica, a Auditoria do TCE/BA registra que a SUFOTUR foi criada em 2023, como órgão em regime da administração direta. E apesar de não ter sido publicado até então, o regimento interno dessa superintendência, que define, dentre outros, as atividades da organização, suas competências e responsabilidades legais, a SUFOTUR concentrou 72,55% dos pagamentos realizados no âmbito do turismo.

Diante do exposto, verifica-se que apesar dos apontamentos deste TCE nos últimos exercícios, relativos à deficiência no planejamento, quando da elaboração da proposta orçamentária enviada à ALBA, não se verificou alteração da realidade no exercício de 2023.

Tais aspectos evidenciam a carência de métodos eficazes na elaboração do Orçamento, envolvendo a sua concepção, bem como o monitoramento do planejado e do executado. A abertura de créditos adicionais, que legalmente deveria ocorrer em razão de fatos supervenientes que não foram e nem podiam ter sido considerados quando da elaboração da lei orçamentária, não tem sido observado, tendo em vista a quantidade elevada de alterações na peça orçamentária durante a sua execução.

Corroborando este entendimento, a AGE no seu Relatório nº 02/2024, ao ressaltar, dentre outros, a existência de ações com execução superior ao planejado, com variações de mais de cinco vezes entre o valor liquidado e o valor orçado inicialmente, afirma que os valores planejados para cada ação, em 2023, contidos na LOA, guardam, de forma geral, baixa pertinência com o valor liquidado, revelando deficiência de elaboração do planejamento, e tornando o monitoramento do alcance do valor pouco significativo, visto a distância naturalmente esperada entre esses valores.

2.6.1.1.3 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Cumprir com o quanto disposto no art. 105, XI, e no art. 160, § 6º, III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à ALBA (item 2.6.1.1) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021) .

2.6.1.2 Receita Pública²⁴⁵

A receita pública representa a totalidade dos recursos arrecadados pelo estado, sendo gerida pelo Poder Executivo por meio da SEFAZ, que tem como finalidade formular, coordenar e executar as funções de administração tributária, exceto quanto às taxas cartorárias, arrecadadas e geridas pelo Poder Judiciário, mas escrituradas como receitas tributárias por essa secretaria.

Com base nas informações apresentadas nas DCCes de 2023 (p. 69), a receita orçamentária total realizada do Estado atingiu o montante líquido de R\$75,3 bilhões. Em comparação com o realizado no exercício de 2022, houve aumento real de 0,38% nas receitas auferidas pelo estado, em 2023, uma vez que, em valores atualizados pelo IPCA, o montante líquido realizado naquele exercício foi de R\$75,0 bilhões (inflação de 4,62%).

2.6.1.2.1 Realização de apenas 37,77% das Receitas de Capital previstas

De modo semelhante ao observado durante o acompanhamento auditorial da receita pública referente aos últimos quatro exercícios, houve frustração na realização das receitas de capital, uma vez que, em 2023, houve realização de apenas 37,77% em relação à previsão atualizada, pois projetou-se o montante de R\$4,0 bilhões, mas foi efetivamente realizado o valor total de R\$1,5 bilhão.

Constatou-se a realização de apenas 25,63%% das Operações de Crédito e de 47,81% das Transferências de Capital, até o fim do exercício de 2023.

No âmbito dos trabalhos de acompanhamento da LRF do segundo quadrimestre de 2023, quando a Auditoria observou significativa frustração nas receitas de capital, a Gerência da Dívida Pública (GEPUB)/SEFAZ endereçou à Diretoria do Tesouro (DEPAT)/SEFAZ o seguinte esclarecimento²⁴⁶:

²⁴⁵ Elaborado pela 3ª CCE.

²⁴⁶ Por meio do Processo SEI 013.1335.2023.0058873-39.

A fim de esclarecer a SOLICITAÇÃO do TCE nº FACP/01/2023, informamos que esta gerência não trabalha previsões de Receita de Operações de Crédito. Essas informações são solicitadas por nós anualmente a SEPLAN que nos informam o Cronograma de Desembolso de Operações de Crédito em Fase de Desembolso (já contratadas e com saldos ainda a Desembolsar) e as Operações de Créditos ainda não Contratadas para fazermos as previsões de pagamentos da Dívida Pública e estes valores servem de base para o processo de elaboração da LDO e LOA (além de outras legislações ou informações caso necessário).

Por sua vez, a Coordenação Geral de Planejamento, Acompanhamento e Controle Financeiro (COPAF)/SEFAZ assim se posicionou:

Em atendimento ao solicitado na Solicitação nº FACP/01/2023 a qual se refere à Ordem de Serviço nº 0149/2023 da Auditoria de Acompanhamento da LRF referente ao 2º quadrimestre de 2023, temos os seguintes esclarecimentos com relação ao questionamento em relação ao nível de realização das receitas de capital, que a auditoria considera ter um baixo percentual de realização, considerando haver uma deficiência na previsão de receita constante no Orçamento do Estado [...]

[...]

Com relação ao reiterado apontamento do TCE, é necessário manter a argumentação já exposta em respostas anteriores, para buscar sensibilizar a auditoria sobre a peculiaridade deste tipo de receita. Neste sentido vamos reafirmar as considerações expostas no ofício GAB/CG nº 089/2020, em resposta à Solicitação Nº ORV/03/2022, porque tais considerações explicam o funcionamento de previsão e arrecadação destas receitas [...].

[...]

O rito para o ingresso de tais recursos gera grandes variações entre o valor previsto e o arrecadado, sendo normal e regular haver frustrações relevantes de tais receitas, sem representar nenhum risco para o equilíbrio das contas estaduais, considerando que só há a execução de despesa quando a receita for arrecadada.

O TCE recomenda a utilização de procedimentos mais eficazes para a previsão destas receitas, sugerindo que deveria haver uma previsão menor. Assim, diante do que foi demonstrado, é importante que a auditoria compreenda que tal redução representaria para o Estado uma renúncia da captação destes importantes recursos, pois a sua inclusão na previsão orçamentária é condição para a celebração das operações de crédito e dos convênios de transferências de capital. Neste sentido, mesmo não havendo garantia que tal receita será realizada no exercício, a previsão no orçamento representa uma etapa deste processo de captação (grifo da Auditoria).

A resposta da SEFAZ, embora repise, em muitos termos, esclarecimentos anteriormente apresentados, traz explicação técnica nova, que, no entender desta Equipe Técnica, possui o condão de justificar a baixa realização de receitas de capital, especialmente as de operações de crédito e as de transferência de capital.

Com efeito, de acordo especialmente com o excerto grifado pela Auditoria, a situação que vem sendo relatada não expõe o estado a riscos fiscais, uma vez que o não ingresso desse tipo de receita impossibilita a execução de despesa fixada.

2.6.1.2.2 Receita Tributária

Principal fonte de recursos do Estado, a Receita Tributária Líquida foi de R\$37,4 bilhões. Essa receita representou 50,68% do total da Receita Corrente Retificada, R\$73,8 bilhões, e 49,67% da receita retificada total arrecadada no exercício de 2023, R\$75,3 bilhões.

A composição da Receita Tributária, no exercício de 2023, está demonstrada na tabela a seguir:

TABELA 26 – Receita tributária arrecadada em 2023

Título	Em R\$ milhões	
	Valor	%
Receita de Impostos	40.719,0	94,92
Receita de Taxas	2.179,9	5,08
Total bruto	42.898,9	100,00
(-)Retificadora da Receita Tributária	(5.515,3)	(12,86)
Total líquido	37.383,6	87,14

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/1964, p. 691-734 das DCCEs de 2023.

A receita obtida com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) foi o destaque entre as decorrentes dos impostos de competência da esfera estadual, já que totalizou R\$34,5 bilhões, representando 84,72% da receita total com impostos.

Deduzindo-se o valor relativo à conta retificadora, no montante de R\$5,2 bilhões, a arrecadação líquida do ICMS (R\$29,3 bilhões), no exercício de 2023, foi superior em 3,73%, em termos nominais, à do exercício de 2022, que alcançou o montante de R\$28,2 bilhões. Entretanto, corrigindo-se o montante arrecadado no exercício 2022 pelo IPCA (inflação de 4,62%), obtém-se o valor de R\$29,5 bilhões, o que corresponde a uma queda de 0,85%.

Os esclarecimentos para essa retração constam das DCCE's 2023, p. 24, conforme excerto a seguir:

No ano de 2023, as mudanças, principalmente, nas cargas tributárias do óleo diesel e da gasolina, foram os responsáveis pela queda do desempenho de arrecadação do ICMS para esses produtos, o que influenciou, naturalmente, no total da arrecadação, dada a relevante participação deste seg-



mento no ICMS total. Tais mudanças se deram em função de alterações na legislação do ICMS, pelas Leis Complementares 192/22 e 194/22, para os combustíveis. [...]

2.6.1.2.4 Receita Corrente Líquida (RCL)

O § 3º do art. 2º da LRF estabelece que a RCL deve ser apurada somando-se as receitas recolhidas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

Conforme demonstrado na tabela a seguir, o valor publicado da RCL, referente ao exercício de 2023, foi de R\$57,2 bilhões. Para o cálculo dos limites de endividamento e de despesa de pessoal, os valores da RCL foram de R\$57,1 bilhões e R\$57,1 bilhões, respectivamente.

TABELA 27 – RCL – exercício 2023

Em R\$ milhões	
Discriminação	Valor Publicado
Receita Corrente	78.582,6
(-) Transferências Constitucionais e Legais	(9.876,2)
(-) Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	(2.412,2)
(-) Compensação Financeira entre Regimes Previd.	(420,7)
(-) Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários	(17,9)
(-) Dedução de Receita para Formação do Fundeb	(8.626,2)
(=) RCL	57.229,4
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF)	(102,9)
(=) RCL ajustada para cálculo dos limites de endividamento	57.126,5
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF) e ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (CF, art. 198, §11)	(21,9)
(=) RCL ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal	57.104,6

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em demonstrativos publicados nos sites institucionais da SEFAZ e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponíveis em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/financas-publicas/relatorios-bimestrais> e https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf, respectivamente. Acesso em: 25 mar. 2024.

No exercício de 2023, a RCL foi superior em 3,40%, em termos nominais, à do exercício de 2022, que alcançou o montante de R\$55,3 bilhões. Entretanto, considerando-se que no período, com base no IPCA, ocorreu inflação de 4,62%, constata-se uma queda de 1,16%.

Com base nos registros contábeis, não foram observadas diferenças significativas entre os valores que compõem a RCL publicada pela SEFAZ e os apurados pelo TCE/BA.

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

2.6.1.2.5 Renúncia de Receita

De acordo com o § 1º do art. 14 da LRF, renúncia de receita “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições”.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) encaminhou documentos que demonstram que o Estado da Bahia firmou 142 protocolos de intenções em 2023, tendo como compromisso do Estado a concessão de incentivos fiscais. A previsão de investimentos, por parte das empresas beneficiárias, totalizou R\$22,3 bilhões e a geração estimada de 32.955 empregos, conforme detalhamento apresentado na tabela seguinte:

TABELA 28 – Protocolos de Intenções firmados em 2023

Quadrimestre	Número de Protocolos	Investimentos previstos (em R\$ milhões)	Novos empregos a serem gerados
1º	18	1.333,9	8.132
2º	65	14.790,7	10.358
3º	59	6.208,2	14.465
Total	142	22.332,8	32.955

Fontes: Despachos da Superintendência de Desenvolvimento de Empreendimentos - SDE/GAB/SUDEM – Processo nº 015.1532.2023.0002338-50, de 29/06/2023, Processo nº 015.1532.2023.0003823-41, de 16/10/2023, Processo nº 015.1532.2024.0000545-14, de 26/01/2024.

2.6.1.2.5.1 Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada no exercício de 2023

A previsão de renúncia de receita constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2023 foi de R\$6.257.411 mil. O comparativo entre a renúncia de receita prevista e a realizada em 2023 é apresentado a seguir:

TABELA 29 – Renúncia de Receita estimada na LDO/2023 e realizada no exercício de 2023

Setores / Programas Beneficiários	Previsto na LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	Total Anual (E)=(B)+(C)+(D)	Em R\$ mil
						% Realizado (F)=(E)/(A)
DESENVOLVE	3.991.529	913.043	916.535	992.576	2.822.154	70,70
PROIND	296.509	325.067	367.746	449.053	1.141.866	385,10
Crédito Presumido (Proba-hia)	1.007.618	303.597	322.323	384.058	1.009.978	100,23

Setores / Programas Beneficiários	Previsto na LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	Total Anual (E)=(B)+(C)+(D)	% Realizado (F)=(E)/(A)
Informática – Indústria e Comércio	811.772	284.978	309.437	372.497	966.912	119,11
Querosene de Aviação – Art. 268 inc XVIII do RICMS-BA (7)	40.652	33.247	40.208	57.645	131.100	322,49
PROALBA	79.043	12.446	15.123	21.338	48.907	61,87
FAZBAHIA	5.646	5.662	6.027	7.028	18.717	331,51
Setor de Óticas – Art. 268 inc XLVI do RICMS-BA	12.674	5.973	4.420	5.583	15.976	126,05
Polpas e Sucos de Frutas – Art. 269 inc XIII do RICMS-BA	11.968	4.397	4.995	4.018	13.410	112,05
Total	6.257.411	1.888.410	1.986.814	2.293.796	6.169.020	98,59

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base na LDO/2023 e no demonstrativo encaminhado pela Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais (DIREF), em fevereiro/2024, mediante correspondência eletrônica.

Embora os setores Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia (PROIND), FAZBAHIA e Querosene de Aviação tenham apresentado percentual de realização de renúncia de receita, em 2023, bem superior à previsão anual, a renúncia de receita total realizada no período alcançou 98,59% do total previsto na LDO.

A esse respeito, por meio de nota constante do demonstrativo encaminhado pela DIREF, a SEFAZ apresenta os seguintes esclarecimentos:

Quatro das principais empresas aéreas que operam na Bahia fizeram jus à redução de carga tributária nas aquisições de QAV [...] Com o aumento no número de voos e também do preço do QAV por força das altas cotações do petróleo, a renúncia atingiu um alto patamar no período, e, no ano, certamente será bem superior aos valores projetados na Lei Orçamentária.

O Estado da Bahia, seguindo previsão da Lei Complementar n.º 160/2017, copiou a legislação do Estado de Pernambuco que concede incentivos fiscais para o setor industrial daquele estado. Este novo programa de incentivos, denominado PROIND, que inicialmente era restrito a empresas de transformação plástica e produção de produtos de limpeza e de higiene pessoal, posteriormente, passou a permitir o ingresso de empresas dos mais variados ramos industriais, que podem, inclusive, migrar do programa Desenvolve. Com isso, várias empresas, que fizeram novos investimentos, passaram a migrar de um programa para outro, o que incrementou consideravelmente a renúncia do programa. Em termos de valores globais de renúncia, este fato não traz prejuízo, pois as empresas estão migrando do programa Desenvolve, com incentivos similares, sendo que, estavam na base de cálculo da estimativa de renúncia do programa em que estavam inseridas inicialmente.

Cabe ressaltar que o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), em 2023, foi responsável por 45,75% do total de renúncias realizadas pelo estado. O referido Programa, que foi instituído pela Lei Estadual nº 7.980, de 12/12/2001, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 8.205, de 03/04/2002, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no estado.

A DIREF/SEFAZ informou que a migração de grandes empresas para o PROIND tem ocasionado redução gradativa da renúncia do Programa DESENVOLVE. Como este fato não era previsível no momento da elaboração da LDO/LOA, a renúncia anual apurada no DESENVOLVE foi menor que a estimativa inicial.

2.6.1.2.5.2 Acompanhamento de empresas beneficiárias de incentivos fiscais em 2023

A Auditoria analisou relatórios referentes às empresas beneficiárias de renúncia de receitas, relativamente ao exercício de 2023, bem como os protocolos de intenções e as evidências de acompanhamento realizado pela SDE²⁴⁷.

Neste contexto, foram selecionadas 15 empresas com maior volume de renúncia de receitas no exercício sob exame, representativas de 25,05% do total de renúncias realizadas no exercício, todas no âmbito do Programa DESENVOLVE.

Da análise dos relatórios de acompanhamento disponibilizados pela SDE relativamente a essas empresas, constataram-se os seguintes percentuais de cumprimento das metas dos principais indicadores avaliados:

TABELA 30 – Percentual de cumprimento de metas dos principais indicadores

Indicador	% Realizado
Investimentos Estimados	93,33%
Empregos Criados/mantidos	46,67%
Produção	60,00%
Faturamento	80,00%

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do SEI 015.1532.2024.0001182-61.

Do exposto, conclui-se que, de modo geral, as empresas integrantes da amostra analisada cumpriram as obrigações pactuadas, embora, especificamente em relação ao indicador criação/manutenção de empregos, a meta só foi alcançada por menos da metade das empresas analisadas.

²⁴⁷ SEI 015.1532.2024.0001182-61.

Vale ressaltar que a Auditoria vem observando melhora no exercício do papel fiscalizador por parte da SDE, tanto na qualidade das informações prestadas, como também na apresentação da documentação suporte dessas informações.

2.6.1.2.5.3 Monitoramento da recomendação d1

O Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, no item 2.6.2 da Seção Analítica, recomendou que fosse assegurada a continuidade dos esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado. Tal procedimento visa evitar a alteração de metas de resultados fiscais previstas na LDO, que deve considerar a previsão por setores específicos, e não apenas o montante total renunciado.

A Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas Relativas às Contas Governamentais, instituída pelo Decreto Estadual nº 12.474, de 24/11/2010, elaborou, em dezembro/2023, Plano de Ação para atendimento aos pontos constantes do Relatório de Auditoria das Contas de Governo 2022.

Foi apresentada a seguinte contextualização:

A previsão de renúncia de receita da LDO é elaborada nos meses de abril/maio do ano anterior ao exercício a que a lei se refere. Muitas vezes, no período decorrido entre a previsão e a efetiva ocorrência das renúncias previstas, ocorrem mudanças no cenário econômico e legal que acabam por afetar os resultados. Exemplos claros destes efeitos foram a convalidação dos incentivos fiscais, que estimulou a utilização de incentivos antes questionados por outros estados, a exemplo daqueles concedidos aos setores de informática e eletroeletrônicos, e a pandemia COVID 19, que trouxe efeitos diferenciados aos diversos setores econômicos e imprevisíveis à época da elaboração das estimativas.

Além disso, informou-se que foi realizada a seguinte ação:

1. Ajuste nos procedimentos de previsão de renúncia de receita
Status: (27/10/2023): A renúncia apurada nos primeiros quadrimestres do exercício de 2023 para os diversos programas de incentivos está bem mais próxima das estimativas realizadas em 2022 para a lei orçamentária. Estão colaborando para a obtenção destes resultados a maior estabilidade econômica e jurídica do período.

Por fim, foi apresentada como pendente de realização a seguinte ação:

1. Construção de “painéis digitais” para acompanhamento dos incentivos fiscais, utilizando informações da Escrituração Fiscal Digital das empresas incentivadas, arrecadação, cadastro e outras fontes. que permitirão um melhor acompanhamento da renúncia de receita e, certamente, auxiliarão na elaboração de estimativas futuramente.

Assim, uma vez que esta ação tem prazo para conclusão em junho/2024, a Auditoria considera a ação **em implementação**, sendo necessário o acompanhamento das medidas adotadas ou a adotar pelo estado em futuros trabalhos auditoriais.

2.6.1.2.5.3.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Continuar os esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**).

2.6.1.3 Pessoal e Encargos Sociais²⁴⁸

A despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2023, o montante de R\$28,7 bilhões, conforme o Sistema FIPLAN Gerencial, o qual, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R\$1,8 bilhão, referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelo Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV), Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) e Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM), perfaz o total de R\$27,0 bilhões.

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

Os recursos orçamentários empenhados pelo Poder Executivo, no exercício de 2023 (R\$1,4 bilhão), para pagamentos dos contratados sob o REDA corresponderam a 4,71% do gasto total com pessoal e encargos sociais do referido poder no período.

Durante o exercício de 2023, encontravam-se vigentes 43.100 contratos sob o REDA nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 31 – Quantitativo de Contratos REDA

Item	2023
Secretaria da Educação	30.268
Secretaria da Saúde do Estado da Bahia	7.908
Secretaria da Administração do Estado da Bahia	1.118
Universidade do Estado da Bahia	503

²⁴⁸ Elaborado pela 6ª CCE.

Item	2023
Departamento Estadual de Trânsito	460
Fundação da Criança e do Adolescente	384
Fundação de Hematologia da Bahia	272
Universidade Estadual de Feira de Santana	245
Agência Estadual de Defesa Agropecuária	240
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte	240
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia	157
Secretaria de Cultura	148
Universidade do Sudoeste da Bahia	117
Procuradoria Geral do Estado da Bahia	114
Secretaria da Fazenda	104
Outros	822
Total	43.100

Fonte: Sistema Mirante.

Pode-se observar que houve, no ano, um acréscimo de 3.785 contratos em relação a 2022 (39.315), representando um aumento de 9,63%, proveniente, sobretudo, da adição de contratos referentes a servidores lotados na SESAB.

2.6.1.3.2 Despesas Relacionadas com Seguridade Social

No exercício de 2023, excluídas as despesas intraorçamentárias²⁴⁹, os gastos realizados no âmbito da seguridade social importaram em R\$13,5 bilhões, representando 19,20% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo, na forma apresentada na tabela a seguir:

TABELA 32 – Despesas com a seguridade social dos servidores

Item	Em R\$ milhões				
	2023 (a)	%	2022 (b)	%	% (a)/(b)
FUNPREV	8.329,9	61,9	7.685,6	62,3	8,4
Encargos com Inativo Civil do Estado	7.398,3	55,0	6.806,8	55,1	8,7
Encargos com Benefício Previdenciário para Dependentes do Servidor Público	931,6	6,9	878,8	7,1	6,0
FUNSERV	2.022,3	15,0	1.817,1	14,7	11,3
Prestação de Assistência à Saúde dos Beneficiários do PLANSEV	1.978,4	14,7	1.752,3	14,2	12,9
Outras Despesas	43,9	0,3	64,8	0,5	-32,3
BAPREV	27,5	0,2	20,1	0,2	36,8
FPSM	3.078,6	22,9	2.820,7	22,9	9,1
Total	13.458,3	100,0	12.343,5	100,0	9,0

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

²⁴⁹ Relativas à transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV no montante de R\$937,5 milhões, em cumprimento de decisão monocrática, oriunda do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, impetrado pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), cujos fatos foram devidamente registrados nas DCCes de 2023, p. 215.

Ressalta-se a criação, em 2020, do FPSM por meio da Lei Estadual nº 14.265, de 22/05/2020, que alterou a Lei Estadual nº 10.955, de 21/12/2007, em observância ao disposto na Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12/11/2019, e na Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019. A finalidade do referido Fundo é promover o gerenciamento dos benefícios dos policiais militares e bombeiros militares aposentados e seus respectivos pensionistas, fato que acarretou a redução dos valores das despesas atribuídas ao FUNPREV, uma vez que essas passaram a ser custeadas pelo FPSM.

Dessa forma, a Superintendência de Previdência (SUPREV) passou a administrar e operacionalizar, tanto o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (RPPS/BA), quanto o Sistema de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (SPSM), conforme destacado nas DCCEs de 2023 (p. 209).

Conforme registrado nas DCCEs de 2023 (p. 94; 215), com a publicação da Lei Estadual nº 14.651, de 03/01/2024, a qual altera a Lei Estadual nº 10.955/2007, houve modificação deste marco temporal de admissão no BAPREV, da sua instituição em janeiro de 2008, para o início do plano de previdência complementar do Estado, o qual foi implementado para os servidores admitidos a partir de 29/07/2016. Sendo assim, os servidores que foram admitidos entre o período de janeiro de 2008 à 28/07/2016 passarão do BAPREV para o FUNPREV.

As principais finalidades da Lei Estadual nº 14.651/2024 foram (p. 215):

- 1) alterar o marco inicial do BAPREV e a atual segregação de massas do RPPS/BA, equiparando a data de criação do BAPREV à data de efetivação do Regime de Previdência Complementar (RPC) instituído no Estado da Bahia, qual seja, a aprovação do regulamento do Plano de benefícios PrevBahia PB Civil pela PREVIC;
- 2) autorizar que o Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realize aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e, conseqüentemente, alcance o seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, contados da publicação da Lei Estadual nº 14.651/2024, através de lei específica;
- 3) autorizar o Poder Executivo, mediante Decreto, realizar a transferência de segurados do deficitário fundo FUNPREV para o BAPREV (financeiramente superavitário), observadas as regras gerais acerca da matéria, editadas pela União, bem como as seguintes condições:
 - Constatação, mediante as últimas 3 (três) avaliações atuariais, da existência de superávit atuarial do BAPREV e de déficit financeiro no FUNPREV;
 - O atendimento da seguinte ordem de preferência:
 - a) inativos com maior idade;
 - b) pensionistas com maior idade.

2.6.1.4 Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos²⁵⁰

O governo, através da função distributiva do orçamento, deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Atendendo ao art. 3º, III, da CF/1988, que define como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais.

É função do orçamento público “reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios de população e renda per capita”, conforme disposto no art. 159, § 7º da CE/1989.

O PIB per capita equivale à razão entre o PIB real e a população. Este indicador mostra quanto, em média, cada cidadão detém em termos de produção ou renda de um Estado, Região ou País. Nesse sentido, pode ser considerado um indicador de bem-estar e qualidade de vida da população. A missão de governo é, portanto, de assegurar as condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade.

O Estado da Bahia possui uma lei que estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial. Com relação ao planejamento territorial, a Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014, define Território de Identidade como “a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais [...] formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos [...]”.

Considerando os critérios de população e renda per capita, estabelecidos na CE/1989, foi realizada análise da distribuição dos investimentos e da forma como tais despesas foram executadas nos 27 Territórios de Identidade que compõem o Estado da Bahia, conforme tabela a seguir. A relação de municípios que compõem cada território encontra-se como Anexo do PPA Bahia 2020-2023.

TABELA 33 – Investimento Regionalizado – Concentração da População x Orçamento x Investimento per capita

Nome da Região	PIB per capita	População	Concentração (A)	Valor Atual em R\$ milhões ⁽¹⁾	AV %	Empenhado em R\$ milhões (B)	Exec. Orçament.	Investim. per capita em R\$ (B/A)
Metropolitano de Salvador	138.926,69	3.984.479	26,59%	3.831,54	30,77%	2.868,81	74,87%	720,00
Bacia do Rio Grande	29.387,06	469.479	3,13%	323,85	2,60%	223,86	69,12%	476,83
Portal do Sertão	24.569,37	961.917	6,42%	665,60	5,35%	474,61	71,31%	493,40
Litoral Sul	13.926,26	732.015	4,88%	656,24	5,27%	416,20	63,42%	568,57
Sudoeste Baiano	12.223,65	698.324	4,66%	567,11	4,55%	416,73	73,48%	596,76

²⁵⁰ Elaborado pela 7ª CCE.

Nome da Região	PIB per capita	População	Concentração (A)	Valor Atual em R\$ milhões ⁽¹⁾	AV %	Empenhado em R\$ milhões (B)	Exec. Orçament.	Investim. per capita em R\$ (B/A)
Litoral Norte e Agreste Baiano	10.930,15	598.801	4,00%	572,45	4,60%	359,44	62,79%	600,26
Sertão do São Francisco	10.431,93	538.535	3,59%	335,30	2,69%	257,89	76,92%	478,88
Extremo Sul	9.698,31	458.167	3,06%	346,80	2,79%	281,01	81,03%	613,34
Costa do Descobrimento	9.150,09	387.910	2,59%	112,68	0,90%	88,33	78,40%	227,72
Recôncavo	8.193,08	548.993	3,66%	189,58	1,52%	165,07	87,08%	300,69
Sertão Produtivo	7.893,89	487.511	3,25%	431,81	3,47%	387,65	89,77%	795,16
Bacia do Rio Corrente	7.215,85	205.549	1,37%	200,72	1,61%	167,69	83,54%	815,80
Baixo Sul	6.738,73	387.895	2,59%	170,64	1,37%	150,68	88,30%	388,46
Sisal	6.720,39	609.115	4,06%	383,71	3,08%	268,69	70,02%	441,12
Médio Rio de Contas	6.448,96	354.991	2,37%	184,66	1,48%	160,77	87,06%	452,88
Chapada Diamantina	6.113,40	382.442	2,55%	571,98	4,59%	464,07	81,13%	1213,43
Irecê	5.128,06	425.198	2,84%	370,94	2,98%	228,69	61,65%	537,85
Piemonte Norte do Itapicuru	5.116,78	276.396	1,84%	263,21	2,11%	212,32	80,66%	768,18
Semiárido Nordeste II	5.044,54	428.787	2,86%	395,06	3,17%	296,37	75,02%	691,18
Velho Chico	4.821,11	396.075	2,64%	505,11	4,06%	413,26	81,82%	1043,40
Itaparica	4.744,59	183.575	1,23%	134,19	1,08%	122,12	91,00%	665,24
Vale do Jiquiriçá	4.191,14	312.446	2,09%	356,31	2,86%	298,58	83,80%	955,63
Médio Sudoeste da Bahia	3.727,63	254.050	1,70%	200,81	1,61%	160,91	80,13%	633,37
Piemonte do Paraguaçu	3.434,87	274.241	1,83%	127,47	1,02%	114,94	90,17%	419,14
Piemonte da Diamantina	3.371,37	210.192	1,40%	121,18	0,97%	117,28	96,78%	557,95
Bacia do Jacuípe	3.094,30	267.930	1,79%	275,82	2,22%	219,06	79,42%	817,60
Bacia do Paramirim	1.375,66	150.271	1,00%	157,41	1,26%	150,63	95,69%	1002,38
Total	13.059,92⁽²⁾	14.985.284	100,00%	12.452,20	100,00%	9.485,68	76,18%	633,00⁽³⁾

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN e de dados da SEI.

Nota: ⁽¹⁾ Foram considerados apenas os orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, excluído o Orçamento de Investimento, visto que a execução orçamentária deste último não é realizada no Sistema FIPLAN.

⁽²⁾ Média do PIB per capita.

⁽³⁾ Média do investimento per capita.

Da tabela anterior, é possível observar que apenas 4 territórios possuem PIB per capita superior à média de R\$13.059,92. Observa-se também que existe uma diferença expressiva entre o território com maior PIB per capita (Metropolitano de Salvador), de R\$138.926,69, e o território com menor PIB per capita (Bacia do Paramirim), de apenas R\$1.375,66. Tal discrepância, em que um território possui PIB per capita mais de 100 vezes superior a outro indica que a distribuição dos investimentos ainda não surtiram o efeito desejado, conforme preceitua o art. 159, § 7º da CE/1989. Ademais, o Estado carece de mecanismos para mensurar o impacto das políticas públicas para redução das desigualdades inter-regionais, conforme apresentado no item a seguir:

2.6.1.4.1 Ausência de mecanismo para avaliação do impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais

Durante a elaboração da Seção Analítica das Contas de Governo de 2021, a Equipe de Auditoria sugeriu a emissão de recomendação para que o governo avaliasse o impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais, reiterando recomendação constante do Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2020. Desta forma, consta no Parecer Prévio de 2021 a seguinte recomendação: “Demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios”.

O Plano de Ação para atendimento às recomendações das Contas de Governo de 2021 apresentou, como solução para demonstrar a redução da desigualdade entre os territórios de identidade, a elaboração de uma matriz insumo-produto pela SEI, conforme trecho extraído do Plano:

A matriz-insumo produto é um instrumento capaz de apontar as reais necessidades de complementariedade de cadeias assim como prever ganhos ou perda de arrecadação a partir da vinda ou saída de investimentos empresariais. Deste modo, a matriz permitirá identificar como cada investimento atraído impactou a economia dos territórios, e, conseqüentemente, avaliar o resultado das ações públicas realizadas no território, não só referentes aos empreendimentos atraídos, mas também captar os impactos diretos e indiretos das obras de grande porte, construção de hospitais e de políticas de incentivo econômico.

No referido Plano de Ação, havia algumas iniciativas em andamento e outras a serem realizadas que visavam contribuir com informações mais detalhadas dos investimentos empresariais e políticas públicas. Essas informações serviriam para atender ao objetivo de evidenciar desigualdades econômicas regionais no Estado da Bahia e, por sua vez, subsidiariam a proposição de políticas públicas mais específicas, de acordo com as necessidades e características próprias de cada território. O quadro a seguir apresenta as cinco ações apresentadas, assim como seus respectivos prazos de conclusão:

QUADRO 26 – Ações previstas no Plano de Ação de 2021

Ação	Prazo
1. Disponibilizar os dados das notas fiscais eletrônicas para construção da matriz de insumo-produto por Território de identidade.	01/12/23
2. Elaborar a matriz de insumo-produto por Território de Identidade para análises de impactos regionais.	Jan/2023 a Dez/2023

Ação	Prazo
3. Elaborar capítulo específico no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023 (Ano IV) sobre os impactos do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável - Bahia Produtiva, em articulação com a unidade executora da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), selecionado como referência para estudar a contribuição de uma política para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios.	Jun/2023 a Mar/2024
4. Elaborar pesquisas e estudos para subsidiar a avaliação de políticas públicas.	Jun/2022 a Dez/2024
5. Elaborar relatório de avaliação de políticas públicas com base nas pesquisas e estudos desenvolvidos pela SEI.	Jan/2024 a Jan/2025

Fonte: Plano de Ação de 2021 (TCE/001622/2023).

Entendendo a importância do produto resultante dessas ações para a redução das desigualdades inter-regionais, a Equipe de Auditoria enviou solicitação de esclarecimentos à SEPLAN, indicada como responsável, solicitando a situação atual de implementação das supracitadas ações.

Em resposta, a SEPLAN informou que as ações 1 e 2 tiveram sua execução afetada por diversas dificuldades operacionais, como:

Erros na especificação das variáveis que comprometeram base de dados em construção; dificuldades orçamentárias e, também, as modificações institucionais - estruturais e na área de pessoal - decorrentes da nova gestão governamental iniciada em janeiro/2023. Desta forma, não foi possível, até o momento, a concretização destas proposições pela SEI e SEFAZ.

Nesse ínterim, a SEPLAN obteve informação de que a SEINFRA, recentemente, elaborou uma matriz-insumo-produto inter-regional baseada na metodologia “Matriz Leontief” instrumento que poderá somar para o fim pretendido com a recomendação c8 citada. Acerca do assunto, a SEPLAN já agendou para o início de março/2024, uma reunião para conhecimento da citada matriz.

Em relação à ação 3, a Auditoria confirmou que foi elaborado apêndice ao Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023 – Ano IV – 2023, denominado “Avaliação de Impacto do Projeto Bahia Produtiva”, sendo possível considerar a referida ação – como foi idealizada, de elaborar uma avaliação dos impactos do projeto – como realizada.

Entretanto, embora a avaliação afirme que houve “aumento da receita e na maior integração ao mercado dos beneficiados”, nada foi apresentado quanto aos possíveis efeitos na redução das desigualdades inter-regionais. Ademais, afirmou-se que seria necessária nova pesquisa para fornecer resultados conclusivos do projeto.

Sobre as ações 4 e 5, a SEPLAN informou que há no PPA 2024-2027 iniciativa visando “ampliar a capacidade de avaliação das políticas públicas”, cujo produto é a

implementação de uma Sistemática de Avaliação de Políticas Públicas. Ainda de acordo a secretaria:

Trata-se da estruturação de um processo sistêmico no âmbito da Sepege, com lastro no §16 do art. 37 c/c § 16 do 165 da CF/88, que terá o condão de organizar os esforços da Administração Estadual voltados ao conhecimento das políticas públicas e seus efeitos, inclusive quanto à redução das desigualdades inter-regionais, o que se constitui num desafio de fôlego tal a sua amplitude e complexidade. No plano quadrienal em vigor tem-se por meta realizar seis avaliações de políticas públicas, as quais contarão com pesquisas e estudos específicos contratados ou pactuados com SEI.

Em face do exposto, será necessário revisar as ações e prazos, inicialmente, propostos nos **Itens 4 e 5** (grifo do original).

Analisando a resposta da SEPLAN e as informações contidas na avaliação do projeto Bahia Produtiva, a Equipe de Auditoria conclui que nenhuma das ações planejadas possui um resultado concreto que pudesse evidenciar o impacto das políticas públicas na redução das desigualdades inter-regionais. Portanto, a Equipe Técnica sugere a reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021.

2.6.1.4.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendação ao Governo do Estado

Demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020 e 2021**).

2.6.1.5 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental²⁵¹

A publicidade institucional tem por objetivo a prestação de contas do planejamento e das ações tomadas pela Administração Pública, referentes à divulgação de campanhas, programas e notícias sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Para atender a essa demanda, foi alocada na LOA/2023 uma dotação inicial de R\$184,2 milhões²⁵², da qual foi liquidada a importância de R\$220,0 milhões, conforme detalhamento na tabela seguinte:

²⁵¹ Elaborado pela 6ª CCE.

²⁵² Esse valor não inclui o previsto no Orçamento de Investimento das empresas estatais, apenas o previsto nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

TABELA 34 – Despesas com promoção e divulgação da ação governamental por credor

Em R\$ milhões	
Credor	Valor
CCA Comunicação e Propaganda Ltda.	62,0
Leiaute Comunicação e Propaganda Ltda.	55,4
Objectiva Comunicação Ltda.	32,8
Morya Comunicação e Propaganda Ltda.	29,9
Outros	39,9
Total	220,0

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

Ademais, foram executados os valores de R\$15,8 milhões como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e R\$13,5 milhões pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos. Dessa forma, a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação das ações do Estado da Bahia totalizou R\$249,3 milhões, montante 15,84% superior aos gastos do exercício anterior.

A tabela a seguir demonstra, de forma resumida, o comportamento dos gastos com propaganda e publicidade nos últimos quatro anos.

TABELA 35 – Evolução da despesa com propaganda e publicidade

Em R\$ milhões				
Exercício	Valor	Variação Nominal (%)	Atualização (IGP-M)	Variação Atualizada (%)
2023	249,3	15,84	-	-
2022	215,2	-4,65	209,29	-9,9
2021	225,7	34,2	232,44	13,8
2020	168,2	5,6	204,20	-15,2

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

2.6.1.6 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)²⁵³

De acordo com as informações extraídas do Sistema FIPLAN Gerencial, o Poder Executivo empenhou no elemento de despesa “92 – Despesas de Exercícios Anteriores” o montante de R\$1,1 bilhão (DCCes de 2023, p. 150), indicando um crescimento de 3,9% em relação ao exercício de 2022. Nesta rubrica, foram empenhados, em 2023, considerando todos os Poderes, R\$1,5 bilhão.

Em comparação ao exercício anterior, as secretarias que historicamente apresentam maior volume de despesas empenhadas por DEA tiveram aumento nesse elemento de despesa em 2023, exceto a SETUR, conforme demonstrado na tabela a seguir:

²⁵³ Elaborado pela 7ª CCE.

TABELA 36 – Variação das despesas empenhadas como DEA – 2022 x 2023

Em R\$

Secretaria	2022	2023	Variação	Variação (%)
SESAB	377.341.925	456.106.349	78.764.424	20,87%
SAEB	173.247.204	222.827.698	49.580.495	28,62%
SEC	120.140.429	136.270.138	16.129.710	13,43%
SETUR	27.960.357	19.627.986	-8.332.370	-29,80%
SEAP	48.518.331	49.311.246	792.916	1,63%

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

2.6.1.6.1 Irregularidades no Processamento de DEA em 2023

A Auditoria selecionou para análise uma amostra de processos de despesas executadas como DEA em cinco secretarias estaduais, em montante equivalente a 19,79% das despesas executadas pelo Poder Executivo no exercício, conforme tabela a seguir.

TABELA 37 – Composição da amostra de Auditoria, empenhos realizados através de DEA – 2023

Em R\$

Unidade	Nº de Processos	Total da Amostra (A)	Total por Secretaria (B)	% (A/B)
SESAB	10	97.470.025	456.106.349	21,37%
SEC	08	20.385.786	136.270.138	19,02%
SAEB	10	61.260.164	222.827.698	27,49%
SEAP	10	32.005.334	49.311.246	64,90%
SETUR	08	2.924.344	19.627.986	14,90%
Total da amostra	46	214.045.653	815.204.185	26,26%
Total do Poder Executivo		1.081.801.649		19,79%

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Sistema FIPLAN Gerencial e Sistema Mirante.

- **SESAB**

Amostra dos processos selecionados para exame pela Auditoria:

TABELA 38 – Relação de processos, pagos em 2023 como DEA pela SESAB, examinados pela Auditoria

Em R\$

Equipamento / Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Valor
Hospital da Criança	Novembro e Dezembro/2022	Operacionalização de hospitais	1960100832300002025	10.283.693
			1960100832300002122	10.256.766
Hospital Metropolitano	Outubro e Novembro/2022		1960100832300002106	8.939.477
			1960100832300002084	8.894.800
Hospital do Oeste	Dezembro/2022		1960100832300002041	9.718.509
Hospital Espanhol	Dezembro/2022		1960100832300029608	7.114.797

Equipamento / Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Valor
Maternidade J. M. Magalhães Neto	Abril 2020 a Outubro/2022	Reajuste contratual de contrato de gestão	1960100832300028245	14.239.555
Fundação José Silveira	Novembro e Dezembro /2022	Prestação de serviços de saúde (Terceirização)	1960100832300016001 1960100832300002726	10.866.192 8.381.391
Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde	Dezembro/2022	Prestação de serviços médicos especializados (Terceirização)	1960100832300012144	8.774.845

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em processos de pagamento.

Constatações da Auditoria no exame dos processos de pagamento:

- 100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento, portanto as despesas são previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência;
- os processos de “contratações de serviços médicos especializados”, para a rede administrada diretamente pela SESAB, são relativos a profissionais da área de saúde contratados via terceirização para trabalharem na rede de saúde gerida de forma direta pelo Estado, situação tratada como irregular nos relatórios das Contas de Governo dos últimos exercícios.

Da análise dos processos de pagamento, verificou-se que as despesas eram conhecidas no exercício de competência, podendo ser empenhadas e contabilizadas, pelo menos de forma estimativa. Portanto, não há justificativa para terem sido executadas, na sua integralidade, no exercício seguinte, pela rubrica de DEA.

• SAEB

Na SAEB, 100,0% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício a que compete cada despesa.

Dentre os processos que constaram na amostra, a maioria é referente às despesas de contas médicas do PLANSEV, competência dezembro/2022. De acordo com o que consta no processo analisado (foi enviado um único processo compilado de várias despesas), as referidas despesas não foram empenhadas no exercício de 2022 “em razão da ausência de saldo orçamentário suficiente”.

Nos demais processos, as despesas estão relacionadas ao Programa Primeiro Emprego. Tratam-se de despesas com competência nos meses de setembro e outubro de 2022 e de reajustamentos contratuais que visaram o reequilíbrio econômico-financeiro.

Dessa forma, a análise dos processos que compuseram a amostra da Auditoria resultou no entendimento de que as despesas já eram conhecidas no exercício de competência e não foram executadas tempestivamente por falta de orçamento ou por deficiências de gestão que resultaram em inadimplência. Logo, os requisitos para execução de despesas, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, não foram observados. Importante salientar que esse mesmo apontamento foi feito pela Auditoria nas Contas de Governo do exercício de 2022.

- **SEC**

Amostra dos processos selecionados para exame pela Auditoria:

TABELA 39 – Relação de processos pagos em 2023 como DEA pela SEC examinados pela Auditoria

Em R\$

Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Valor
CRETA Comércio e Serviços Ltda	Novembro e Dezembro/2022	Serviços administrativos (copa, cozinha e limpeza)	1110100012300010567	3.742.348
			1110100012300012411	2.729.910
			1110100012300017790	1.549.674
MAP Serviços de Segurança EIRELI	Dezembro/2022	Serviços de segurança e vigilância patrimonial	1110100012300009836	1.788.544
			1110100012300008953	2.100.339
			1110100012300009062	2.881.454
			1110100012300009488	1.334.291
Rampa Serviços e Transportes Ltda	Agosto a Novembro/2022	Serviços de transporte escolar indígena	1110100682300000021	4.259.221

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em processos de pagamento.

Conclusão do exame da Auditoria: 100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento, portanto, as despesas são previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência. Saliente-se que todos processos selecionados se referem a despesas realizadas sem respaldo contratual.

- **SEAP**

Na SEAP, 100,0% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no próprio exercício de competência.

Os processos de pagamento (por indenização) tratam de despesas relacionadas à operacionalização de conjuntos penais e reajustamentos dos contratos (já expirados) que se referem a gestão de presídios estaduais.

TABELA 40 – Relação de processos pagos em 2023 como DEA pela SEAP examinados pela Auditoria

Em R\$

Credor	Competência	Objeto da despesa	Liquidação	Conjunto Penal	Valor
Socializa Empr. Serviços de Manutenção LTDA	Fevereiro/2017 a Maio/2022	Reajustamento de contrato	3510100032300012138	Salvador	8.806.384
	Janeiro/2018 a Março/2022		3510100032300012121	Barreiras	3.920.176
	Janeiro/2018 a Março/2022		3510100032300012111	Vitória da Conquista	3.437.006
	Dezembro/2022 ⁽¹⁾	Operacionalização de conjuntos penais	3510100032300001063	Lauro de Freitas	1.647.936
			3510100032300001081	Salvador	2.127.206
			3510100032300001047	Itabuna	3.474.191
			3510100032300001357	Barreiras	1.705.373
			3510100032300001101	Vitória da Conquista	2.226.878
			3510100032300005972	Eunápolis	1.392.794
Reviver Adm. Prisional Privada Ltda.	Dezembro/2022 ⁽¹⁾		3510100032300001128	Juazeiro	3.267.383

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em processos de pagamento.

Nota: ⁽¹⁾ Despesas realizadas sem respaldo contratual.

Como apontado repetidamente em Contas de Governo de outros exercícios, a SEAP faz uso irregular do elemento de despesa 92 para executar despesas correntes conhecidas e recorrentes para todos os exercícios, como no exemplo das despesas com operacionalização de unidades prisionais. Dessa forma, não há como transpor a ilegalidade do tratamento dado a esse tipo de despesa, uma vez que ficam ocultas no exercício de competência para serem pagas em exercícios posteriores como se desconhecidas fossem.

• SETUR

Na SETUR, 100% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no exercício de competência, registra-se que 2 dos 10 processos solicitados tiveram as liquidações estornadas, sendo 8 o número de processos de pagamento avaliados.

Chama a atenção nos processos analisados a emissão de notas de empenho com valores irrisórios, quando comparados aos valores que efetivamente foram executados em cada despesa, podendo-se inferir que são fictícios desde a sua concepção. Constam em cinco dos processos da amostra essas notas de empenho, que são canceladas poucos dias após a emissão. Assim como em todos os outros processos analisados, em todas as secretarias que compuseram a amostra da Auditoria, não há a realização de empenho prévio, sendo as referidas despesas

ocultadas do orçamento público, até que surgem em exercícios posteriores como DEA, sem atendimento aos requisitos legais.

TABELA 41 – Diferença entre alguns valores dos empenhos fictícios e os efetivamente liquidados – SETUR

Em R\$

Valor fictício (A)	Valor liquidado (B)	Número da liquidação	Objeto da despesa	Diferença (B-A)
50	420.000	3280200012300004183	Cota de patrocínio do projeto “Na pegada”.	419.950
50	300.000	3280200012300004051	Cota de patrocínio do projeto “Pegue leve BA”.	299.950
50	490.000	3280200012300004043	Cota de patrocínio do projeto “Literatur”	489.950
50	340.000	3280200012300009029	Cota de patrocínio do projeto “Bora de bike”.	339.950
50	280.000	2380200012300005066	Cota de patrocínio do projeto “Turismo inteligente”.	279.950
250	1.830.000	-	-	1.829.750

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base na análise dos processos de pagamento da amostra.

Importante salientar que essa prática de realizar empenhos com valores fictícios, de montantes irrisórios, já foi objeto de apontamento pela Auditoria²⁵⁴.

A seguir está apresentado uma tabela resumo das despesas executadas como DEA na SETUR.

TABELA 42 – DEA com cotas de patrocínio e obras – SETUR

Em R\$

Liquidação	Credor	Competência	Objeto da despesa	Valor
2380200012300005066	Brilho Estrelar Produções Artísticas LTDA.	Dezembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Turismo inteligente”.	280.000
3280200012300004051	Mais Ações Integradas EIRELI	Novembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Pegue leve BA”.	300.000

²⁵⁴ Processos TCE/004059/2020, TCE/004581/2021 e TCE/012872/2022.

Liquidação	Credor	Competência	Objeto da despesa	Valor
3280200012300009029	JPA Promoções Marketing e Representações EIRELI	Novembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Bora de bike”.	340.000
3280200012300004183	Mais Ações Integradas EIRELI	Dezembro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Na pegada”.	420.000
3280200012300011678	Gustavo Andrade Santos de Oliveira – ME	Março / 2019	Cota de patrocínio do projeto “Carnaustrelia 2ª edição”.	280.000
3280200012300004043	Mais Ações Integradas EIRELI	Outubro / 2022	Cota de patrocínio do projeto “Literatur”	490.000
3210100022300000901	Murilo Santana Oliveira Construtora EIRELI	Dezembro / 2022	Reforma de praças no município de Santa Brígida.	407.384
3210100022300001320	PJ Construções e Terraplanagem LTDA.	Jul a nov / 2022	Requalificação e ampliação da Marina da Penha	406.960

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base na análise dos processos de pagamento da amostra.

• Conclusão da análise da Auditoria

Ao fim da análise dos processos que compuseram a amostra, foi observado que a totalidade das despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – Despesas de exercícios anteriores não atendiam aos requisitos legais. Todas deveriam e tinham condição de serem empenhadas previamente, conforme estabelece o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e executadas no exercício de competência ou inscritas em restos a pagar, se fosse necessário.

QUADRO 27 – Empenhos por DEA em 2023 de despesas já conhecidas nos exercícios de competência

Unidade	Despesas Conhecidas em 2023
SESAB	100,0%
SAEB	100,0%
SEC	100,0%
SEAP	100,0%
SETUR	100,0%

Fonte: Análise da amostra de Auditoria.

Embora não tenham sido realizadas análises nos processos de pagamento das despesas empenhadas por meio de DEA em 2024, a Auditoria verificou que até março de 2024, o total de empenhos já é de R\$1,6 bilhão. Esse montante representa um

aumento de 50,3% em relação ao exercício de 2023. Vale ressaltar que o Estado apresentou déficit orçamentário de R\$2.546,0 em 2023, o que enseja o entendimento de que ainda mais despesas foram ocultadas no exercício, para serem executadas como DEA em 2024, conforme aponta o crescimento expressivo de despesas nesse elemento de despesa.

Em respostas às solicitações de esclarecimentos enviadas às secretarias, foram apresentadas argumentações que tem se repetido ao longo dos últimos exercícios. Desde falta de orçamento para execução das despesas até a essencialidade do serviço público prestado, fato é que as alegações não tem a capacidade de mudar a realidade apontada pela Auditoria no tocante a burla à lei orçamentária e ao ordenamento jurídico vigente.

A Auditoria tem apontado, recorrentemente, a gravidade da situação que envolve as despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – DEA. Novamente, no exercício de 2023, após a análise dos processos de pagamento que compuseram a amostra da Auditoria, ficou evidenciado o uso irregular do referido elemento de despesa, sendo as despesas ocultadas nos seus respectivos exercícios de competência, para então serem apresentadas como sendo passíveis de reconhecimento somente a posteriori.

2.6.1.6.2 Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários

A Auditoria comparou os valores de despesas executadas por meio de DEA em 2023, com os respectivos saldos orçamentários das secretarias em 2022. Ficou constatado que as DEA foram maiores do que os referidos saldos. Na tabela seguir, estão indicados os montantes que foram extrapolados do orçamento do exercício de 2022.

TABELA 43 – Despesas executadas por DEA irregulares em 2023 x Saldos orçamentários do exercício de 2022

Em R\$

Descrição	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Saldo Orç. 2022	DEA 2023	Diferença
	A	B	-	-	C = (B-A)	D	D – C
SESAB	8.661.806.892	8.486.621.585	8.258.607.084	8.170.917.724	175.185.307	456.106.349	-280.921.042
SAEB	13.790.262.598	13.585.666.855	13.504.580.494	13.389.264.323	204.595.743	222.827.698	-18.231.955
SETUR	292.809.352	286.320.220	283.240.337	281.780.843	6.489.131	19.627.986	-13.138.855
GABGOV	42.716.333	40.855.343	39.929.819	39.485.711	1.860.990	3.646.239	-1.785.249
SEAP	662.307.283	614.229.230	605.693.849	599.234.082	48.078.053	49.311.246	-1.233.193

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

Essa situação revela as distorções provocadas por essas irregularidades nos demonstrativos financeiros do Estado, tendo em vista a contratação de despesas em volume significativamente maior ao aprovado pelo Poder Legislativo, se considerado que a totalidade dessas despesas deveria ser contabilizada ainda no exercício de 2022.

2.6.1.6.3 Monitoramento da ressalva e recomendações d5 e d6

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foram apresentadas como recomendações:

d5. adotar as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização desse tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

d6. adotar medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);

Foi apresentado pelo Governo do Estado da Bahia o “Plano de Ação para Atendimento às Recomendações e Ressalvas do Tribunal de Contas do Estado Contas de Governo 2022”. Nele, a AGE indicou o que seriam “as ações corretivas e preventivas de ressalvas relativas às contas governamentais”.

No tocante às recomendações d5 e d6, foi informado que a Administração tem realizado esforços para reduzir as despesas executadas por meio de DEA. Não foram apontadas, no entanto, medidas objetivas para o saneamento do problema apontado pelo TCE/BA. Vale ressaltar que o tema é objeto de ressalvas e recomendações há muitos anos, nas Contas de Governo dos últimos exercícios.

Diante da ausência de apontamentos de ações, a Auditoria considera que as recomendações **não foram implementadas**.

2.6.1.6.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalvas

Execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de **R\$1,1 bilhão** executados como DEA em 2023, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram **R\$214,0 milhões**. Constatou-se que 100% da amostra de DEA não respeitou os requisitos estabelecidos no referido comando legal. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2022 e alerta nos exercícios de 2020, 2021 e 2022; e**

Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989 e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalva no exercício de 2018 e alerta e ressalva no exercício de 2022.**

Determinação ao Governo do Estado

Realizar os registros contábeis relacionados às despesas públicas: **a)** de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; **b)** em conformidade com o MCASP 9ª edição (item 4.4.2, p. 110); **c)** observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e **d)** de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13.

Alertas do art. 59, § 1º, V, da LRF

Distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária; e

Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.1.7 Restos a Pagar (RPs)²⁵⁵

São considerados RPs as despesas empenhadas, mas não pagas até 31/12, estando a sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente. O conceito de RPs está relacionado com os estágios da despesa pública, sendo eles o empenho, a liquidação e o pagamento.

²⁵⁵ Elaborado pela 7ª CCE.

Quando o pagamento não é realizado no próprio exercício, é feita à inscrição em RPs. Na inscrição, os RPs são classificados em RPs processados (RPPs) e RPs não processados (RPNPs). A inscrição em RPs é o que permite que a despesa continue a ser realizada no exercício seguinte.

Foram extraídos relatórios de execução de restos a pagar do Sistema FIPLAN Gerencial, contendo os valores de inscrição, pagamentos e cancelamentos de RPs (processados e não processados) no período de 2023.

De acordo com os relatórios, foram inscritos R\$2,3 bilhões em RPs, sendo R\$1,4 bilhão não processados e R\$859,8 milhões processados. Esses valores indicam um crescimento de 19,0% nas inscrições totais de restos a pagar em 2023, em relação ao exercício anterior.

Nas DDCEs de 2023 (p. 152), consta que no exercício foram pagos R\$1,0 bilhão de RPNPs. Considerando que também foram pagos R\$542,5 milhões em RPPs, o total de pagamentos equivaleu a 81,1% dos RPs inscritos em 2022. Desses, foram cancelados 18,7% e restaram como saldo a pagar apenas 0,3%, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 44 – Inscrições, pagamentos e cancelamentos de RPs – 2017 a 2023

Em R\$								
Exercício		Inscritos ⁽¹⁾	Pagos		Cancelados		Saldo	
		A	B	(B/A)	C	(C/A)	D= (A-B-C)	D/A
2017	RPNP	308.867.852	250.607.743		55.516.852			
	RPP	194.725.910	192.235.518		244.454			
	Total	503.593.762	442.843.261	87,9%	55.761.305	11,1%	4.989.197	1,0%
2018	RPNP	542.618.878	496.435.407		45.176.706			
	RPP	306.868.698	277.891.433		14.839.073			
	Total	849.487.576	774.326.840	91,2%	60.015.779	7,1%	15.144.958	1,8%
2019	RPNP	585.725.899	523.619.718		60.628.791			
	RPP	342.181.261	321.923.063		6.356.070			
	Total	927.907.160	845.542.781	91,1%	66.984.861	7,2%	15.379.518	1,7%
2020	RPNP	568.086.199	479.554.397		88.008.634			
	RPP	426.257.004	385.151.343		35.801.148			
	Total	994.343.204	864.705.741	87,0%	123.809.783	12,5%	5.827.680	0,6%
2021	RPNP	713.819.638	509.881.743		201.520.689			
	RPP	420.941.618	413.686.573		2.438.436			
	Total	1.134.761.256	923.568.316	81,4%	203.959.126	18,0%	7.233.814	0,6%

Exercício		Inscritos ⁽¹⁾	Pagos		Cancelados		Saldo	
2022								
	RPNP	1.428.380.100	1.076.438.222		350.431.750			
	RPP	394.756.302	382.669.295		5.983.951			
	Total	1.823.136.402	1.459.107.517	80,0%	356.415.701	19,5%	7.613.183	0,4%
2023								
	RPNP	1.371.145.668	1.020.206.175		350.633.597			
	RPP	556.522.404	542.476.037		9.341.305			
	Total	1.927.668.072	1.562.682.212	81,1%	359.974.902	18,7%	5.010.958	0,3%

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

Nota: ⁽¹⁾ Os Restos a pagar inscritos são referentes as inscrições realizadas no exercício anterior. Existem inscrições relativas a exercícios mais antigos, mas os valores não são materiais.

2.6.1.7.1 Subavaliação dos RPs causada pelo uso irregular de DEA

O uso irregular do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores tem como consequência uma subavaliação na conta de RPs.

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

Na totalidade dos processos de pagamento de despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, ficou evidenciado que as referidas despesas deveriam ser executadas no exercício de competência. Caso fossem realizados os devidos empenhos prévios, sendo respeitado o que está definido no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, essas despesas deveriam ser inscritas na conta de RPs, de acordo com o saldo orçamentário da dotação específica do exercício de competência.

Após a análise da amostra da Auditoria, o montante de despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em RPs foi de pelo menos R\$214,0 milhões (100% da amostra). Se considerado o total de despesas empenhadas por meio do elemento de despesa 92, esse valor poderia chegar a R\$1,1 bilhão. A tabela a seguir apresenta os valores para cada secretaria da amostra.

TABELA 45 – Subavaliação dos RPs em 2022 nos processos da amostra da Auditoria

Secretaria	Em R\$ milhões	
	Valor	
SESAB	97,5	
SAEB	61,3	
SEAP	32,0	
SEC	20,4	
SETUR	2,9	
Total	214,0	

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

De acordo com a LRF, no seu art. 53, V, o Estado tem o dever de apresentar o RREO (a ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre), que deve acompanhar demonstrativos relativos aos RPs, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar. Ainda, no que se refere à exigência do Relatório de Gestão Fiscal, no art. 55, III:

Art. 55. O relatório conterá [...]

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- [...]
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

Ainda em referência a LRF, na Seção VI – Da Fiscalização da Gestão Fiscal, o art. 59 atribui ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, a fiscalização do cumprimento da referida legislação, destacando mais uma vez a importância dos RPs. Assim está disposto:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

[...]

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar.

Importante salientar que, no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, o TCE/BA expediu alerta ao Poder Executivo, referente ao art. 59, § 1º, da LRF: “4) subavaliação de RPs, no valor de R\$211,7 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária (item 2.6.3.6 da Seção Analítica)”.

Os RPs devem ser contabilizadas corretamente, de modo que permita ao cidadão o acompanhamento dos compromissos assumidos pela Administração e também a situação da dívida pública.

2.6.1.7.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões , causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Inscriver em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
Subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de R\$214,0 milhões , representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.1.8 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares²⁵⁶

As emendas ao orçamento são um instrumento, previsto tanto na CF/1988 quanto na CE/1989, por meio do qual os parlamentares participam da alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual, desde que sejam compatíveis com o PPA e com a LDO.

De acordo com o § 9º, art. 160 da CE/1989, as emendas individuais de parlamentares são aprovadas no limite de 0,33% da RCL, realizada no exercício anterior. Cabe destacar que houve alteração no texto desse artigo, através da Emenda Constitucional Estadual nº 30, de 29/05/2023, no entanto o novo percentual de 1,00% só valerá a partir de 2024.

Considera-se obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente às emendas parlamentares impositivas aprovadas e dispostas no anexo da LOA, de maneira que atenda, de forma igualitária e impessoal, às emendas apresentadas, independentemente da autoria (art. 160, § 10, CE/1989).

Essas, então, são conhecidas como emendas parlamentares individuais de execução obrigatória ou ainda emendas impositivas.

²⁵⁶ Elaborado pela 7ª CCE.

A execução das emendas parlamentares deve ser objeto de manifestação específica no Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo (art. 160, § 13, II, CE/1989).

O art. 51 da Lei Estadual nº 14.490/2022 (LDO/2023) detalha a distribuição dos valores das emendas de forma que cada um dos parlamentares estaduais destine em suas propostas, no mínimo, 50,0% do seu limite para a área de saúde, 25,0% para a área de educação, e, no máximo, 25,0% para execução em qualquer área.

2.6.1.8.1 Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais

Foram destinados na LOA/2023, aproximadamente, R\$150,0 milhões para a elaboração de emendas parlamentares impositivas, valor que representa 0,33% da RCL do exercício de 2021 (R\$45,4 bilhão)²⁵⁷, atendendo ao parâmetro legal estabelecido na CE/1989.

No entanto, verificou-se que, no referido exercício, o valor que fora efetivamente vinculado a emendas individuais foi de R\$147,1 milhões, permanecendo R\$3,0 milhões como provisão para emenda parlamentar, na Unidade Encargos Gerais do Estado, conforme tabela a seguir, que também apresenta a Execução Orçamentária (valor empenhado) e a Execução Financeira (valor pago), por secretaria.

TABELA 46 – Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares

Em R\$ milhões

Secretaria	Orçado Atual (A)	AV (%)	Empenhado (B)	% Empenhado (B/A)	Pago (C)	% Pago (C/A)	Inscritos em RPs em 2024 (D)	% RP (D/A)
SESAB	77,69	51,78%	76,19	98,07%	51,44	66,21%	24,75	31,86%
SEC	38,97	25,97%	26,34	67,60%	26,15	67,11%	0,19	0,49%
SDR	15,55	10,36%	12,73	81,86%	12,73	81,86%	0,00	0,00%
SETRE	5,59	3,72%	0,93	16,73%	0,93	16,73%	0,00	0,00%
SSP	2,54	1,70%	2,28	89,45%	1,51	59,27%	0,77	30,18%
SEAGRI	1,93	1,29%	1,88	97,17%	1,75	90,67%	0,13	6,49%
Demais Secretarias	4,81	3,21%	2,37	49,28%	2,25	46,74%	0,12	2,54%
Total	147,09	98,03%	122,72	83,44%	96,76	65,79%	25,96	17,65%
Encargos Gerais do Estado ⁽¹⁾	2,96	1,97%	0,00	0,00%	0,00	0,00%		
Total ⁽²⁾	150,05	100,00%	122,72	81,79%	96,76	64,49%		

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

Nota: ⁽¹⁾ Provisão final para emenda em 2023. De acordo com a SEPLAN, o valor representa o somatório das cotas que não foram 100% utilizadas, conforme art. 53 da LDO/2023.

⁽²⁾ Correspondendo a 0,33% da RCL de 2021 no valor de R\$45,4 bilhões.

²⁵⁷ O PLOA/2023 foi elaborado durante o exercício de 2022. Portanto, considera-se o valor da RCL de 2021 para aplicação do percentual de 0,33%. O valor da RCL de 2021 está destacado nas DCCes de 2022, p. 902.

Com relação à destinação das emendas individuais propostas pelos deputados, a Auditoria confirmou que houve cumprimento do art. 51 da LDO/2023, uma vez que foram destinados 51,78% para a saúde (limite mínimo de 50%), 25,97% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 22,25% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%), conforme se pode verificar na tabela anterior.

Quanto à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, verifica-se na tabela anterior que foi empenhado 81,79% (R\$122,7 milhões) e pago 64,49% (R\$96,8 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,1 milhões), ou seja, constatou-se baixa execução financeira das emendas individuais aprovadas para o exercício de 2023.

2.6.1.8.2 Execução Desigual e Parcial das Emendas Parlamentares Individuais

No que se refere à obrigatoriedade de execução isonômica das emendas, conforme exige o §10, do art. 160 da CE/1989, a Auditoria verificou que o mandamento constitucional não foi cumprido, tendo em vista que houve variações entre 47,42% e 100% das despesas empenhadas (anexo 2 das DCCEs de 2023, p. 890-891) e entre 14,57% a 96,49% das despesas pagas (calculado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial).

Em relação à obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas, conforme exige o § 10, do art. 160 da CE/1989, cumpre registrar que o §11 do mesmo artigo dispõe que, no caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação das emendas individuais, as seguintes providências deverão ser adotadas:

- (i) até 30 junho, os Poderes publicarão as **justificativas do impedimento**;
- (ii) até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará **projeto de lei de crédito adicional** à Assembleia Legislativa para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado; e,
- (iii) até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão permanente prevista no art. 160, §1º, **o projeto será considerado rejeitado**. (grifo da Auditoria)

Ao tratar da matéria, o art. 56 da LDO/2023 estabeleceu que, nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o § 11 do art. 160 da CE/1989, as emendas não seriam de execução obrigatória enquanto perdurasse o impedimento, a contar da notificação do impedimento ao autor da emenda. Além disso, traz no § 2º o seguinte mandamento:

§2º Os impedimentos de que trata este artigo serão identificados pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução da emenda e, com as devidas justificativas, imediatamente comunicados oficialmente à SEPLAN, à Secretaria de Relações Institucionais - SERIN e ao autor da emenda para possíveis adequações técnicas.

Analisando a execução das secretarias com os quatro maiores orçamentos para emendas, a Equipe de Auditoria selecionou²⁵⁸ a SEC e a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) para apresentarem os motivos da execução parcial e quais providências foram adotadas para remanejamento dos recursos, caso existissem impedimentos técnicos ou legais insuperáveis.

Em resposta, a SEC apresentou os impedimentos técnicos previstos no art. 56, § 1º, IV e V, da LDO/2023. Além disso, verificou-se que as providências previstas no art. 56, § 2º, da LDO/2023 foram adotadas pela secretaria. Contudo, a SEC nada informou sobre a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023.

Até o fechamento desta Seção Analítica, a SETRE não havia respondido à Equipe de Auditoria.

Vale ressaltar que a execução parcial das emendas implica a não aplicação de recursos obrigatórios, que deveriam ser empregados em investimentos prioritários para beneficiar a sociedade.

Tendo por base as análises feitas, a Auditoria conclui que as secretarias continuam descumprindo os mandamentos da CE/1989 e da LDO/2023, no que se refere a execução das emendas parlamentares impositivas. Isso porque, apesar de a SEC apresentar os impedimentos para justificar a baixa execução, não fez a publicação na imprensa oficial do Estado, até a data de 30/06/2023, conforme estabelecido na LDO/2023 (art. 56, § 4º, I). Essa publicação é necessária para possibilitar o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável.

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

2.6.1.8.3 Monitoramento das recomendações c3 e e1

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

c3. elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de prestar informações e auxiliar no procedimento de execução, fornecendo as diretrizes para operacionalização e orientações técnicas, nos termos estabelecidos na CE/1989, nas LOAs e nas LDOs (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica);

²⁵⁸ O critério de seleção foi a baixa execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares pelas duas secretarias.

No Plano de Ação são apresentadas três “ações a realizar”, cujo responsável indicado é a Secretaria de Relações Institucionais (SERIN). Considerando que o prazo final de todas as ações é dezembro de 2024, a Auditoria classifica a recomendação como **a monitorar**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

e1. executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989, e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica).

Quanto a essa recomendação, no Plano de Ação é apresentada apenas a seguinte ação contínua:

1. Articulação com os parlamentares e suas assessorias, tendo em vista apoio no diálogo junto aos órgãos e secretarias competentes, que apontam óbices e entraves à execução, acerca de procedimentos administrativos a serem adotados por eles, no intuito de procederem os ajustes necessários com maior celeridade e eficiência tendo em vista o andamento das emendas impositivas.

Conforme apresentado no item 2.6.1.8.2 desta Seção Analítica, as emendas permaneceram com execução desigual e parcial durante o exercício 2023. Ademais, não foram adotadas todas as providências necessárias para remanejamento dos recursos quando da existência de impeditivos insuperáveis. Portanto, a Auditoria considera que essa recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.6.1.8.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 a 2022.

Determinação ao Governo do Estado

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

Recomendação ao Governo do Estado

Elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de detalhar: as obrigações legais e procedimentais que devem ser atendidas para o adequado processamento das emendas, as modalidades de transferência de recursos, as atribuições dos beneficiários, o passo a passo nos órgãos e entidades responsáveis pela execução, o cronograma e prazos nos termos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**).

2.6.1.9 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais²⁵⁹

O art. 7º, I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015 estabelece que a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo deve conter, no mínimo, as informações e os relatórios enumerados nos Anexos I, II, III, IV e V da referida norma.

No Anexo I consta que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis devem incluir detalhes sobre “os repasses por convênios a prefeitura e ONGs, indicando a movimentação no ano, resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.)”.

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

A Auditoria verificou que nas DCCs de 2023 não constam informações sobre os repasses por convênios, com detalhes sobre a movimentação no ano, assim como o resumo por situação.

Conforme visto no item 2.2.1 desta Seção Analítica, na DCCs constam apenas os saldos dos convênios pendentes de prestação de contas de algumas unidades orçamentárias nos exercícios de 2022 e 2023, contrariando o quanto disposto art. 7º, I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

A Auditoria destaca que a ausência de informações relativas aos repasses de recursos estaduais prejudica o exercício do controle social e é ponto recorrente nas Con-

²⁵⁹ Elaborado pela 1ª e 7ª CCEs.

tas do Chefe do Poder Executivo, tendo, inclusive, gerado recomendações, conforme visto a seguir:

2.6.1.9.2 Monitoramento das recomendações c1, c2, d9 e d10

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – constam as seguintes recomendações:

c1. aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, bem como atualizar o conjunto normativo atinentes aos aludidos instrumentos de transferência de recursos (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

c2. implantar plataforma/sistema de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

d9. atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

d10. implantar uma plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

Ao tratar da recomendação c1, o Plano de Ação informa que foram adotadas diversas medidas visando a definição de solução informatizada para implantação de um sistema para gestão e controle dos processos do MROSC, regidos pela Lei Federal nº 13.019, de 31/07/2014.

Sobre as informações apresentadas, a Auditoria destaca que as ações indicadas como realizadas são de períodos anteriores ao exercício de 2023. Inclusive, boa parte das ações já contavam no Plano de Ação das recomendações referentes ao exercício de 2020²⁶⁰, quando o TCE/BA recomendou o seguinte:

c22. implantar, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (Item 2.6.3.8 da Seção Analítica e item 4.6.4.6 da Seção Conclusiva)

²⁶⁰ TCE/001729/2022.

Cumprе ressaltar que, em 31/08/2024, completa 10 anos da publicação da Lei Federal nº 13.019/2014 e o art. 65²⁶¹ da referida norma continua sendo descumprido.

No que se refere às ações em andamento, o Plano de Ação destaca a definição sobre as atribuições da SAEB e SESAB acerca da contratação do sistema e realização de consulta pública para avaliação de eventuais fornecedores, com previsões de execuções para dezembro de 2023 e janeiro de 2024.

Com a atualização do Plano de Ação, em fevereiro de 2024, foi informado que a SAEB “colaborou com as especificações técnicas mínimas do MROSC para inclusão no processo de consulta pública da SESAB. Contudo, a consulta pública foi deserta no que se refere aos requisitos para o MROSC”.

Também consta no Plano de Ação que a SAEB participou de reunião com o Ministério de Gestão e Inovação e que na oportunidade a Diretora do Departamento de Transferências e Parcerias Voluntárias da União sinalizou que o “Transfere.gov” poderá estar disponível para customização dos estados e municípios a partir de 2025.

Por, fim, o Plano Ação destaca o seguinte:

Ademais, em contato com outros entes federados que avançaram na perspectiva de adoção da plataforma eletrônica (Piauí e Distrito Federal), foram realizadas reuniões para conhecer os softwares utilizados por esses Estados. Diante do cenário, a SAEB optou por conduzir sua própria consulta pública, com o intuito de buscar empresas especializadas em licenciamento de software capazes de atender às demandas das parcerias no âmbito do MROSC e instrumentos congêneres.

Quanto às ações em andamento, a Auditoria entende que não são suficientes para sanar as irregularidades identificadas, sobretudo, pela gravidade e recorrência com que o TCE/BA vem pontuando e expedindo recomendações ao Governo do Estado.

Cumprе registrar que a matéria em análise foi ressaltada no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022, conforme texto a seguir:

Ressalvas
[...]

3) às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);

²⁶¹ Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Diante do exposto, esta Auditoria conclui que as recomendações c1, c2, d9 e d10 não foram implementadas.

2.6.1.9.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 a 2022 e ressalva no exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Encaminhar a este TCE, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis.
Recomendações ao Governo do Estado
Atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022); e
Implantar plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022).

2.6.2 Execução Financeira

2.6.2.1 Pagamento de encargos moratórios (multa e juros)²⁶²

O Estado da Bahia tem desembolsado, ao longo dos anos, recursos para pagamento de encargos moratórios, gerando prejuízo aos cofres públicos e, consequente-

²⁶² Elaborado pela 7ª CCE.

mente, afrontando o Princípio da Economicidade. Desde 2015, diversos relatórios de auditoria evidenciaram fragilidades nos procedimentos de controle, conferência, pagamento, programação orçamentária e financeira do Estado, assim como a falta de apuração de responsabilidade aos danos causados ao erário.

Em 2023, o Poder Executivo pagou e contabilizou orçamentariamente no Sistema FIPLAN o montante de encargos moratórios apresentado na tabela a seguir.

TABELA 47 – Total pago de encargos moratórios em 2023, por Secretaria

Secretaria	Em R\$ milhões	
	Total	AV %
SDE	1,45	23,34%
SEC	1,16	18,78%
SSP	0,79	12,77%
SESAB	0,68	11,06%
SETUR	0,43	6,97%
Outras	1,68	27,09%
Total	6,19	100,00%

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

No sistema patrimonial foi contabilizado, em 2023, na conta “3.4.2 Juros e encargos de mora” R\$3,0 milhões, indicando uma divergência de R\$3,2 milhões entre os dois sistemas, considerando apenas o Poder Executivo.

Considerando todos os poderes, o montante de encargos moratórios apresentado nas Variações Patrimoniais Diminutivas, constante das DCCEs de 2023 (p. 135), foi de R\$3,3 milhões.

Portanto, a Auditoria conclui que não há harmonia nos procedimentos de registro contábil dos encargos moratórios.

2.6.2.1.1 Monitoramento das recomendações d2 a d4

d2. instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2022, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação são contextualizadas questões relacionadas ao Sistema RH Bahia, implantação do eSocial e adoção de medidas para redução no “pagamento de multas e juros por atraso no envio das obrigações previdenciárias, provenientes da necessidade de retrocálculos da diferença de meses anteriores”. Ademais, informa que a adoção de tais medidas estaria refletida na redução do pagamento de encargos moratórios de R\$23,1 milhões em 2020 para R\$4,6 milhões em 2022.

Além da contextualização, no Plano de Ação são apresentadas cinco ações classificadas como realizadas, todas relacionadas a despesas com pessoal.

No entanto, cabe destacar que a recomendação trata sobre a instauração de procedimentos administrativos para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios de qualquer natureza, não somente os relacionados a pessoal. Ademais, não foi indicada qualquer ação relacionada às demais providências necessárias, a exemplo de instauração de processos administrativos para ressarcimento do dano causado ao Erário.

A Auditoria considera que o pagamento de encargos moratórios configura dano ao Erário e permanece em montante relevante (pelo menos R\$6,2 milhões em 2023) e superior ao apurado em 2022. Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação foi **parcialmente implementada**, considerando as ações adotadas no âmbito das despesas com pessoal, sendo necessário reiterá-la no presente exercício, para que as ações alcancem todos os tipos de despesa.

d3. ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);

O Plano de Ação indica que, após estudos realizados pela SEFAZ, não seria necessário realizar nenhum ajuste no Sistema FIPLAN, tampouco encaminhar novo ofício circular com orientações, “visto que já existe o Ofício Circular Dicop n.º 37/2021 e o mesmo está vigente”.

Ocorre que, conforme apresentado no item 2.6.2.1 desta Seção Analítica, a Equipe de Auditoria identificou uma divergência de R\$3,2 milhões entre os sistemas orçamentário e patrimonial, considerando apenas o poder Executivo, na contabilização de encargos moratórios na conta “3.4.2 Juros e Encargos de Mora”.

Em resposta da SEFAZ à solicitação de esclarecimentos enviada pela Equipe de Auditoria, verificou-se que parte dos encargos moratórios estão sendo contabilizados em outras contas que não a “3.4.2 Juros e Encargos de Mora”, em desacordo com o previsto no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) – Estendido²⁶³. Ademais, em consultas ao Sistema FIPLAN, foi possível constatar que, quanto às despesas com concessionárias contabilizadas por meio de integração com o sistema GCC, os lançamentos de encargos moratórios não estão sendo adequadamente contabilizados na conta patrimonial “3.4.2 Juros e Encargos de Mora”.

Portanto, a Equipe de Auditoria considera que essa recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

²⁶³ Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-estendido/2023/114?ano_selecionado=2023. Acesso em: 09 abr. 2024.

d4. aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);

A SAEB informa, no Plano de Ação, uma série de ações de aprimoramento dos controles relacionados ao envio de informações previdenciárias ao Governo Federal e para recolhimento dos encargos previdenciários. Tais informações foram complementadas pela SAEB em resposta à solicitação da Equipe de Auditoria.

No entanto, considerando que, durante o exercício 2023 e exercícios seguintes:

1. as informações previdenciárias não estão sendo enviadas, via de regra, por meio das GFIPs, mas sim pelo e-Social; e
2. o recolhimento das contribuições previdenciárias não estão sendo realizadas, via de regra, por meio de GPS, mas sim pela DCTFWEB.

A Equipe de Auditoria conclui que esta recomendação **não é mais aplicável**, sendo necessário aprofundar os procedimentos para apurar os controles existentes, no novo cenário de utilização do eSocial e DCTFWEB.

2.6.2.1.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado

Instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2023, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022)**; e

Ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**.

2.6.2.2 Devolução de Recursos Federais²⁶⁴

De acordo com as DCCEs de 2023 (p. 74-76), o Poder Executivo do Estado da Bahia obteve receitas relacionadas com transferências voluntárias (convênios) junto ao governo federal no montante de R\$170,2 milhões; por outro lado, efetuou pagamentos, a título de devolução de recursos recebidos por convênios, no montante de R\$81,0 milhões (Ação “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito”). Tal ocorrência foi verificada nas seguintes secretarias:

²⁶⁴ Elaborado pela 7ª CCE.

TABELA 48 – Devolução de recursos federais por UJ em 2023

Em R\$ milhões	
Descrição	Valor
Assessoria de Planejamento e Gestão (SEDUR)	57,7
Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB)	5,9
Assessoria de Planejamento e Gestão (SIHS)	5,3
Assessoria de Planejamento e Gestão (SEAGRI)	3,4
Outras unidades	8,7
Total	81,0

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

Importante frisar que a devolução de saldos remanescentes deve ocorrer na mesma Fonte de Recursos utilizada para o registro da arrecadação, a exemplo das fontes 131/331 e 231/631 (Transferências Voluntárias Federais das Administrações Direta e Indireta, respectivamente), de modo a não gerar distorções ou pendências de conciliação nos saldos apresentados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF – da STN). Entretanto, em 2023, foram identificados pagamentos registrados como devolução de convênios em fontes que não são próprias para a arrecadação deste tipo de recurso, conforme tabela a seguir:

TABELA 49 – Devolução de recursos federais por fonte em 2023

Em R\$ milhões	
Fontes de recursos	Valor
121/321 - Operações de Crédito Internas em Moeda	57,2
131/331 - Transferências Voluntárias Federais - Adm. Direta	12,2
231/631 - Transferências Voluntárias Federais - Adm. Indir.	9,2
100/300 - Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	1,4
Outras fontes	1,0
Total	81,0

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

Portanto, o R\$1,4 milhão registrado nas fontes 100/300 em 2023 representa indícios de pagamentos que foram equivocadamente registrados como devolução de saldos de convênios.

Em 2021, a Auditoria²⁶⁵ analisou um pagamento de R\$2,2 milhões realizado pela SEDUR na fonte 100. Em virtude da Resolução TCE/BA nº 111, de 07/12/2022, o processo em questão foi convertido em tomada de contas para “instrumentalizar a apuração, apreciação e julgamento de eventuais irregularidades evidenciadas no presente processo, as quais, **ao que tudo indica nos autos, provocaram, em tese, dano ao erário estadual**” (grifo da Auditoria), ainda em tramitação. Nas Contas de

²⁶⁵ TCE/009274/2021.

Governo de 2022, foram analisados casos que também apresentaram indícios de irregularidades executados na SETRE (R\$2,4 milhões) e na SEC (R\$0,8 milhão).

Importante salientar que, nestes casos, os pagamentos realizados pela Bahia à União interromperam a tramitação dos processos de cobrança e a consequente instauração de tomada de contas, em que seriam apurados o valor do dano causado ao erário federal e seus responsáveis. Como consequência, o Estado absorveu os débitos pelos seus valores históricos, além de juros e correções monetárias, sem que os gestores responsáveis tenham sido identificados ou penalizados.

A jurisprudência do TCU²⁶⁶ é clara no sentido de que a ausência de funcionalidade do objeto conveniado implica imputação de débito do valor total executado **ao gestor conveniente** responsável pelo ajuste, não ao ente federativo. Ademais, o órgão²⁶⁷ já se posicionou no sentido de que a ausência do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e o bem adquirido por conta de recursos de convênio importa na irregularidade das contas do gestor conveniente responsável, com a consequente imputação de débito **ao próprio gestor** e não ao ente federativo.

Cabe reforçar a existência de registros semelhantes realizados ao longo dos últimos cinco anos, totalizando R\$18,7 milhões, que podem se tratar de danos causados ao erário federal e que foram indevidamente pagos pelo Poder Executivo estadual. A tabela a seguir evidencia as unidades que utilizaram as fontes 100/300 para registro de supostas devoluções de saldos remanescentes nos últimos 5 anos:

TABELA 50 – Histórico de devolução de recursos federais por UJ

Descrição	Em R\$ milhões					
	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Assessoria de Planejamento e Gestão (SETRE)	2,0	0,2	0,2	2,4	1,1	5,9
Assessoria de Planejamento e Gestão (SEDUR)	0,1	0,0	2,5	0,0	0,0	2,6
Assessoria de Planejamento e Gestão (SJDHDS)	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	1,5
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB)	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	1,7
Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)	0,0	0,0	0,1	1,3	0,0	1,4
Outras unidades	1,5	0,7	0,6	2,5	0,3	5,6
Total	3,6	2,7	3,3	7,7	1,4	18,7

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

2.6.2.2.1 Monitoramento das recomendações d7 e d8

d7. emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);

²⁶⁶ Acórdãos TCU nº 2828/2015 (Plenário); 5661/2014, 1731/2015, 1960/2015, 7148/2015, 2812/2017, 9083/2017 e 17219/2021 (Primeira Câmara); e 4312/2014, 3324/2015, 0494/2016, 2303/2017 e 2005/2017 (Segunda Câmara).

²⁶⁷ Acórdãos TCU nº 3441/2012 (Plenário); e 2171/2007, 1189/2008 e 3773/2011 (Primeira Câmara).

d8. implementar um controle interno preventivo no Sistema FIPLAN para vedar a realização de pagamentos na PAOE “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito” em fontes de recursos inadequadas à característica da citada PAOE, visando evitar a realização de pagamentos indevidos pelo erário estadual (item 2.6.3.7.1 da Seção Analítica);

Em relação à recomendação d7, o assunto está sendo tratado em processo específico na Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA), já havendo orientações firmadas quanto à necessidade de oitiva prévia da Procuradoria antes da devolução de recursos oriundos de ajustes celebrados com a União. Resta pendente a decisão quanto à edição de ato normativo que discipline tais situações, o que demandaria a constituição de Grupo de Trabalho Interinstitucional com PGE/BA, SEFAZ e SEPLAN. Dessa forma, a Auditoria entende que a recomendação foi **parcialmente implementada** e deve ser reiterada.

Quanto à recomendação d8, já foram apresentados argumentos técnicos que justificam a não implementação de um controle interno que vede a realização de pagamentos na PAOE 8007, por exemplo, nas fontes de recursos não vinculados (100/300), sendo tais argumentos acatados pela Auditoria.

O Executivo alterou o fluxo dos Processos de Modificação Orçamentária (PMO) para possibilitar o acompanhamento dos processos de devolução de recursos do Estado para a União, efetuando análise junto aos gestores. Foi desenvolvido relatório específico que disponibiliza informações sobre a execução do objeto e a justificativa do conveniente para a realização das restituições. Dessa forma, a Auditoria entende que a recomendação foi **implementada**.

2.6.2.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, IX, e 10 do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e com a PGE/BA (art. 2º, VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos.
Recomendação ao Governo do Estado
Emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, V e VI, do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e a PGE/BA (art. 2º, I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022).

2.6.2.3 Ordem cronológica de pagamentos

O art. 6º da Lei Estadual nº 9.433, de 01/03/2005, determina que os pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços devem obedecer à ordem cronológica das datas de sua exigibilidade, para cada fonte de recursos, segregada por unidade administrativa e categorias de contratos.

Além de obedecer à ordem cronológica de pagamentos, por força do § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005, a Administração deve publicar, nos sites oficiais, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos.

2.6.2.3.1 Ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual

Nas Contas de Governo do exercício de 2022, a Auditoria pontuou a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Ao apreciar as Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, o TCE/BA fez a seguinte recomendação:

b3. adotar medidas para que as distintas unidades da administração pública realizem a publicação, na internet, nos respectivos sites oficiais, da relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, em obediência ao princípio da transparência e em conformidade com o § 1º do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item da Seção 2.6.3.11.1 da Seção Analítica);

2.6.2.3.2 Monitoramento da recomendação b3

No Plano de Ação para atendimento das recomendações das contas de governo do exercício de 2022, consta como ação realizada a instrução do “Processo SEI 013134020190007353-58 com minuta de decreto para regulamentar procedimentos relativos à ordem cronológica de pagamentos, em tramitação e análise técnica e jurídica”.

Como ação a realizar, o Plano de Ação indica a disponibilização de consulta no Portal Transparência Bahia que permita ao cidadão acompanhar a ordem cronológica dos pagamentos realizados por unidade gestora. Cumpre ressaltar que o prazo indicado para conclusão da referida ação foi abril de 2024.

No Plano de Ação atualizado, encaminhado pela AGE em fevereiro de 2024, consta que a rotina eletrônica estaria em fase de homologação e aguardando a edição do decreto que regulamentará a ordem cronológica de pagamentos.

Com a finalidade de verificar se a recomendação b3 foi atendida, a Auditoria encaminhou solicitação de informações para a SAEB, em 09/05/2024, questionando se o decreto com a regulamentação da ordem cronológica de pagamento já foi publicado e se a rotina eletrônica já foi homologada.

Em resposta, a SAEB informou que a Portaria Conjunta PGE-SAEB-SAEFAZ, a qual dispõe sobre as ações e responsabilidades para cumprir a ordem cronológica de pagamentos encontra-se em fase de análise, portanto, o decreto com a regulamentação não foi publicado.

Sobre as informações disponibilizadas pela SAEB, a Auditoria destaca que não foram adotadas medidas concretas para sanar a inconsistência. Assim, a Equipe Técnica conclui que a recomendação b3 **não foi implementada**.

Cumprе registrar que, mesmo após quase 19 anos de vigência da Lei Estadual nº 9.433/2005 e quatro recomendações do TCE/BA, ainda não houve regulamentação do art. 6º do referido comando legal.

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

Na apreciação das Contas do exercício de 2022, além da recomendação b3, o TCE/BA expediu o seguinte alerta:

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

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

[...]

6) a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira (item 2.6.3.11 da Seção Analítica);

Tendo em vista o quanto exposto, a Auditoria reforça que a situação é grave e propõe os encaminhamentos a seguir.

2.6.2.3.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio do exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Disponibilizar, nos sites oficiais do Governo, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, conforme disposto no § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005.
Recomendação ao Governo do Estado
Promover a devida regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista o quanto disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 c/c o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
A ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira.

2.6.3 Execução Fiscal

2.6.3.1 Apuração dos limites de Saúde e Educação²⁶⁸

Em relação ao cumprimento dos limites legais relativos à aplicação de recursos nas áreas de Saúde e Educação, para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), considerando o estabelecido no art. 198, § 2º, II, e art. 212, caput e § 1º da CF/1988, observou-se que a Receita Líquida de Impostos (RLI) do exercício importou R\$46,7 bilhões.

2.6.3.1.1 Limite de gasto com Saúde

Objetivando verificar a adequação das operações empregadas na apuração das despesas computadas no cálculo desse limite constitucional, foram aplicados proce-

²⁶⁸ Elaborado pela 2ª e 5ª CCEs.

dimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos, utilizando-se a base de dados do Sistema FIPLAN; revisão das rubricas e dos saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do Sistema Mirante e análise da coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes. Da análise, não foram identificadas diferenças significativas que comprometessem o valor para cumprimento do mínimo exigido constitucionalmente.

Conforme apurado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Próprias com ASPS, elaborado pela SEFAZ e disponível no site institucional da secretaria²⁶⁹, o Estado da Bahia realizou, no exercício, despesas no montante de R\$7,2 bilhões, atingindo 15,36% das receitas resultantes de impostos e das transferências constitucionais e legais, atendendo, deste modo, ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas estabelecido constitucionalmente.

2.6.3.1.2 Limite de gasto com Educação

Com o objetivo de verificar a adequação dos valores em relação às despesas computadas na apuração dos limites constitucionais, foram aplicados procedimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos. Para tal, utilizou-se a base de dados do Sistema FIPLAN, bem como foram revisadas as rubricas e saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do Sistema Mirante, considerando a coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes.

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, elaborado pela SEFAZ (DCCEs de 2023, p. 867-870), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R\$12,0 bilhões, equivalentes a 25,64% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais. A princípio, atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

No entanto, ao examinar a elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucional, conforme estabelecido no art. 212 da CF/1988 e no art. 69 da Lei Federal nº 9.394/1996, observaram-se despesas inelegíveis no montante de R\$129,4 milhões. Essas despesas estão discriminadas na tabela a seguir, representando uma afronta à citada Lei:

TABELA 51 – Despesas Inelegíveis como MDE

Em R\$ milhões	
Ação Orçamentária/Discriminação	Valor liquidado
4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior - Partiu Estágio/Mais Futuro	16,2
3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença	113,2
Total liquidado	129,4

Fonte: Sistema FIPLAN.

²⁶⁹ https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/financas-publicas/relatorios/bimestrais/exec_desp_saude_dez_23.pdf.

A Auditoria solicitou²⁷⁰ à SAF/SEFAZ, assim como ao Gabinete do Secretário da Educação, os esclarecimentos para as situações apontadas.

Com relação à Ação 3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença, houve contestação por parte da SEFAZ e da SEC em relação ao montante inicial de despesas inelegíveis apontadas pela Auditoria. Apenas o valor de R\$113,2 milhões foi considerado como despesas em manutenção e desenvolvimento em ensino, enquanto o restante foi executado com recursos provenientes dos juros e multa do precatório do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e não compôs a base de cálculo do percentual constitucional. Ambas as Secretarias citaram que estão amparadas pelo Parecer exarado pela PGE/BA²⁷¹, cuja manifestação foi favorável ao enquadramento dos gastos referentes ao Programa Bolsa Presença no cômputo do limite mínimo de educação, não podendo ser enquadrado como assistencial.

Quanto à Ação 4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior – Partiu Estágio/Mais Futuro, apenas a SEC se manifestou sobre esse grupo de despesas. Alegou-se que se trata de pagamento de bolsa a estudantes em contraprestação de serviço na administração pública estadual, conforme o Decreto Estadual nº 11.342, de 01/12/2008, e que faz parte do processo de formação do aluno, não se confundindo com auxílio assistencial.

No que diz respeito à Ação 4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior - Partiu Estágio/Mais Futuro, o art. 5º da Lei Estadual nº 13.458, de 10/12/2015, estabelece que se trata de um auxílio financeiro com o objetivo de minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes de Graduação das Universidades Públicas Estaduais da Bahia em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Portanto, fica demonstrado seu caráter assistencial e, consequentemente, afronta ao art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

Ademais, no tocante ao processo SEI 011.5508.2021.0016821-66, não obstante o Despacho nº GAB-PGE-080-2021, de 26/08/2021, aprovando o Despacho nº PA-180-2021, de 26/08/2021, que “[...] opinou favoravelmente à alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais”, cabe destacar o Parecer nº PA-NPMA-306-2021, de 24/08/2021, o qual registra que:

Desse modo, diante do exposto, entende-se que os gastos com o Programa Bolsa Presença não podem ser enquadrados como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, não compondo o limite mínimo de aplicação, pelo Estado, em educação, exigido pela Constituição Federal.

Portanto, a Auditoria mantém o entendimento de que os pagamentos decorrentes dos Programas Mais Futuro e Bolsa Presença são benefícios de caráter assistencial,

²⁷⁰ Por intermédio do Ofício Conjunto nº 01/2024, enviado em 12/03/2024, e da Solicitação EOAR nº 01/2024, de 18/03/2024.

²⁷¹ Por meio do processo SEI 011.5508.2021.0016821-66.

destinados aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o objetivo de garantir sua permanência na instituição de ensino. É importante ressaltar que essa posição da Auditoria está alinhada com a Nota Recomendatória ATRICON nº 02/2023, conforme a seguir:

3. Monitorem a efetiva aplicação dos recursos públicos complementares em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos exatos termos dos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394, de 1996), alertando que, fora dessas balizas, os gastos poderão ser considerados em desvio de finalidade. Assim, exemplificativamente, dispêndios com programas de alimentação escolar e assistência médica e **social** não poderão ser apropriados como de MDE. (grifo da Auditoria)

Diante do exposto, observa-se que os esclarecimentos apresentados pela SEFAZ e SEC não sanam as irregularidades apontadas.

A revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, efetuada pela Auditoria, considerando a dedução destas despesas inelegíveis, reduz o índice obtido para 25,36%, portanto, cumprindo o art. 212 da CF/1988.

A seguir, pode-se acompanhar como este Tribunal de Contas vem apreciando o referido tema, conforme linha do tempo:

FIGURA 22 – Encaminhamentos dos Pareceres Prévios relacionados a despesas inelegíveis como MDE

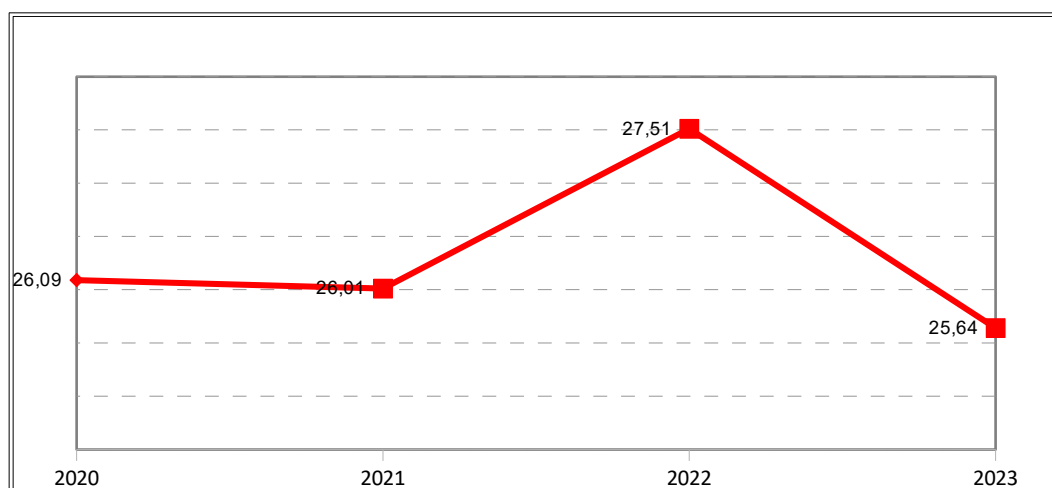


Fonte: Sistema PROINFO.

No acompanhamento da evolução do Índice Constitucional de aplicação em MDE sobre a RLI, ao longo do PPA 2020-2023, observa-se um comportamento de estabilidade nos dois primeiros anos iniciais, com o registro de 26,09% e 26,01% em 2020 e 2021, respectivamente. Ademais, no exercício de 2022, houve a anotação de aumento de 1,5% em relação ao ano anterior.

Entretanto, no exercício auditado, observa-se um decréscimo de 1,87% da RLI aplicado na MDE no exercício de 2023, em relação ao ano de 2022, considerando os Índices publicados pela SEFAZ, como se pode observar através do gráfico a seguir:

GRÁFICO 53 – Evolução do índice constitucional de aplicação em MDE sobre a RLI – 2020 A 2023 (%)



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE.

O decréscimo de despesas com MDE, de 27,51% para 25,64%, no exercício em questão, de acordo com os dados publicados pela SEFAZ, deve-se ao fato de a receita líquida de impostos, se comparada à do exercício de 2022, ter crescido de R\$43,9 bilhões para R\$46,7 bilhões no exercício de 2023, enquanto o valor total das despesas para fins de limite diminuiu de R\$12,1 bilhões para R\$12,0 bilhões no exercício de 2023.

Com relação ao limite mínimo a ser aplicado em despesas com pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, no percentual de 70,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, procedeu-se à confrontação de relatórios extraídos do Sistema Mirante com os valores registrados no RREO. Constatou-se que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo com montante de R\$4,2 bilhões, correspondentes a 83,12% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2023, acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei.

2.6.3.1.2.1 Monitoramento da recomendação d27

Ao apreciar a prestação de contas do exercício de 2022, o Plenário do TCE/BA recomendou o seguinte:

d27. abster-se de contabilizar como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com os programas de natureza assistencial instituídos pelas Leis Estaduais nº 13.458/2015 e nº 14.310/2021, haja vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica).

No Plano de Ação apresentado para atender à recomendação e alerta daquele parecer, foi informado que as ações são indiretamente assistenciais, mas são devidas pela natureza educacional, para que se garanta a aplicação de um princípio que consta em Lei Federal que visa regulamentar o direito à Educação, constitucionalmente previsto, art. 3º, I, da LDB.

Através de exames empreendidos ao longo do exercício de 2023, observa-se a continuidade da ocorrência, inclusive com apontamento de R\$129,4 milhões de despesas inelegíveis, nas ações 4131 - Administração de Bolsa Estágio de Nível Superior - Partiu Estágio/Mais Futuro e 3002 - Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social - Bolsa Presença.

Dessa forma, a Auditoria conclui que essa recomendação **não foi implementada** e o alerta não foi atendido.

2.6.3.1.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$129,4 milhões , no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
A inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.3.2 Pessoal e Encargos Sociais²⁷²

Em seu art. 19, a LRF fixa o limite da despesa total com pessoal (ativo e inativo) em 60,00% da RCL para os Estados, estabelecendo, no art. 20, a forma de repartição desse total entre os poderes.

2.6.3.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi destacado que o Poder Executivo encontrava-se abaixo do limite de alerta previsto no art. 59 da LRF.

Na tabela a seguir, são apresentados os valores de cada parcela integrante do cálculo da despesa com pessoal e o respectivo percentual de participação em relação à RCL, para a data de 31/12/2023, tendo sido esses itens publicados pelo Poder Executivo (DCCEs de 2023, p. 102) e apurados pela Auditoria.

TABELA 52 – Relação entre Despesa com Pessoal e RCL – Poder Executivo

Em R\$ milhões

Discriminação	Poder Executivo ⁽¹⁾		
	Publicado (a)	Apurado pela Auditoria (b)	Diferença (a) - (b)
Despesa Bruta com pessoal (I)	27.856,09	28.974,70	-1.118,61
Pessoal Ativo	17.341,57	17.341,57	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	9.923,22	9.923,22	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	591,30	1.709,91	-1.118,61
Despesas Não Computadas (II)	5.219,68	4.458,63	761,05
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	24,54	24,54	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	893,83	893,83	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	103,73	103,73	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.197,58	3.436,53	761,05
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	22.636,41	24.516,07	-1.879,66
Despesa Total com Pessoal ⁽²⁾	22.830,22	24.709,88	-1.879,66
RCL ⁽³⁾	57.104,63	57.104,63	0,00
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	39,98%	43,27%	-3,29%

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Relatório de Gestão Fiscal Publicado e do Sistema FIPLAN Gerencial.

Notas: ⁽¹⁾ Não obstante a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPE, seus gastos com pessoal são registrados junto com os do Poder Executivo, em razão de inexistir, ainda, disposição legal definidora do limite de despesa com pessoal para aquele órgão.

⁽²⁾ Incluso RP não processado – R\$193.814.873,23.

⁽³⁾ RCL ajustada conforme art. 166, § 13, da CF/1988.

²⁷² Elaborado pela 6ª CCE.



Dos dados da tabela anterior, conclui-se que o Poder Executivo obteve o índice de 39,98%, não ultrapassando o limite de alerta das despesas com pessoal.

Em relação à diferença no montante de R\$1,1 bilhão na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização”, ela se refere a despesas com a contratação de serviços médicos e hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela SESAB, que foram indevidamente classificados no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, em vez do elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”.

Diversas auditorias deste TCE, efetuadas em exercícios anteriores na SESAB, apontam que a contratação de serviços médicos/hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela citada Secretaria, vem sendo realizada pela Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS), por intermédio do credenciamento de médicos inscritos como pessoas jurídicas e mediante contratação de instituições privadas, com o objetivo de alocar profissionais de saúde na rede própria de saúde do estado.

Diante de tal situação, encaminhou-se o Ofício Conjunto nº 003/2024, requerendo esclarecimentos acerca das contratações em questão no exercício de 2023. Em resposta²⁷³, a SESAB encaminhou as informações discriminadas na tabela seguinte:

TABELA 53 – Despesas de pessoal mediante terceirização de atividades finalísticas da SESAB

Em R\$ milhões		
Tipo de Contratação	Contratado	Valor
Credenciamento de médicos ⁽¹⁾	Diversas Pessoas Jurídicas	337,26
	Fundação José Silveira	454,45
Contrato de Terceirização ⁽²⁾	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	169,51
	Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS)	135,30
	Consórcio ASCLEPIO	22,09
Total		1.118,61

Fonte: Dados fornecidos pela SAIS/SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 143/2024, datado de 22/02/2024 (protocolo nº TCE/001377/2024).

Notas: ⁽¹⁾ O valor referente aos gastos com serviços médicos por meio de Credenciamento de médicos decorre de diversos contratos com Pessoas Jurídicas. Parte desses contratos encontrava-se com suas vigências expiradas.

⁽²⁾ Os valores concernentes aos gastos com serviços médicos ou multiprofissionais de saúde por meio de contratação de entidades decorreram dos seguintes contratos: FJS (nº 20/2012, 23/2019, 048/2018 e 49/2019); IGH (nº 015/2015, 038/2016, 047/2018, 67/2019, 022/2019, 03/2021 e 04/2021); INTS (nº 034/2016 e 050/2016) e Consórcio ASCLEPIO nº 025/2019. Parte desses contratos encontrava-se com a vigência expirada, e seus serviços foram pagos por meio de indenização.

Saliente-se que as duas modalidades de contratação de serviços médicos, constantes da tabela anterior, não se confundem com a contratação de organizações sociais para a gestão de unidades da administração indireta da Secretaria, pois têm nature-

²⁷³ Por meio do Ofício GASEC nº 143/2024, de 22/02/2024.

za de substituição de postos de trabalho de médicos e outros profissionais de saúde, caracterizando intermediação de mão de obra, empregada em atividades finalísticas das unidades de saúde, inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal da Secretaria.

Embora formalmente os contratos em análise tenham como objeto a prestação de serviços de saúde, materialmente estes contratos se configuram como de mera intermediação de mão de obra, conforme verificado nas visitas às unidades de saúde (tomando-se como amostras as cidades de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Guanambi, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista), locais onde ocorre a execução dos referidos contratos, por ocasião de inspeção realizada pela 2ª CCE deste Tribunal na SESAB²⁷⁴.

Apesar disso, os registros contábeis decorrentes das despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, vêm sendo indevidamente classificados no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica) em vez do elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização).

Tal classificação é incompatível com as orientações estabelecidas no MDF da STN quanto às despesas de pessoal nos moldes exigidos pelo art. 18, § 1º da LRF, o qual estabelece que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Assim, a Auditoria sustenta a irregularidade da classificação realizada pela SESAB, levando em consideração que o apontamento se refere às contratações de entidades para fornecimento de mão de obra, conforme constatado *in loco*, para substituição de servidor, na atividade finalística da secretaria. A contabilização dessas contratações no elemento de despesa 39, ao invés do 34, distorce o cálculo referente ao limite imposto pela LRF e tem sido recorrentemente apontado em relatórios de auditorias anteriores deste TCE, referentes às prestações de contas da SAIS dos exercícios de 2012 e 2013, bem como das contas da UJ SESAB/SAIS relativas aos exercícios de 2015 a 2022.

Em relação à divergência de R\$761,1 milhões nos cálculos efetuados pela Auditoria, ela se refere ao montante considerado indevidamente pelo Poder Executivo como dedução do cômputo da despesa de pessoal, no item “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, cujas despesas foram financiadas com a fonte “260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial)”.

Quanto ao cômputo das despesas pagas mediante a fonte 260, no exame das Contas do exercício de 2018, a decisão do Tribunal Pleno acompanhou o posicionamen-

²⁷⁴ TCE/011641/2019.

to do Ministério Público de Contas, que divergiu do entendimento da Auditoria e da STN, sob os seguintes argumentos, cujos trechos foram destacados no Parecer²⁷⁵:

Como se nota, a **decisão judicial** do TJ/BA, ao permitir que as receitas do BAPREV fossem direcionadas ao pagamento de benefícios de inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, proporcionou a **eliminação da principal característica do plano de segregação de massas que é a incomunicabilidade entre os fundos em repartição e em capitalização quanto aos respectivos beneficiários, recursos e obrigações**.

A partir da publicação da referida decisão monocrática, a divisão do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia - RPPS/BA em BAPREV e FUNPREV, como idealizado pela Lei Estadual nº 10.955/2007, **passou a ter relevância apenas do ponto de vista contábil**, porque, repise-se, os recursos próprios do BAPREV vêm sendo sistematicamente direcionados para pagamento de beneficiários do FUNPREV.

Nesse sentido, **enquanto não for reformada a decisão do TJ/BA**, no plano fático, a divisão entre o BAPREV e o FUNPREV inexistirá, razão por que os recursos próprios de ambos, podendo ser utilizados para pagamentos de quaisquer beneficiários, deverão, como consequência da aludida decisão, ser deduzidos da despesa bruta com pessoal, na forma como constou nos demonstrativos apresentados. (grifo da Auditoria)

Entretanto, a Auditoria manteve seu posicionamento acompanhando o entendimento da STN, a quem compete a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, a qual considera que os recursos oriundos da decisão judicial monocrática de transferências de recursos do BAPREV são caracterizados como cobertura da insuficiência financeira do FUNPREV, portanto, não podem ser deduzidos para câmputo da despesa com pessoal.

A STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 17/2018/GDESP/COREM/SURIN/STN-MF, de 21/12/2018, em atendimento à consulta da Auditoria, se pronunciou nos seguintes termos:

8. Neste sentido, foi realizada consulta por e-mail à Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF, coordenação responsável pela elaboração do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN. [...] **o entendimento expresso no MDF é que para que as despesas com pessoal custeadas com recursos vinculados ao RPPS sejam passíveis de dedução para câmputo da despesa, é necessário que tenha sido instituída alguma forma de equilíbrio financeiro e atuarial conforme regras da Secretaria de Previdência. Caso algumas das medidas de equilíbrio não tenham sido implementadas, o fato de vincular alguns recursos ao RPPS tem o mesmo significado de fazer o aporte financeiro nos casos de déficit**. A diferença nesse caso é que, ao invés do recurso ir para o tesouro do ente e depois ser repassado ao RPPS, o recurso está sendo direcionado diretamente ao RPPS, **mas a essência é a mesma**.

²⁷⁵ Ref. 2219222-1 – p. 129-130.

Esse entendimento vale também para os planos financeiros no caso da segregação das massas. Esse plano será sempre deficitário e independentemente de haver alguma vinculação de recursos para esse plano, esses recursos continuarão a ser tratados como repasse financeiro e as despesas custeadas com eles não poderão ser deduzidas. (grifo da Auditoria)

Ocorre que houve julgamento do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, conforme acórdão publicado em 05/05/2020, onde acordaram os Desembargadores integrantes da Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ/BA), por unanimidade de votos, em REJEITAR as preliminares e no mérito NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, na forma do quanto fundamentado no seguinte voto da Excelentíssima Relatora, Des^a. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel: “Dessa maneira, o VOTO é no sentido de JULGAR PREJUDICADO o agravo interno, REJEITAR as preliminares e, no mérito, NEGAR PROVIMENTO a este recurso de agravo de instrumento”.

Com o julgamento pela improcedência do referido agravo, **inexiste qualquer tipo de respaldo judicial ou legal** que determine/autorize a transferência de recursos do fundo previdenciário para o fundo financeiro.

Releva mencionar que nas Contas de Governo do exercício anterior, a PGE/BA alegou que, apesar do julgamento do Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000, a matéria em questão está atualmente tramitando no STF por meio da Ação Cível Originária (ACO) nº 3023/2017. Acrescentou que foi deferida uma tutela de urgência pelo relator original Ministro Celso de Mello, que decretou a suspensão imediata dos efeitos da ordem de recomposição dos direitos transferidos do BAPREV para o FUNPREV. Além disso, informou que a questão em análise foi regulamentada pela Lei Estadual nº 13.552, de 23/03/2016, que autorizou a utilização do excedente do Fundo Previdenciário (BAPREV) para o Fundo Financeiro (FUNPREV), visando ao pagamento dos benefícios previdenciários e mitigar o déficit previdenciário.

Concluiu que o STF atribuiu repercussão geral à matéria por meio do Recurso Extraordinário (RE) 1007271, que trata da competência legislativa da União em matéria previdenciária. O RE 1007271 também está pendente de julgamento, com a Procuradora-Geral da República manifestando-se pela sua preferência de julgamento. Nesse contexto, a PGE/BA argumentou, à época, que é necessário aguardar o julgamento da ACO 3023/2017, não cabendo emissão de um alerta.

Esta Auditoria reforça posicionamentos anteriores de que as alegações trazidas pela PGE/BA não devem prosperar. O parecer da PGE/BA faz alusão à Tutela de Urgência concedida na ACO nº 3023/2017, em que o STF assim se manifestou:

[...]

que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude

o Parecer Técnico nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017 (doc. 10), bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estatais, pela União Federal.

Desse modo, a decisão judicial trata apenas da recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV, realizados em decorrência da Lei Estadual nº 13.552/2016, que autorizou, **excepcionalmente, no exercício de 2016**, a transferência de recursos decorrentes de superávit financeiro do BAPREV para o FUNPREV.

O que a decisão do STF garante é que não sejam devolvidos ao BAPREV os valores transferidos ao FUNPREV em decorrência da referida lei. Tal decisão não deve ser interpretada de modo extensivo, de modo a subsidiar a continuidade de transferência de recursos, até porque a própria Lei Estadual nº 13.552/2016 dispõe que tal transferência seria realizada de **modo excepcional no exercício de 2016 e somente em relação ao superávit financeiro do fundo**.

Portanto, **improcede a manifestação da PGE/BA** no sentido de reconhecer a liberdade de movimentar os recursos presentes nos dois fundos previdenciários, até julgamento definitivo de mérito da ACO, em tramitação no STF. É indubitável que há situações distintas entre o Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000 e a ACO nº 3023/2017, em relação às transferências de recursos entre os fundos.

A Auditoria ratifica que, com a decisão pela improcedência do Agravo de Instrumento 0024397-55.2016.8.05.0000 pelo Tribunal de Justiça da Bahia, foi cessada a comunicação de valores entre o BAPREV e o FUNPREV.

Em consonância com a conclusão da Auditoria, relevante trazer o posicionamento do Ministério da Previdência Social nos trechos destacados a seguir, retirados do Parecer SEI nº 93/2023/MPS:

DAS TRANSFERÊNCIAS INDEVIDAS DE RECURSOS ENTRE OS FUNDOS

75. Segundo apurado pela Auditoria Direta não presencial de Informações Previdenciárias realizada no RPPS do Estado da Bahia em 2018 e concluída em 2019 (Relatório de Auditoria Direta SEI/ME - 3085270), foram realizadas transferências de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, nos exercícios de 2016 e 2017, no total de R\$ 2.299.302.022,58 (dois bilhões, duzentos e noventa e nove milhões, trezentos e dois mil vinte e dois reais e cinquenta e oito centavos). **Tais transferências teriam sido autorizadas pela Lei Estadual nº 13.552/2016 e por decisão judicial exarada nos autos do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000.**

[...]

80. **A transferência de recursos ocorrida em 2016 foi autorizada pela Lei estadual nº 13.552/2016**, a qual dispôs que a transferência, em caráter excepcional, ficaria limitada ao valor do superávit financeiro calculado na avaliação atuarial realizada em 2016, preservando a margem de segurança de 25% (vinte e cinco por cento) do superávit técnico.

81. **Quanto às transferências de recursos operadas em 2017 e exercícios posteriores, o Estado da Bahia alegou que foi instado a cumprir Decisão Judicial, exarada nos autos do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000**, com o seguinte teor: “determinar/autorizar que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios a quem tem direito, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)”. (grifo da Auditoria)

Prossegue o Ministério da Previdência Social em sua análise por meio do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP):

83 Ocorre que a referida decisão foi revista, em 05/05/2020, pela mesma magistrada que deferiu a medida pleiteada, desembargadora Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel, que entendeu não haver mais necessidade da medida emergencial de comunicação de valores dos fundos de previdência (FUNPREV e BAPREV). O voto da desembargadora foi conver□do em Acórdão, aprovado por unanimidade de votos pelos desembargadores integrantes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, cópia anexa SEI/MGI 38698976.

Desta forma, conclui que a decisão judicial que autorizava a comunicação de recursos entre os fundos **perdeu sua eficácia** a partir da publicação do Acórdão datado de 05/05/2020, lavrada nos Autos do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000.

Ademais, relevante destacar do referido parecer o entendimento do Ministério da Previdência Social acerca da outra ação em trâmite no STF, ratificando posicionamentos anteriores da Auditoria e refutando a principal argumentação da PGE/BA, de que não caberia emissão de alerta por parte da Auditoria para suspensão imediata das transferências entre os fundos até que houvesse o julgamento da ACO. Veja-se o que disse o Ministério de forma clara:

Quanto à Ação Civil Originária nº 3.023, que corre perante o Supremo Tribunal Federal, verifica-se que a tutela provisória concedida **não alcança autorizar a transferência de recursos entre os fundos de previdência realizada posteriormente a seu ajuizamento**, haja vista que buscava ver declarada a inexistência de obrigação do Estado da Bahia de atender à ordem da União para recomposição da reserva constituída pelo Baprev, ou seja, de restituir os valores transferidos do Plano Previdenciário **para o Plano Finan-**

ceiro realizadas até 2017, conforme medida liminar concedida pelo ministro Celso de Mello, em 04/08/2017, nos seguintes termos:

“Sendo assim, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão deduzida na presente sede processual, defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar, até final julgamento da presente demanda, que sejam imediatamente sustados os efeitos da ordem de recomposição de todos os valores transferidos do BAPREV para o FUNPREV a que alude o Parecer Técnico nº 22/2017, objeto do Ofício nº 105/2017, bem como as exigências complementares e acessórias que importem em cerceio e controle dos fundos estaduais, pela União Federal, renovando-se, ainda, o Certificado de Regularidade Previdenciária cujo vencimento, no caso, dar-se-á em 21/08/2017” (grifo da Auditoria)

Acrescenta que, de acordo com consulta processual no site institucional do STF, a União apresentou Agravo Regimental em tutela provisória na ACO nº 3.023, que foi apreciado pelo Plenário do Tribunal, Sessão Virtual de 16/06/2023 a 23/06/2023, conforme Acórdão publicado em 26/06/2023. No aludido julgamento, o STF negou provimento ao recurso da União, mantendo a decisão agravada, assim, “enquanto perdurar os efeitos da medida, prevalece o impedimento à inscrição de irregularidade do Estado da Bahia no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV), em razão das transferências de recursos ocorridas até 2017”.

Conclui o Ministério da Previdência que a:

[...] decisão do STF em momento algum autorizou as transferências de recursos que se realizaram posteriormente ao ajuizamento da ACO, mesmo porque não foi objeto do pedido da peça inicial. Disso resulta que as transferências ocorridas após a decisão de 05/05/2020, lavrada nos Autos do Agravo de Instrumento n.º 0024397-55.2016.8.05.0000, **não mais possuem amparo jurídico**. (grifo da Auditoria)

Quando interpretações de decisões judiciais não são decorrentes de uma análise minuciosa de seus impactos financeiros e atuariais, contribuem para o desequilíbrio do RPPS e agravamento de sua sustentabilidade. No caso em tela, o entendimento da PGE/BA permitiu a **transferência indevida** de recursos entre os fundos da ordem de **R\$2,4 bilhões**, compreendendo o período desde a decisão judicial em 05/2020 até 12/2023, em evidente descumprimento de ordem judicial.

Releva salientar que em 2024 houve aprovação da Lei Estadual nº 14.651/2024, com modificações importantes para a previdência estadual, como a alteração do marco inicial do BAPREV para 29/07/2016, equiparando à data de criação da Previdência Complementar na Bahia.

A Lei também dispõe, no seu art. 3º, que o Estado da Bahia, com base em estudos atuariais, realizará aportes anuais para a recomposição financeira do BAPREV e al-

cance do seu equilíbrio atuarial no prazo máximo de 35 anos, contados da data de início de vigência desta Lei, na forma a ser estabelecida em Lei.

O efeito financeiro mais imediato com a aprovação do referido normativo foi a cessação em 2024 das transferências de recursos entre os fundos previdenciários. Quanto à meta de reequilíbrio atuarial do Plano Previdenciário (BAPREV), caberá às auditorias futuras o devido acompanhamento das medidas previstas em lei.

O total dos gastos realizados pelo Estado da Bahia com pessoal de todos os poderes e órgãos está demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 54 – Relação entre despesa com pessoal e RCL – consolidado

Em R\$ milhões

Discriminação	Consolidado		
	Publicado	Apurado pela Auditoria	Diferença
Despesa Bruta com Pessoal	34.475,70	35.594,31	-1.118,61
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	69,94	69,94	0,0
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	969,87	969,87	0,0
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	479,86	479,86	0,0
(-) Inativos com Recursos Vinculados	5.291,89	4.530,84	761,05
(=) Despesa Total de Pessoal	27.664,14	29.543,80	-1.879,66
RCL⁽¹⁾	57.104,63	57.104,63	0,0
Participação da Despesa com Pessoal na RCL (%)	48,44	51,74%	-3,30%

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Sistema FIPLAN Gerencial.

Nota: ⁽¹⁾ RCL ajustada conforme art. 166, § 13, da CF/1988.

Em suma, considerando-se os valores apresentados nas tabelas anteriores, verifica-se que os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes e dos órgãos correspondem a 43,27% e 51,74% da RCL, respectivamente, sendo importante destacar que o Poder Executivo encontra-se abaixo do limite de alerta previsto no art. 59 da LRF, conforme demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 28 – Participação da Despesa com Pessoal na RCL

Em %

Poder/Órgão	Limite Legal (art. 20)	Limite Prudencial (art. 22)	Limite para Alerta (art. 59)	Participação em 2023	
				Publicado	Apurado pela Auditoria
Consolidado	60,00	57,00	54,00	48,44	51,74
Executivo	48,60	46,17	43,74	39,98	43,27

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.3.2.2 Monitoramento da recomendação d28

d28. adotar providências no sentido de promover a imediata suspensão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, ante a ausência de respaldo judicial ou legal que ampare esse tipo de procedimento

Segundo o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação (Fevereiro de 2024), constam como ação realizada a propositura de um Projeto de Lei, com o objetivo de estabelecer o equilíbrio atuarial do BAPREV, mediante uma nova proposta de segregação de massas, que visa equiparar a data de criação do Fundo Previdenciário, à data de criação da Previdência Complementar (RPC), aliado a uma recomposição financeira do Fundo BAPREV, que voltaria a acumular e capitalizar os recursos oriundos das contribuições dos servidores e da contribuição patronal mensal.

Como visto no item anterior, a referida ação foi concretizada com a publicação da Lei Estadual nº 14.651, de 03/01/2024, cujo um dos efeitos foi a suspensão da transferência de recursos entre os fundos. Pelo exposto, a Auditoria conclui que a recomendação d28 foi **implementada**, não obstante a irregularidade ter pendurado ao longo do exercício de 2023.

2.6.3.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão , em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Contabilizar despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, § 1º da LRF.

2.6.3.3 Previdência Oficial do Estado²⁷⁶

2.6.3.3.1 Limite de Gastos com Inativos e Pensionistas

De acordo com a Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, os Estados são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos respectivos regimes próprios decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Conforme apresentado nas DCCEs de 2023 (p. 96), o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R\$6,2 bilhões, visando à cobertura do seu déficit financeiro.

Ademais, conforme demonstrado nas DCCEs de 2023 (p. 97), a relação de 1,56 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a

²⁷⁶ Elaborado pela 6ª CCE.

contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite legal (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998. A contribuição patronal não pode exceder o dobro da contribuição dos segurados.

2.6.3.3.2 Criação ou Majoração de Benefícios Previdenciários

Em seu art. 17, § 1º, a LRF condiciona a criação e/ou a majoração de benefícios previdenciários à elaboração de uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro com a indicação da origem dos recursos para o custeio do acréscimo das despesas.

Quanto à majoração na remuneração dos servidores ativos e, conseqüentemente, nos benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas, em 2023, verificou-se que decorreram dos seguintes atos normativos:

QUADRO 29 – Atos concessivos de majorações na remuneração

Lei Estadual	Data	Ementa
14.563	16/05/2023	Estabelece percentual de revisão geral incidente sobre os vencimentos, subsídios, soldos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, proventos e pensões da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, na forma que indica, e dá outras providências.
14.565	16/05/2023	Altera a estrutura remuneratória dos cargos das carreiras dos Grupos Ocupacionais Artes e Cultura, Comunicação Social, Técnico-Administrativo, Técnico-Específico, Serviços de Apoio Técnico-Administrativo da Procuradoria Geral do Estado – PGE, Obras Públicas e Fiscalização e Regulação, dos cargos das carreiras de Nível de Apoio - NA, do Quadro Especial das Universidades, dos cargos da carreira de Delegado de Polícia Civil, da carreira do Magistério Público das Universidades Estaduais e dos cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas, da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, na forma que indica, e dá outras providências.
14.571	23/05/2023	Institui a Gratificação por Exercício Cumulativo de Atribuições do Escrivão de Polícia Civil e Investigador de Polícia Civil, na forma que indica.
14.579	02/06/2023	Altera a estrutura de cargos em comissão da Secretaria da Segurança Pública - SSP, e dá outras providências.
14.581	02/06/2023	Estabelece percentual a título de revisão geral anual incidente sobre os vencimentos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, proventos e pensões dos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.
14.582	02/06/2023	Estabelece percentual de revisão geral incidente sobre os vencimentos e gratificações dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, proventos e pensões do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e modifica a composição da Junta Médica Oficial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Lei Estadual	Data	Ementa
14.583	02/06/2023	Dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo, das funções comissionadas símbolos FC-1 a FC-8, das funções gratificadas, dos proventos de aposentadoria e as pensões da Assembleia Legislativa, na forma que indica, e dá outras providências.
14.589	15/08/2023	Estabelece percentual de revisão geral incidente sobre os vencimentos, gratificações e proventos dos servidores, as funções de confiança e os cargos em comissão do Ministério Público do Estado da Bahia, altera os anexos da Lei nº 8.966, de 22 de dezembro de 2003, e dá outras providências.
14.590	15/08/2023	Reajusta os vencimentos e vantagens dos cargos efetivos e dos cargos em comissão, no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia, e dá outras providências.
14.640	15/12/2023	Altera dispositivos das Leis nº 13.192, de 06 de novembro de 2014, nº 13.731, de 05 de julho de 2017, nº 10.547, de 27 de dezembro de 2006, e dá outras providências.
14.645	26/12/2023	Altera o Quadro de Cargos de Carreira e o Quadro Organizacional das Procuradorias e Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, estabelecidos pela Lei nº 14.313, de 03 de maio de 2021, e dá outras providências.

Fontes: Diário Oficial do Estado e site www.legislabahia.ba.gov.br.

As despesas criadas com o reajuste das remunerações e dos benefícios em 2023, por força das Leis Estaduais nºs 14.563, 14.581, 14.582, 14.583, 14.589 e 14.590 enquadram-se na regra do § 6º do art. 17 da LRF, isenta o ente de cumprir as exigências legais no caso de reajustamento de remuneração de pessoal prevista no art. 37, X, da CF/1988, *in verbis*:

A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, **observada a iniciativa privativa em cada caso**, assegurada revisão geral anual, sempre na **mesma data** e sem distinção de índices. (grifo da Auditoria)

Entende-se, dessa forma, perfeitamente aplicável às Leis Estaduais o disposto no art. 37, X, da CF/1988, em razão de conter previsão de reajuste a todos os servidores de um determinado Poder.

O entendimento assente na doutrina é de que a ideia de revisão, contida no dispositivo constitucional acima comentado, representa o ato pelo qual o Poder Público atualiza as remunerações dos servidores públicos, de modo a recuperar as perdas decorrentes da corrosão salarial impostas pelo processo inflacionário. É de Di Pietro (2023, p. 714)²⁷⁷ a lição que se amolda perfeitamente ao que se expõe:

[...] A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, **o que não impede revisões outras, feitas**

²⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios. (grifo da Auditoria)

Já as despesas criadas em 2023 pelas Leis Estaduais nºs 14.565, 14.571 e 14.579, 14.640 e 14.645 que tratam da criação de cargos ou vantagens, ou do aumento de seus valores, não se enquadram na regra do § 6º do art. 17 da LRF, por não se tratar do reajustamento disciplinado pelo art. 37, X, da CF/1988, mas de aumento nos vencimentos/vantagens, com a criação de gratificação ou de cargo para uma determinada categoria de servidor público.

Sendo assim, o ato normativo em análise deve ser acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício 2023 e para os dois subsequentes, bem como da comprovação de que a despesa criada ou majorada não afetará as metas de resultados fiscais previstas, inclusive com as premissas e a metodologia de cálculos utilizados, nos termos exigidos pela LRF.

Ressalte-se que o art. 17, § 5º da LRF dispõe que a despesa não será executada antes da implementação das medidas referidas anteriormente, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar, tendo como consequência pelo seu descumprimento a nulidade do ato que deu causa ao aumento de despesa com pessoal, nos termos do art. 15 e caput do art. 21 da referida Lei.

Ademais, com vistas a dar transparência aos atos normativos que tratam das majorações na remuneração dos servidores em atividade e nos benefícios da previdência social, recomenda-se não apenas o controle acerca da elaboração, mas também a ampla divulgação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro acompanhadas dos seus respectivos estudos.

2.6.3.4 Endividamento Público²⁷⁸

A LRF enfatiza o dever de se controlar o nível de endividamento dos entes públicos, dispondo, no art. 32, sobre a observância aos limites e às condições fixadas pelo Senado Federal. As Resoluções do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, e nº 43, de 21/12/2001, regulamentaram os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária, bem como os limites e as condições de autorização das operações de crédito interno e externo, inclusive concessão de garantias.

No quadro a seguir, foram resumidas as informações mais relevantes quanto ao cumprimento dos limites inerentes ao endividamento do Estado, relacionados principalmente com a RCL, presentes nas DCCEs de 2023 (p. 114-117).

²⁷⁸ Elaborado pela 3ª CCE.

QUADRO 30 – Resumo das informações sobre os limites de endividamento

Limite	Referencial	Índice		Situação
		Limite legal	Apurado em 2023	
Para a dívida consolidada líquida	RCL	Até 200,00%	36,5%	Cumprido
Para liberações de operações de crédito no ano	Despesas de Capital	Até 100,00%	6,7%	Cumprido
Do montante global das operações de crédito realizadas	RCL	Até 16,00%	1,3%	Cumprido
Para os dispêndios no ano	Média Projetada da RCL	Até 11,50%	2,1%	Cumprido
Para concessão de garantias de valores	RCL	Até 22,00%	0,0%	Cumprido

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2023.

A Auditoria aplicou procedimentos objetivando avaliar a consistência dos valores, saldos e cálculos realizados para a apuração dos índices, com base nos critérios estabelecidos no manual do STN. Foi constatado, no tocante ao limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL) que, conforme comentado no item 2.7.3.7 desta Seção Analítica, as deduções da dívida consolidada, apresentadas no Demonstrativo da DCL (DCCes de 2023, p. 896-897), encontravam-se subavaliadas em R\$76,8 milhões, em virtude de divergências identificadas entre os saldos nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos do Sistema FIPLAN.

Além dos limites apresentados na tabela anterior, regulamentados pelo Senado Federal e apurados pela SEFAZ, a STN apura a Capacidade de Pagamento (CAPAG), tendo o Estado da Bahia obtido classificação de CAPAG “A” no exercício de 2022.

2.6.3.5 Parcerias Público-Privadas (PPPs)²⁷⁹

O art. 28 da Lei Federal nº 11.079, de 30/12/2004, definiu, como limite para realização de despesas com contratos de PPP, o percentual de 5,00% da RCL projetada para os dez exercícios seguintes, sob pena de o Estado ficar impedido de receber, da União, transferências voluntárias ou garantias.

O Demonstrativo das PPPs, constante às p. 105-107 das DCCes de 2023, indica que, em 2023, encontravam-se vigentes oito contratos de PPP, sendo três de concessão patrocinada, do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, do Sistema Viário BA-052 e do Sistema Viário Oeste (incluindo a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica), e outros cinco de concessão administrativa, conforme a seguir detalhado:

²⁷⁹ Elaborado pela 3ª CCE.

TABELA 55 – Resumo dos Contratos de PPP

Em R\$ milhões

Objeto do Contrato	Ano de assinatura	Duração	Despesas em 2023	Concessionária
Ente Federado, exceto estatais Não Dependentes⁽¹⁾			1.379,7	
Hospital do Subúrbio ⁽²⁾	2010	10 anos	279,0	PRODAL Saúde S.A.
Arena Fonte Nova	2010	18 anos	130,0	Fonte Nova Negócios e Participações S.A.
Instituto Couto Maia	2013	25 anos	71,3	Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S.A.
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas	2013	35 anos	651,1	Companhia do Metrô da Bahia
Diagnóstico por Imagem	2015	11,5 anos	154,1	Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A.
Sistema BA-052	2018	20 anos	94,2	Concessionária Estrada do Feijão SPE S.A.
Sistema Viário do Oeste	2020	35 anos	0,0	Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A.
Estatais Não Dependentes			102,5	
Emissário Submarino ⁽³⁾	2006	20 anos	102,5	Concessionária Jaguaribe S/A
Total			1.482,2	

Fonte: Demonstrativo das PPPs – DCCEs de 2023.

Notas: ⁽¹⁾ Consta ainda no Demonstrativo a PPP a contratar "Aeroporto da Costa do Descobrimento".⁽²⁾ Prorrogado por mais 7 anos e 19 dias, a partir de junho/2023.⁽³⁾ Contrato firmado pela EMBASA. Despesas não incluídas para fins de consolidação das DCCEs de 2023.

Da análise dos dados do citado demonstrativo, observa-se que o Estado da Bahia, em 2023, realizou despesas com o pagamento de contraprestações equivalendo a 2,41% da RCL, cumprindo o limite estabelecido para PPPs.

Ficou evidenciado, também, que, com base nas estimativas para as receitas e despesas dessa natureza para os próximos dez anos, não seria ultrapassado o limite de 5,00% indicado na Lei Federal.

2.6.3.6 Resultado Primário

O Resultado Primário é a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras ou fiscais). Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo Estado e o valor obtido indica se os níveis de arrecadação primária são suficientes para suportar os gastos primários. Sendo o resultado superavitário, os recursos são direcionados para o pagamento de serviços da dívida e para a redução de seu estoque. No caso de haver déficit primário, ocorre o crescimento da dívida pública.

No fim do exercício de 2023, conforme publicado à p. 97 das DCCEs de 2023, o Resultado Primário foi deficitário em R\$1,1 bilhão, sendo que a meta fiscal originalmente prevista na LDO/2023 era de superávit, no valor de R\$376,7 milhões, mas foi alterada por meio da Lei Estadual nº 14.643/2023 para um déficit de até R\$2,5 bilhões.

No Balanço Patrimonial publicado nas DCCEs de 2022 (p. 187), havia um ativo financeiro no valor de R\$13,1 bilhões para um passivo financeiro de R\$3,4 bilhões, gerando, portanto, um superávit financeiro de R\$9,7 bilhões. Desse montante, até o período sob análise, conforme balanço orçamentário já homologado pelo SICONFI em seu Anexo 01, foi utilizado para a abertura de créditos orçamentários adicionais o montante de R\$7,9 bilhões.

Esses créditos adicionais, portanto, viabilizaram a execução de despesas no exercício de 2023 que tiveram como suporte receitas realizadas em exercícios anteriores. Tal fato, como se esclarecerá adiante, no item 2.6.3.6.1, foi o fator determinante para que o resultado primário fosse deficitário no fim do exercício sob exame.

Nos trabalhos de Auditoria de acompanhamento da LRF do terceiro quadrimestre do exercício de 2023, verificou-se a seguinte inconformidade:

2.6.3.6.1 Ausência de apresentação de fundamentos legais no PL nº 25.130 para a alteração das metas fiscais da LDO para o exercício de 2023

Até o fim do 4º bimestre de 2023, o Resultado Primário atingiu o montante de R\$2,3 bilhões. Já no fim do quinto bimestre, o Resultado Primário, ainda superavitário, foi de R\$320,7 milhões, representando 85,14% da meta fiscal estabelecida para o exercício na LDO/2023.

No dia 01/12/2023, o Poder Executivo encaminhou à ALBA o PL nº 25.130 com o objetivo de alterar as metas fiscais estabelecidas na LDO/2023, dentre as quais a do Resultado Primário Acima da Linha, desta feita, projetando o Resultado Primário, valor corrente, em R\$2.518,0 negativos.

A Lei Estadual nº 14.490/2022 (LDO/2023), em seu art. 2º e parágrafo único, prevê o seguinte:

Art. 2º – As metas fiscais para o exercício de 2023 são as constantes do Anexo II desta Lei, e poderão ser ajustadas se verificadas alterações da conjuntura nacional e estadual, dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas e do comportamento da execução dos Orçamentos de 2022, além de modificações na legislação que venham a afetar esses parâmetros.

Parágrafo único – O ajuste das metas fiscais de que trata o *caput* deste artigo, se necessário, será feito mediante Lei específica. (grifo do original)

Conforme verificou a Equipe Técnica da 3ª CCE, na mensagem de encaminhamento do mencionado PL (MSG. AL. nº 5.405/2023/Mensagem nº 46/2023), **não constam** os fundamentos para a alteração das metas fiscais para o exercício de 2023, especi-

almente se houve alterações na conjuntura nacional ou estadual, modificação dos parâmetros macroeconômicos utilizados na estimativa das receitas e despesas, mudança no comportamento da execução do orçamento ou, por fim, modificações na legislação que viessem a afetar esses parâmetros.

A esse respeito, mediante o Ofício SAF/SEFAZ nº 02 de 05/03/2024, foram encaminhados os esclarecimentos da Coordenação Geral de Planejamento e Acompanhamento Financeiro (COPAF), constantes do Processo SEI 013.7604.2024.0010067-01, nos seguintes termos:

[...]

Apesar de a realização da receita ter ocorrido em 2023 em patamares superiores ao previsto no anexo de metas fiscais das LDO, houve a necessidade de se promover o ajuste em função da utilização dos saldos acumulados de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2022. Tal explicação inicial é fundamental para demonstrar que não foi o caso da aplicação do art 64 da Lei 14.490, como consta num trecho do Ofício do TCE, pois não houve frustração da realização das receitas primárias do Estado. O trecho da página 260 da 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, o qual trata do art 9º da Lei Complementar 101/200, explica a utilização do contingenciamento:

“O art. 9º determina que, a cada bimestre, caso a realização da receita não se comporte como o esperado, trazendo risco “ao cumprimento das **metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**”, os Poderes e Ministério Público devem promover contenção das despesas públicas segundo os critérios definidos na LDO. Em outras palavras, a receita pública é uma variável sob a qual o Poder Público tem bem menos controle do que a despesa pública, ou seja, seus próprios gastos (em que pese uma parcela bastante relevante das despesas públicas serem de caráter obrigatório e de difícil eliminação ou contenção uma vez criadas); assim, havendo frustração de receitas, não resta ao gestor outra alternativa para cumprir as metas fiscais vigentes senão cortar despesas discricionárias. (grifamos)”

Para contextualizar melhor, a referida 13ª edição do MDF, ao tratar do resultado primário, estabelece o regime de caixa para a despesa, afetando o resultado apenas as despesas pagas, em função da avaliação de geração de caixa, inclusive os pagamentos de despesas inscritas em Restos a Pagar, conforme demonstrado na página 264:

“As receitas primárias são, portanto, receitas orçamentárias apuradas necessariamente pelo regime de caixa. Da mesma forma, são despesas primárias aquelas despesas orçamentárias, apuradas pelo regime de caixa, que diminuem o estoque das disponibilidades de caixa e haveres financeiros sem uma contrapartida em forma de diminuição equivalente no estoque da dívida consolidada.”

Sendo assim, além das despesas pagas com recursos arrecadados no exercício, é necessário também considerar os valores de pagamentos de restos

a pagar, e dos créditos abertos com a com utilização dos superávits financeiros apurados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, que sejam aplicados em pagamento de despesas primárias. Tais situações correspondem a um recurso arrecadado em exercícios anteriores e comprometem a realização da meta de resultado primário, já que no exercício haverá apenas o registro do pagamento da despesa primária.

Tais conceitos demonstram que a análise da saúde fiscal de um ente precisa considerar diversos aspectos. A apuração de um resultado primário negativo necessariamente não representa uma situação de desequilíbrio fiscal. Pode o ente estar numa condição que possibilite aumentar o seu nível de endividamento, com ingresso de receitas financeiras de operações de crédito que elevam a execução de despesas primárias. Ou, como é o caso em questão, o ente pode estar apenas executando o seu estoque de disponibilidade, gerado pela apuração de resultados primários positivos em exercícios anteriores.

[...]

Ainda de acordo com a SEFAZ, o resultado primário favorável em 2022 permitiu que o consumo de disponibilidades de caixa em 2023 ocorresse em valores superiores aos previstos inicialmente, resultando na necessidade de revisão da meta para comportar o incremento de gastos.

De forma conclusiva, a SEFAZ assim se pronunciou:

[...]

Diante de tudo que foi exposto, em relação ao acompanhamento da realização das metas de resultado primário e nominal de 2023, o governo decidiu pela inclusão, na composição das metas de resultados primário e nominal, da projeção de pagamentos de despesas primárias – principalmente de investimentos – financiadas por crédito adicional de superávit financeiros, considerando que representam disponibilidades de recursos de superávit de exercícios anteriores, com aplicação em pagamentos de despesas do exercício.

A Auditoria entende que a resposta apresentada pela SEFAZ é apta a justificar a modificação da meta do resultado primário, que foi realizada mediante lei específica, em observância ao critério constante do art. 2º, parágrafo único, da LDO/2023. Entretanto, o texto do retromencionado projeto de lei não contém a fundamentação exigida no caput desse mesmo artigo, uma vez que, embora razões factuais para a alteração da meta existissem, estas não foram devidamente apresentadas na ocasião do encaminhamento do PL nº 25.130/2023.

2.6.3.6.1.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Apresentar os fundamentos legais exigidos para os próximos encaminhamentos de projetos de lei tendentes a modificar as metas da LDO, de modo que se justifique previamente a alteração proposta.

2.6.3.7 Resultado Nominal²⁸⁰

O resultado nominal apresenta a diferença entre os saldos da Dívida Fiscal Líquida (DFL) relativos a dois períodos. Pela metodologia abaixo da linha, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da DCL em 31 de dezembro do exercício anterior em relação ao apurado no período de referência. Já pela metodologia acima da linha, representa o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário o saldo da conta de juros, ou seja, a diferença entre os juros ativos e juros passivos.

A LRF determina que o Demonstrativo do Resultado Nominal acompanhará o RREO, devendo esse resultado ser apresentado bimestral e anualmente, demonstrando a variação acumulada da DFL ao longo do ano. É apresentado, a seguir, o resultado nominal do exercício de 2023 apurado pela Auditoria:

TABELA 56 – Resultado Nominal do Exercício de 2023

Em R\$ milhões

Em R\$ milhões

Especificação	Saldo				Diferença (C – D)
	SEFAZ	Auditoria	SEFAZ	Auditoria	
	Em 31/12/2022 (A)	Em 31/12/2022 (B)	Em 31/12/2023 (C)	Em 31/12/2023 (D)	
Dívida Consolidada (I)	28.529,8	28.529,8	30.765,77	30.765,77	0,00
Deduções (II)	11.875,6	11.974,4	9.925,31	10.001,43	-76,13
Disponibilidade de Caixa	11.225,4	11.324,2	8.885,59	8.961,71	-76,13
Disponibilidade de Caixa Bruta	12.824,9	12.923,7	11.633,87	11.710,63	-76,76
(-) Restos a Pagar Processados	478,3	478,3	824,87	824,87	0,00
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	1.121,2	1.121,2	1.923,41	1.924,04	-0,64
Demais Haveres Financeiros	650,2	650,2	1.039,72	1.039,72	0,00
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I-II)	16.654,2	16.555,4	20.840,46	20.764,33	76,13
Resultado Nominal (sem RPPS) – Abaixo da Linha	SEFAZ (A–C)		Auditoria (B–D)		Diferença
	(4.186,2)		(4.208,9)		22,7
Resultado Nominal Ajustado (sem RPPS) – Abaixo da Linha ⁽¹⁾	Até o 6º Bimestre 2023				
	SEFAZ		Auditoria		Diferença
	(788,3)		(811,0)		22,7

²⁸⁰ Elaborado pela 3ª CCE.

Resultado Nominal Acima da Linha	
Cálculo do Resultado Nominal Acima da Linha	Até o 6º Bimestre / 2023
Resultado Primário (sem RPPS) – Acima da Linha (IV)	(1.101,7)
Juros Nominais	
Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos (V)	1.500,6
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (VI)	1.619,5
Resultado Nominal (sem RPPS) Acima da Linha (IV)+(V-VI)	(1.220,6)
Meta Fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO	(2.284,6)

Fontes: Demonstrativos do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2023 e da DCL do terceiro quadrimestre de 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Conforme MDF, o ajuste é realizado para tornar as metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha” compatíveis.

O resultado nominal ajustado (sem RPPS) abaixo da linha, apresentado no Demonstrativo do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2023 (R\$788,3 milhões negativos), estava a maior em R\$22,7 milhões em relação ao apurado pela Auditoria (R\$811,0 milhões negativos) em função da divergência identificada na auditoria do terceiro quadrimestre de 2022 (R\$98,8 milhões negativos), da diferença apurada na disponibilidade de caixa bruta (R\$76,8 milhões), comentada no item 2.7.3.7 desta Seção Analítica, bem como de uma diferença de R\$635.409,91 negativos, identificada no montante referente a “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados” publicado no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal.

De acordo com as alterações trazidas pela 13ª edição do MDF, em seu item 03.06.02.02, a partir de 2023, o valor a ser utilizado para a avaliação do cumprimento da meta do resultado nominal deve ser aquele apurado pela metodologia abaixo da linha, excluindo o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Contudo, foi facultado aos órgãos públicos que elaboraram suas LDOs para o exercício de 2023 com base na metodologia anterior (acima da linha), realizar a avaliação do cumprimento das metas fiscais de 2023 calculando os resultados fiscais correspondentes conforme a metodologia acima da linha, objetivando manter a consistência interna na comparação entre os valores previstos e os valores realizados.

Não obstante as divergências apontadas pela Auditoria, o Resultado Nominal (sem RPPS) – Acima da Linha apurado nesse exercício (R\$1.220,6 negativos) apontou para o atingimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2023 (R\$2,3 bilhões negativos).

Ressalte-se que a meta apresentada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2023 para o Resultado Nominal Acima da Linha, que era de R\$34,8 negativos, foi alterada por meio da Lei Estadual nº 14.643/2023 para R\$2.284,6 negativos, sem que fossem apresentados fundamentos legais no PL nº 25.130 para a alteração das metas fiscais da LDO para o exercício de 2023, conforme apontado no item 2.6.3.6.1 desta Seção Analítica.

2.6.3.8 Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF)²⁸¹

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União. Suas regras e condições foram determinadas pela Lei Federal nº 9.496, de 11/09/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001, e pela Lei Complementar Federal nº 178, de 13/01/2021. O Estado da Bahia firmou com a União, em 01/12/1997, o Contrato nº 006/97-STN/COAFI de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas.

Com base na Lei Complementar Federal nº 178, de 13/01/2021, o Estado da Bahia e a União assinaram, em 29/06/2022, o 8º Termo Aditivo ao Contrato nº 006/97-STN/COAFI. Por meio deste aditivo, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado foi convertido em Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o qual, além do objetivo de viabilizar a sustentabilidade fiscal e financeira do Estado em bases permanentes, visa, segundo a referida Lei Complementar, reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União.

Em 24/10/2023, o Estado da Bahia apresentou a 1ª revisão do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal do Estado da Bahia, contendo o diagnóstico sucinto da situação econômico-financeira do Estado, os objetivos e a estratégia do ajuste fiscal proposto pelo Estado, as metas ou compromissos estabelecidos pelo Estado em conformidade com as leis e regulamento vigentes, bem como as metas ou compromissos relativos ao exercício de 2023 e estimativas para os exercícios de 2024 e 2025.

Dentre os documentos elencados na Seção VII do Programa, cujo exercício de referência é 2023, o Relatório sobre o cumprimento dos compromissos tem prazo de entrega definido até 31/05/2024, o qual será verificado em futuros trabalhos auditoriais.

Cabe informar que, em 02/10/2023, a STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 2322/2023/ME, que trata da avaliação definitiva do cumprimento de metas e compromissos do exercício de 2022 do PAF do Estado da Bahia, apontou o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos para este exercício.

²⁸¹ Elaborado pela 3ª CCE.

2.7 AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

2.7.1 Auditoria Financeira

No ano de 2023, a 7ª CCE realizou duas auditorias financeiras. A Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia teve como objetivo expressar uma opinião sobre o grau de confiança das informações e saldos dos precatórios apresentados nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022, a partir de exames auditoriais direcionados à aferição da consistência dos seus componentes mais representativos, bem como verificar a existência, ou não, de distorções relevantes, independente se causadas por erro ou fraude (ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, itens 16 e 17).

Já a Auditoria Financeira nas Disponibilidades do Estado da Bahia objetivou opinar sobre o grau de confiança das informações e saldos das disponibilidades apresentados nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022, a partir de exames auditoriais voltados à aferição da fidedignidade dos seus componentes mais representativos e verificar a (in)existência de distorções relevantes, causadas por erro e/ou fraude (ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, itens 16 e 17). A seguir, serão relatados, de forma resumida, os principais resultados desses trabalhos auditoriais.

2.7.1.1 Precatórios do Estado da Bahia

Em 2023, foi realizada Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia. Como resultado dos trabalhos auditoriais, foram identificados os seguintes achados:

- (a) Subavaliação de, pelo menos, R\$927,9 milhões (18,59%) no saldo da conta de precatórios em 31/12/2022;
- (b) Ausência de registros individualizados por beneficiário da despesa orçamentária e financeira com precatórios, contrariando o art. 10 da LRF;
- (c) Inconsistências nos procedimentos de conciliação bancária dos saldos das contas especiais de precatórios; e
- (d) Ausência de registros contábeis relacionados ao ingresso de recursos nas contas especiais de precatórios por parte do TJ/BA, quando dos repasses efetuados pelo ente devedor.

A Auditoria avaliou a repercussão desses achados nos saldos apresentados nas DCCes de 2023, identificando os seguintes principais aspectos.

2.7.1.1.1 Ausência de correção/atualização de parte significativa da dívida com precatórios

Nas DCCs de 2023, consta que os “Precatórios vencidos e não pagos” totalizaram R\$8,5 bilhões (p. 108). Esse montante representa 27,5% do total da dívida consolidada do Estado.

A Auditoria solicitou à SEFAZ que apresentasse a documentação que suportava o registro do passivo com precatórios nas DCCs de 2023. Em ofício encaminhado pela Secretaria, consta planilha com a apresentação dos valores dos precatórios, inclusive com o apontamento dos precatórios que não possuem o valor atualizado. De acordo com o documento, 32,9% do montante total da dívida com precatórios não possui valores atualizados/corrigidos.

Ao TJ/BA, também foi encaminhada solicitação para que apresentasse os precatórios devidos pelo Estado. No documento que foi encaminhado à Auditoria, também consta a informação da desatualização de parte significativa do estoque total da dívida com precatórios.

Depreende-se, portanto, que a informação sobre a dívida com precatórios nas DCCs de 2023 do Estado da Bahia não possui fidedignidade, tendo em vista que cerca de um terço do total do passivo com precatórios está desatualizado. Não obstante os apontamentos trazidos ainda no segundo semestre de 2023, no relatório final da “Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia”, no tocante a desatualização dos valores devidos a título de precatórios pelo Estado, os números apresentados nas DCCs de 2023 continuam distorcidos.

À época da apresentação do relatório do referido trabalho auditorial, foi debatido junto à SEFAZ a necessidade da apresentação dos números reais, atualizados; e que caso não fosse possível, tendo em vista a dificuldade apresentada pelo Tribunal de Justiça para proceder a atualização dos valores dos precatórios, que minimamente fossem apresentadas tais informações em notas explicativas, sob o risco de se apresentar informações distorcidas para os usuários das informações apresentadas nas DCCs, o que foi acatado pela Secretaria.

Importante salientar que a subavaliação do passivo com precatórios foi objeto de ênfase emitida no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022.

Na apreciação da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia²⁸², o Plenário do TCE/BA decidiu pela expedição de determinações e recomendações para que os aludidos valores fossem corrigidos.

²⁸² TCE/009618/2023.

[...]

b.1) evidencie, nas DCCes de 2023, os valores corrigidos do saldo da Conta de Precatórios, referentes à posição de 31/12/2022, nos termos da NBC TSP 23 - itens 46 e 47;

b.2) realize os registros contábeis do estoque de precatórios, periodicamente, com base em documento oficial que contenha a posição atual da dívida, nos termos do item 6.2.3 do MCASP 9ª edição e da NBC TSP Estrutura Conceitual (itens 3.10 a 3.16 – representação fidedigna);

[...]

d) [...], **pela expedição de recomendação à SEFAZ**, para que, ao final de cada exercício financeiro, solicite ao TJ/BA informações sobre os processos de precatórios que não foram atualizados e emita nota explicativa às DCCes, contendo a quantidade de processos e o valor total da dívida com precatórios que não estão atualizados; (grifo do original)

Quando comparado com o exercício anterior, o saldo do passivo registrado como precatórios cresceu 69,4%. A tabela 4.5.2.2 das DCCes de 2023 (p. 109) indica que foram pagos R\$884,0 milhões, enquanto foram incorporados R\$4,3 bilhões. Em 2023, então, a razão entre pagamentos e incorporação de novos precatórios foi de quase 1 para 5 vezes respectivamente.

O crescimento da dívida consolidada tem sido fortemente impactado pelo reconhecimento de precatórios. A medida em que o Estado paga consideravelmente menos precatórios do que novas dívidas desse tipo são reconhecidas, a situação tende a se agravar. Registro importante está exposto nas DCCes de 2023.

Um segundo fator de variação do estoque da Dívida Consolidada no exercício de 2023 foi a incorporação de precatórios, que são requisições de pagamento de dívidas apresentadas a um ente público em razão de decisão judicial, num total de aproximadamente R\$ 4.348 milhões, conforme a tabela 4.5.2.2. No último exercício, conforme apresentado no gráfico 4.5.2.5 refere-se à incorporação abatido dos valores amortizados de precatórios no total de R\$ 884 milhões, sendo o valor líquido que se incorporou a dívida consolidada no montante de R\$ 3.463 milhões. **A inscrição de precatórios tem sido um importante fator de expansão da Dívida Consolidada. No exercício de 2023 houve um aumento expressivo da dívida de precatórios, devido principalmente à sua atualização monetária feita pelo Tribunal de Justiça nesse exercício.** (grifo da Auditoria)

Outro esclarecimento importante acerca da quitação dos precatórios por parte do Estado está relacionado às fontes de financiamento para a execução dessas despesas. Em 2023, para o cumprimento do plano de pagamento de precatórios em regime especial, o ente devedor estado da Bahia utilizou R\$557,7 milhões do saldo das contas de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios. Esse montante equivale a 78,2% dos recursos utilizados para essa finalidade. Importante frisar que o ordenamento jurídico que trata sobre precatórios faculta ao ente devedor a utilização dos depósitos judiciais, nos limites estabelecidos na CF/1988. De todo modo, essa sistemática evidencia a troca de um passivo por outro, tendo em vista que o Estado

terá que devolver esses recursos às contas de depósitos judiciais à medida que os processos judiciais vão sendo finalizados.

2.7.1.1.2 Ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios

Em consulta aos Sistemas FIPLAN e Mirante, a Auditoria extraiu relatórios com as despesas executadas no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, filtrando aquelas que se referem a precatórios no exercício de 2023. Após a análise, verificou-se que não há a indicação de nenhuma despesa relacionada a precatórios com a identificação dos beneficiários de forma individualizada.

A situação permanece a mesma que foi apontada como achado no relatório da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia. As despesas continuam sendo lançadas no momento do repasse da parcela mensal do plano anual de pagamentos de precatórios, etapa que não se confunde com a quitação do passivo com precatórios. Todas as despesas, então, identificam como credor o TJ/BA, não sendo possível identificar o real beneficiário do pagamento do precatório.

É importante frisar que a ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios foi motivo de alerta emitido no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022. Também, na apreciação da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia, o plenário do TCE/BA decidiu pela expedição de determinação para que o Estado realize as despesas com precatórios com a devida identificação dos beneficiários, conforme está exposto a seguir:

b3. Proceda aos registros da execução orçamentária e financeira, com a devida individualização do beneficiário, nos termos do art. 10, da LRF.

2.7.1.1.3 Monitoramento da ressalva e recomendação d23

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

d23. adotar as medidas necessárias para melhorar a comunicação com o TJ/BA, de forma que o fluxo de informações entre os Poderes Executivo e Judiciário, relacionadas com os pagamentos de precatórios, ocorra tempestivamente (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);

A Auditoria solicitou à SEFAZ e ao TJ/BA os documentos que suportavam os registros apresentados nas DCCEs de 2023 relacionados ao passivo com precatórios. As informações que constam nos documentos enviados evidenciaram a melhora no fluxo de informações entre os órgãos, tendo em vista que os registros contábeis puderam ser realizados de forma tempestiva. Dessa forma, portanto, considera-se que a referida recomendação foi **implementada**.

2.7.1.1.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalvas
Ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022; e
Subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022.
Determinação ao Governo do Estado
Evidenciar nas DCCEs os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual.
Alerta do art. 59, § 1º, V, da LRF
A ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária.

2.7.1.2 Disponibilidades

Conforme as DCCEs de 2023, as disponibilidades consolidadas do Estado podem ser resumidas como segue:

TABELA 57 – Disponibilidades brutas do Estado, por conta contábil, de 2022 e 2023

		Em R\$ mil	
Código	Detalhes	31/12/2023	31/12/2022
11111.0201	CONTA ÚNICA - BANCO DO BRASIL S/A	3.319.670	3.456.573
11111.0300	BANCOS - CONTA CONVÊNIOS	341.549	208.834
11111.0400	BANCOS - CONTAS ESPECIAIS	4.062.285	4.937.049
11111.0500	BANCOS - CONTA ARRECADAÇÃO	762.125	1.053.615

Código	Detalhes	31/12/2023	31/12/2022
11111.5000	APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	2.813.340	3.316.794
11111.9800	(-) SISTEMA DE SUPRIMENTO DE FUNDOS	-990.000	-990.000
11131.0300	DEPÓSITOS JUDICIAIS	1.399.122	842.022
	OUTRAS CONTAS	157	0
Total		11.708.248	12.824.887

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

Na Nota Explicativa nº 1²⁸³ ao Balanço Patrimonial, foram apresentadas informações adicionais sobre o funcionamento de determinadas subcontas do grupo de disponibilidades, além de outros aspectos. A referida nota enfatizou quanto à existência de 19 contas bancárias sem cadastro, as quais não possuíam “o correspondente registro de Conta Bancária de Órgão - CBO no sistema Fiplan”, cujo saldo disponível, em 31/12/2023, era no montante de R\$166,1 milhões, sendo apresentadas justificativas para não escrituração destas contas bancárias.

Adicionalmente, foi comentado que, em virtude dos recursos nestas contas bancárias não escrituradas representarem, aproximadamente, 2% do saldo total escriturado em disponibilidades, na data de 31/12/2023, decidiu-se por apresentar tais informações em nota explicativa, utilizando o “critério da materialidade”²⁸⁴.

Porém, tal critério não desobriga a escrituração dos eventos financeiros relacionados ao fluxo de recursos que transitaram por tais contas bancárias no exercício, descumprindo o quanto previsto no art. 50, I da LRF e no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

2.7.1.2.1 Resumo da Auditoria Financeira nas Disponibilidades do Estado referentes ao exercício de 2022

Em 2023, foi finalizada auditoria financeira²⁸⁵ nas disponibilidades do Estado, cujo objetivo foi expressar uma opinião sobre o grau de confiança das informações e dos saldos das disponibilidades apresentados nas Demonstrações Financeiras do Estado, referentes ao exercício de 2022. Para atingir esse objetivo, foram realizados exames direcionados à aferição da consistência dos seus componentes mais representativos, de modo a verificar se existiam distorções relevantes, independentemente se causadas por erro ou fraude (ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, itens 16 e 17).

Na referida auditoria, a Equipe Técnica se absteve de opinar sobre o saldo das disponibilidades em 31/12/2022, baseando-se nas seguintes situações:

²⁸³ DCCes de 2023, p. 166-169.

²⁸⁴ DCCes de 2023, item 3.2, p. 61-62.

²⁸⁵ TCE/009619/2023.

1. Existência de, pelo menos, 321 contas bancárias não escrituradas, das quais 94 com saldo, em 31/12/2022, no montante de R\$44,4 milhões, aliado à incerteza da existência de outras contas não escrituradas com saldo e não identificadas durante a auditoria financeira;
2. Registros contábeis que indicavam como contas destinatárias de recursos, contas não escrituradas do próprio Estado, num montante de R\$40,8 bilhões, aliado à incerteza da existência de outras transações não escrituradas que ocorreram por meio dessas contas e de outras não identificadas pela Auditoria, além do efeito dessas transações sobre o saldo das disponibilidades;
3. A utilização de contas não escrituradas ocorria antes do exercício de 2022 e, portanto, há incerteza sobre os possíveis efeitos das transações ocorridas antes do exercício no saldo das disponibilidades.

No âmbito da auditoria financeira, a Equipe Técnica propôs os seguintes encaminhamentos relacionados às competências regimentais da SEFAZ e SAEB:

1. Determinações à SEFAZ:

- a) Adotar as medidas necessárias para interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF;
- b) Descontinuar a prática de registros por regularização que não refletem os eventos econômicos e financeiros ocorridos, em consonância com o estabelecido na NBC TSP Estrutura Conceitual, em especial quanto à representação fidedigna;
- c) Identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2022, e emitir nota explicativa complementar às DCCes de 2022, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c; e
- d) Enquanto não forem adotadas as medidas necessárias para interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, de titularidade do Estado, que os saldos das referidas contas sejam devidamente evidenciados nas DCCes do Estado da Bahia, em atenção ao art. 70, § único da CF/1988.

2. Determinação à SAEB:

- a) Encaminhar para o TCE/BA, no prazo de 30 dias, relatório detalhado com a identificação dos credores do saldo da conta bancária não escriturada (nº 991.640-7), referente ao rejeito da folha de pagamento, tendo em vista que em 31/12/2022 a referida conta possuía saldo de R\$10,1 milhões, nos termos do art. 70, § único da CF/1988.

Cabe informar que a auditoria financeira das disponibilidades²⁸⁶ encontra-se em trâmite neste TCE, ainda pendente de apreciação.

²⁸⁶ Processo TCE/009619/2023.

Ressalte-se que, além desses encaminhamentos, a Equipe Técnica responsável pela elaboração da Seção Analítica referente às Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – propôs outros encaminhamentos, tendo sido recepcionados parcialmente pelo Tribunal Pleno deste TCE no Parecer Prévio de 2022. Os encaminhamentos constantes do parecer foram monitorados no item a seguir.

2.7.1.2.2 Monitoramento das recomendações d19 a d21

d19. revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);

A SEFAZ/SAF informou, no Plano de Ação, como ações realizadas a “Identificação das possibilidades de cadastro das CBOs nas contas e a sua devida contabilização” e o cadastro de três contas que não possuíam Cadastro de Conta Bancária (CBO): “a conta de pagamentos rejeitados da folha da SAEB (CBO n.º 4292)” e “as contas de arrecadação das taxas do Detran – Ba, CBOs n.º 4289 e 4290”.

Além das ações realizadas, foram indicadas também quatro ações a realizar, com respectivos prazos para atendimento. O quadro a seguir apresenta a avaliação da Equipe Técnica para cada uma dessas ações:

QUADRO 31 – Ações a realizar e avaliação da Auditoria para a recomendação d19

Ação a realizar	Prazo	Análise da Auditoria
1. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação do Banco do Brasil no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Abr/24	Em consulta ao Sistema FIPLAN, a Auditoria constatou a existência de 85 contas de autenticação ativas do Banco do Brasil. Dessas, verificou-se que apenas 3 delas possuem CBO. No entanto, a ação permanece no prazo de execução.
2. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação da Caixa Econômica Federal e Bradesco no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Dez/24	Em consulta ao Sistema FIPLAN, a Auditoria identificou 38 contas de autenticação ativas do Bradesco e Caixa Econômica Federal. Dessas, verificou-se que nenhuma delas possuem CBO. No entanto, a ação permanece no prazo de execução.
3. Estabelecer o roteiro para contabilização do fluxo econômico envolvendo as contas de autenticação.	Abr/24 a Dez/24	Ação dentro do prazo de execução.
4. Iniciado estudo com o objetivo de definir alterações e/ou edições de normas e orientações técnicas.	Set/23 a Dez/24	

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Plano de Ação e consultas ao Sistema FIPLAN.

Do quanto exposto, a Auditoria conclui que a recomendação está **em implementação**, considerando que o prazo estabelecido para conclusão das ações ainda não se encerrou.

d20. adotar as medidas administrativas cabíveis no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCEs (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);

A SEFAZ/SAF informou, no Plano de Ação, como ações a realizar, seis ações e respectivos prazos de atendimento. O quadro a seguir apresenta a avaliação da Equipe Técnica para cada uma dessas ações:

QUADRO 32 – Ações a realizar e avaliação da Auditoria para a recomendação d20

Ação a realizar	Prazo	Análise da Auditoria
1. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação do Banco do Brasil no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Abr/24	Vide análise das ações 1 e 2 da recomendação d19.
2. Iniciar o processo gradativo de cadastro das contas de autenticação da Caixa Econômica Federal e Bradesco no Fiplan (CBO).	Nov/23 a Dez/24	
3. Estabelecer o roteiro para contabilização do fluxo econômico envolvendo as contas de autenticação.	Abr/24 a Dez/24	Ação dentro do prazo de execução.
4. Inventário do BB: em análise das contas informadas pelo banco.	Set/23 a Dez/23	A SEFAZ informou que: 182 contas são transitórias (contas de autenticação, de adiantamento, de câmbio e de natureza similar) e que o processo de escrituração está em curso. 37 contas identificadas no âmbito da Auditoria Financeira das Disponibilidades já possuem CBO; - o trabalho de saneamento inclui também as contas bancárias vinculadas a entidades extintas; - o trabalho de saneamento inclui também as contas bancárias em demais instituições; e - realizará novo inventário com posição em julho de 2024, com posição de 30/06/2024.
5. Inventário da Caixa: em análise das contas informadas pelo banco	Set/23 a Dez/23	
6. Inventário do Bradesco: contas com bloqueio judicial encaminhadas para avaliação pela PGE junto ao Poder Judiciário (SEI 013.1336.2023.0045275-90)	Set/23 s/ previsão	

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no Plano de Ação e consultas ao Sistema FIPLAN.

Do quanto exposto no quadro anterior, a Auditoria conclui que essa recomendação está **em implementação**, considerando que o prazo estabelecido para conclusão das ações ainda não se encerrou, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

d21 adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);

A SEFAZ/SAF apresentou, no Plano de Ação, a seguinte contextualização:

A auditoria do TCE-BA aponta que os lançamentos por regularização das transferências das cotas partes dos Municípios e o aporte ao FUNDEB, indicando como conta de destino a conta de autenticação, não representam de forma fidedigna os atos administrativos correspondentes.

Foram apresentadas as seguintes justificativas:

a) os lançamentos se dão por regularização pelo fato de que a movimentação financeira é realizada pelo Banco do Brasil, instituição centralizadora, observando Lei Complementar Federal n.º 63/90.

b) na regularização, o uso da conta de autenticação como conta de destino decorre de o FIPLAN, incorporando regra do sistema financeiro, não permite que a conta de destino seja igual à conta de origem.

Ademais, apresentou também a seguinte ação, com prazo estabelecido entre março de 2024 e dezembro de 2024: “1. Alterar FIPLAN para permitir, na regularização, conta de destino igual à conta de origem”.

A Auditoria ressalta que a realização de lançamentos por regularização, referentes a movimentações financeiras realizadas pelo Banco do Brasil, não justificam a indicação de informações que não representam o fato administrativo que efetivamente ocorreu.

No caso específico apresentado pela SEFAZ, das cotas partes dos Municípios e o aporte ao FUNDEB, os registros por regularização indicam, de forma não fidedigna:

1. As contas bancárias dos credores indicadas nas ordens de pagamento (NOB ou NEX) eram de titularidade do próprio Estado e não do credor final (municípios);
2. Os recursos não transitaram efetivamente pelas contas de destino indicadas nas ordens de pagamento; e
3. O credor indicado nas ordens de pagamento é o Banco do Brasil, no caso do aporte aos municípios, e a própria Diretoria do Tesouro, no caso do aporte ao FUNDEB, e não os verdadeiros credores (municípios).

A Auditoria ressalta que a ação proposta no Plano de Ação pela SEFAZ, de indicar a conta de destino como sendo a mesma conta de origem, fará com que os registros permaneçam com informações que não são fidedignas ao fato ocorrido, consequentemente não atendendo à recomendação. Assim, recomenda-se que a ação proposta seja revista.

Portanto, a Auditoria conclui que essa recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.7.1.2.3 Análise das disponibilidades de 2023

Além do acompanhamento das recomendações e dos achados auditoriais relacionados com a Auditoria Financeira das Disponibilidades de 2022, foram realizados procedimentos auditoriais dos saldos das disponibilidades apresentadas nas DCCEs de 2023, nas seguintes Secretarias, Órgãos e fundos correlatos²⁸⁷: Casa Civil, DETRAN, Estado da Bahia²⁸⁸, SAEB, SEC, SECULT, SEDUR, SEFAZ e SESAB.

Os exames compreenderam procedimentos, dentre outros, de revisão das conciliações, análise das pendências registradas nas conciliações, inspeção nos extratos bancários, solicitação de confirmações dos saldos em disponibilidades diretamente das instituições bancárias, sendo identificadas inconsistências apresentadas nos tópicos a seguir:

2.7.1.2.3.1 Existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas durante o exercício de 2023 com saldo de R\$129,4 milhões, em 31/12/2023

Com o objetivo de verificar a existência de contas bancárias não escrituradas (sem CBO) que não tenham sido divulgadas nas DCCEs de 2023, a Equipe de Auditoria realizou procedimento de confirmação externa (circularização) junto às instituições financeiras Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco e Banco de Brasília para diversas unidades do Poder Executivo Estadual.

Das informações encaminhadas pelas instituições financeiras e do cotejamento com as contas bancárias cadastradas no Sistema FIPLAN ou evidenciadas nas DCCEs de 2023 como não escrituradas²⁸⁹, a Equipe Técnica identificou a existência de 3.822 contas sem CBO, com saldo no montante de R\$129,4 milhões, conforme tabela a seguir:

²⁸⁷ Foram selecionadas unidades orçamentárias com saldos contábeis, em 31/12/2023, superiores a R\$120,0 milhões.

²⁸⁸ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) 13.937.032/0001-60, cujo nome empresarial constante desse cadastro é "ESTADO DA BAHIA" e nome fantasia é "BA GOV GABINETE DO GOVERNADOR".

²⁸⁹ Nota Explicativa sobre contas sem cadastro de CBO, sendo 12 contas de autenticação com saldo, em 31/12/2023, de R\$13,8 milhões e 7 outras contas com saldo de R\$152,3 milhões (DCCEs de 2023, p. 168-169).

TABELA 58 – Disponibilidades não escrituradas e não evidenciadas nas DCCes de 2023

Em R\$

UO	Saldo	Saldo bloqueado ⁽¹⁾	Quantidade contas
SEC	120.794.935,90	369.749,15	3.695
FESBA	7.101.112,75	230.187,34	43
SEDUR	1.138.287,43	0,00	30
FUNSERV	148.109,27	0,00	2
SESAB	79.301,40	130.285,20	4
ESTADO DA BAHIA	71.647,97	0,00	13
SEFAZ	71.039,71	0,00	16
DETRAN	23.025,88	0,00	3
Outras	2.874,17	13.724,92	16
Total	129.430.334,48	743.946,61	3.822

Fonte: Elaborada com base no cotejamento das informações das instituições financeiras, o cadastro de CBO do Sistema FIPLAN e esclarecimento das unidades.

Notas: ⁽¹⁾ Situação conforme indicado pelas instituições financeiras.

Ressalte-se que, das 3.822 contas sem CBO, 1.570 possuíam saldo superior a R\$1.000,00, em 31/12/2023.

Destaque-se também que, além das 3.822 contas sem CBO, informadas pelos bancos e confirmadas pelas Unidades Orçamentárias (UOs), foram citadas pelos bancos outras 94 contas, vinculadas aos CNPJs da SEFAZ e do Estado da Bahia, e 12 contas, vinculadas ao CNPJ da SAEB. Essas 106 contas não foram incluídas no quadro acima em virtude da Auditoria não ter obtido uma resposta conclusiva das unidades responsáveis até o fechamento desta Seção Analítica.

Sendo a SEC a UO com maior volume de recursos e quantitativo de contas sem CBO, identificadas nesta análise, faz-se oportuno registrar que o gestor, em esclarecimento apresentado à Auditoria, informou, dentre outros aspectos, que algumas contas não possuem CBO “devido a sua natureza transitória” e outras por serem “movimentadas exclusivamente pelas unidades escolares que não operacionalizam o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN”.

Do quanto exposto, a Auditoria conclui que o saldo de disponibilidades, em 31/12/2023, está subavaliado em, pelo menos, R\$129,4 milhões e que existem, pelo menos, 3.822 contas não escrituradas. Ressalte-se que não foram realizados procedimentos auditoriais para apurar o montante de recursos que transitou por tais contas durante o exercício de 2023 e anteriores.

2.7.1.2.3.2 Inconsistências nos saldos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE)

O FUNDESE, fundo público instituído pela Lei Estadual nº 6.445, de 07/12/1992, pertence à estrutura da SEFAZ, porém é administrado pela Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (DESENBAHIA), estatal independente de direito privado, constituída sob a forma de sociedade de economia mista e pertencente à estrutura do Estado da Bahia.

Este Fundo possui contabilidade própria (livros contábeis oficiais) para lançamento das suas transações, as quais são objeto de registro posterior no Sistema FIPLAN, assim como ocorre com os outros fundos públicos.

Da comparação dos saldos, em 31/12/2023, das disponibilidades entre os livros contábeis oficiais, o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários, foram apuradas diversas diferenças, cujo resumo pode ser apresentado como segue:

TABELA 59 – Disponibilidades do FUNDESE, em 31/12/2023 (comparativo extrato x Sistema FIPLAN x livros contábeis oficiais)

Em R\$ 1,00

Banco	C/C	CBO	SalDOS em 31/12/2023			Diferenças (C – B)
			Livros contábeis oficiais (A)	Sistema FIPLAN (B)	Extrato bancário (C)	
Bradesco	15.076	00257	2.196.734	96.253.033	2.196.734	-94.056.299
	15.100	01673	0	697.356.696	0	-697.356.696
Banco do Brasil	8.890	00258	0	0	22.360.982	22.360.982
	8.813	04319	853.572.058	160.000.000	831.211.077	671.211.077
BNB	13.258	01084	229	1.896	229	-1.667
	13.879	Sem CBO	464	0	464	464
CEF	827	02613	0	969	0	-969
Total			855.769.485	953.612.594	855.769.485	-97.843.109

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Sistema FIPLAN, balancete do FUNDESE do sistema contábil próprio e extratos bancários.

Nas análises efetuadas pela Equipe Técnica nos saldos, em 31/12/2023, assim como na movimentação do mês de dezembro de 2023, comparativamente entre: **(i)** os extratos bancários; **(ii)** os lançamentos do Sistema FIPLAN; e **(iii)** registros nos livros oficiais do Fundo, verificou-se:

1. Divergências entre os registros no Sistema FIPLAN e: **(i)** lançamentos dos extratos bancários; e **(ii)** eventos contabilizados nos livros contábeis oficiais;
2. Ausência de conciliação para as diferenças identificadas entre o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários;

3. Contas bancárias (CBOs 00257 e 00258) de titularidade da DESENBAHIA, porém os recursos são de propriedade do FUNDESE; e
4. Conta bancária sem respectivo registro no Sistema FIPLAN (sem CBO).

Em resposta aos questionamentos da Auditoria, os gestores do Fundo apresentaram, em relação às irregularidades constantes dos itens 1 e 2 (divergências entre saldos e ausência de conciliação), Ofício da Presidência da DESENBAHIA nº 084/2021, dirigido à SEFAZ, onde é comentado, dentre outros aspectos, que:

Em virtude da atipicidade dos registros contábeis que **são efetuados no mês seguinte**, os saldos contábeis do FIPLAN são ajustados no final do exercício apenas pelas entradas e saídas de recursos financeiros. (grifo da Auditoria)

Ressalte-se que este assunto vem sendo tratado pela DESENBAHIA e SEFAZ desde 2021, contudo, sem uma solução definitiva.

Com relação à irregularidade apresentada no item 3, referente ao uso de contas bancárias da DESENBAHIA²⁹⁰, ente privado, autônomo e independente, para realização de operações utilizando recursos do Fundo público, foi informado que ocorre porque “os contratos de financiamento com recurso do Fundese são firmados em nome da Desenbahia”, sendo necessário que os “boletos de cobrança sejam emitidos em nome da instituição financeira”. Foi explicado, adicionalmente, que tais contas “movimentam exclusivamente os valores oriundos das operações de crédito do Fundese”, tendo mencionado, também, que estaria amparado nos normativos legais de constituição do Fundo²⁹¹.

Quanto aos argumentos apresentados, a Equipe Técnica conclui que:

- As normas legais citadas disciplinam, dentre outros assuntos, os procedimentos relacionados ao gerenciamento de recursos do Fundo pela Desenbahia, porém não indicam metodologia especial para registro contábil das transações realizadas. Portanto, na ausência dessa indicação, os registros devem seguir o regramento previsto nas NBCs TSP;
- Os recursos destas contas bancárias, em 31/12/2023, por serem de titularidade da DESENBAHIA, deveriam estar refletidos em conta específica de créditos a receber no Ativo Circulante das DCCs de 2023, considerando a essência do evento, qual seja, um direito cabível de prestação de contas. Tal procedimento repercute também nos registros das transações efetuadas por meio destas contas durante o exercício.

²⁹⁰ Agência de fomento, criada sob a forma de entidade de economia mista possuindo CNPJ distinto do FUNDESE.

²⁹¹ Leis Estaduais nºs 6.445/1992, 7.537, de 28/12/1999, 7.599, de 07/02/2000 e o Decreto Estadual nº 7.798/2000.

O entendimento acima apresentado está em linha com as NBCs TSP, mormente em relação às qualidades da informação contábil da Representação Fidedigna e da Compreensibilidade²⁹², sendo reforçado pelo que dispõe o art. 50, I, da LRF.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou²⁹³ a adoção das seguintes providências:

“Por meio do Ofício nº 23/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR, Processo SEI nº 013.1342.2024.0023791-92, foi reiterada a importância e a necessidade do procedimento de conciliação bancária tempestiva pelo Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico. Também orientou o fundo a registrar CBO para a conta corrente nº 13.879.

Por fim, foi solicitado ao FUNDESE esclarecimentos sobre a operacionalização das CBOs 00257 e 00258 de titularidade do DesenBahia, para análise.

De todo o exposto, esta Auditoria ficou impossibilitada de concluir quanto à adequação dos saldos em disponibilidades apresentados na UO 13601 (FUNDESE), cujo montante refletido nas DCCEs de 2023 era de R\$953,6 milhões.

2.7.1.2.3.3 Deficiências no controle das disponibilidades do FESBA

Na análise das disponibilidades do FESBA, foram identificadas deficiências relevantes nos seus controles, conforme apresentado a seguir, tendo a SESAB apresentado os respectivos esclarecimentos²⁹⁴.

- Grande quantidade de pendências de conciliação não regularizadas em diversas contas bancárias: parte significativa dos eventos pontuados nas conciliações eram relacionados a bloqueios e desbloqueios judiciais não contabilizados. A SESAB apresentou a seguinte alegação:

[...] pendências antigas são decorrentes de bloqueios judiciais, **cujo processo de resolução de pendências não depende do FESBA, mas sim de motivação do setor jurídico da SESAB**, após atendidos todos os trâmites e elementos probatórios para ação da Procuradoria Geral do Estado solicitar ao Poder Judiciário o desbloqueio das verbas constringidas (grifo da Auditoria).

- Contas bancárias não escrituradas (sem CBO): com base em informações fornecidas diretamente pelos bancos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), relacionadas especificamente aos CNPJs 05.186.630/0001-52 (FESBA) e 13.937.131/0001-41 (SESAB), foram identificadas quarenta e sete contas nesta situação, cujo saldo total, em 31/12/2023, era de R\$7,2 milhões. Ressalte-se que não foi apurado o montante de recursos que transitou por

²⁹² NBC TSP Estrutura Conceitual, capítulo 3.

²⁹³ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

²⁹⁴ TCE/002590/2024, ref. 3230997.

tais contas bancárias no exercício, por não ser objeto do escopo da auditoria no exame das contas governamentais. A SESAB apresentou a seguinte justificativa:

[...] está em andamento solicitação de cadastramento das subfontes relacionadas aos quatro convênios com universidades privadas, e criação das CBOs, a fim de contabilização dos ingressos, sendo o principal, relativo à compensação financeira dos custos gerados pelo acesso dos estudantes nas unidades hospitalares, identificados nos convênios, como também dos rendimentos de aplicação desses recursos durante todo o período.

- Ausência de conciliação entre o saldo, em 31/12/2023, informado pelo Banco do Brasil (R\$118,2 milhões) e do razão contábil (R\$161,8 milhões) da CBO 03395 (FESBA - custeio), representando uma diferença de R\$43,6 milhões;

Além da incerteza quanto à representação fidedigna do saldo ao final do exercício, a não elaboração regular de conciliações, procedimento de controle basilar de controle financeiro das disponibilidades, previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV do Decreto Estadual nº 18.716, de 21/11/2018, compromete, também, a integridade dos registros contábeis relacionados aos ingressos e saídas dos recursos que transitaram por esta conta bancária no ano e, conseqüentemente, das possíveis receitas e despesas correspondentes.

Nesse sentido, cabe informar que o montante de recursos movimentados em 2023 nesta conta foi da ordem de R\$2,3 bilhões, decorrentes de transferências do Governo Federal²⁹⁵, relacionadas aos repasses do SUS.

Com relação a esse assunto, a SESAB informou que:

[...] a CBO identificada: 3395, diz respeito a conta BB agência 3832-6, nº 7054-8 – FESBA/Custeio SUS, conta aberta pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS [...]

[...] **em razão do enorme fluxo de operações, estas duas contas não estão sendo conciliadas**, porém essa situação já foi objeto de pauta de reunião junto a SEFAZ para efeito de orientação e colaboração técnica para iniciação desse processo (grifo da Auditoria).

Ante aos elementos catalogados no exame, que evidenciam a deficiências dos controles das disponibilidades no FESBA, a área técnica deste TCE não pôde concluir sobre a adequação dos saldos em disponibilidades, apresentados na UO 19601, em 31/12/2023, assim como em relação aos controles sobre o fluxo das disponibilidades na conta bancária (CBO 03395) durante o exercício de 2023.

²⁹⁵ Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_FAF/CGIN_Painel_FAF.html#GUIA_01. Acesso em: 29 abr. 2023.

2.7.1.2.3.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva

Existência de pelo menos **3.822** contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de **R\$129,4 milhões**, não evidenciados nas DCCEs de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações e ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022.**

Determinações ao Governo do Estado

Rever os procedimentos contábeis relativos aos repasses do FUNDESE para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3;

Regularizar as pendências antigas de conciliação bancária e providenciar a conciliação regular da conta bancária relativa à CBO 03395, de acordo com o previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV do Decreto Estadual nº 18.716/2018;

Identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023 e emitir nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c;

Interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF; e

Apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas.

Recomendações ao Governo do Estado

Revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas **(Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022)**; e

Adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna **(Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022)**.

Cabe registrar que, consoante informações da Superintendência de Administração Tributária (SAT)/SEFAZ²⁹⁷, em 31/12/2023, o saldo líquido de ICMS a ressarcir aos contribuintes no “regime de conta corrente fiscal”, portanto refere-se a um passivo, era de R\$893,0 milhões, assunto este não evidenciado nas DCCEs 2023.

b) Balanço Orçamentário

b.1) Registro de DEA em 2023, no montante de R\$1,5 bilhão, observado, também, em 2024, relacionado a eventos econômicos previsíveis, que deveriam impactar a execução orçamentária do ano da sua efetiva ocorrência, cujos reflexos podem revelar distorções também em saldos de contas do Passivo no BP;

b.2) Ausência de apropriação adequada das despesas relacionadas com pagamento de servidores e encargos de pessoal nos programas finalísticos, sendo parte computada no programa orçamentário denominado “apoio administrativo”;

b.3) Discrepância acentuada entre o montante orçado inicialmente na LOA e o total liquidado, sendo incrementado por R\$22,5 bilhões mediante a publicação dos decretos suplementares pelo Chefe do Poder Executivo, cujas alterações orçamentárias de R\$7,9 bilhões foram realizadas mediante utilização de saldos financeiros de exercícios anteriores. Ademais, verificou-se variações relevantes nas despesas orçadas, sendo as Despesas de Capital incrementadas em 81,7%, as Despesas Correntes com variação de 28,9%, sendo as principais em Outras Despesas Correntes (37,8%) e Pessoal e Encargos (20,37%).

Tais aspectos, assim como outros, objeto de comentários no item 2.6.1.1 desta Seção Analítica, demonstram carência de métodos eficazes na elaboração do Orçamento, envolvendo a sua concepção, bem como o monitoramento do planejado e do executado, comprometendo, por consequência, as análises sobre o BO;

b.4) Renúncia de receita de R\$6,1 bilhões²⁹⁸, apurada em 2023 de forma incompleta, pois refere-se apenas a determinados programas de incentivos tributário do ICMS²⁹⁹, não abrangendo a totalidade das renúncias fiscais indicadas no Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (RICMS), as relacionadas aos demais tributos e contribuições, assim como não incluem outros tipos de renúncia³⁰⁰, como por exemplo, a dispensa de juros sobre os contratos do Programa Habitacional do Servidor Público (PROHABIT).

²⁹⁷ SEI 013.9678.2024.0008418-11.

²⁹⁸ Previsão no Anexo das Metas Fiscais da LDO de R\$6,3 bilhões.

²⁹⁹ DESENVOLVE, PROBAHIA, PROIND, PROAUTO, PROALBA, FAZBAHIA, Comentado no item 2.6.1.2.5.1 desta Seção Analítica.

³⁰⁰ “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (art.14, § 1º, da LRF).

Na prestação de contas não foram apresentados comentários, dados e informações sobre os benefícios à sociedade baiana vinculados diretamente às renúncias concedidas, como a quantidade de empregos gerados, percentual ou montante incrementado na atividade econômica, etc; e

b.5) Ausência de comentários quanto aos impactos na arrecadação do ICMS decorrentes da alteração na alíquota de 18,0% para 19,0%, a partir de março de 2023, aprovada pela Lei Estadual nº 14.527, de 21/12/2022, assim como em relação à perspectiva de aumento na arrecadação face ao novo incremento na alíquota para 20,5%, a partir de 06/02/2024, determinado por força da Lei Estadual nº 14.629, de 08/11/2023.

c) Balanço Financeiro/Fluxo de Caixa

c.1) Efeitos não mensurados decorrentes de disponibilidades existentes ao final do exercício e de transações ocorridas em 2023 por meio de contas bancárias de entes da estrutura do Estado da Bahia não registradas nos livros contábeis.

As inconsistências e observações sumariadas acima e comentadas detalhadamente nesta Seção Analítica comprometeram a análise e interpretação apropriada da gestão econômica e orçamentária do Estado, bem como a situação patrimonial e financeira do exercício findo em 31/12/2023, incluindo as notas explicativas, cujos reflexos, em sua grande parte, não puderam ser quantificados e/ou identificados.

Saliente-se que, para as distorções relevantes³⁰¹ identificadas em contas relacionadas ao BO, BF e DFC, a Equipe de Auditoria sugeriu a imposição de ressalvas, conforme apresentando nos respectivos itens desta Seção Analítica.

2.7.2.2 Monitoramento das recomendações d24, d25 e d26

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

d24. aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação foram indicadas as seguintes ações:

AÇÕES REALIZADAS

1. Criação de um grupo de discussão via rede social (Whatsapp) denominado Rede Interfederativa de Planejamento e Orçamento, com mais de 150

³⁰¹ Conforme NBC TA Estrutura Conceitual, item 68, “Distorções, incluindo omissões, são consideradas relevantes se elas, individualmente ou em conjunto, puderem, razoavelmente, influenciar as decisões relevantes dos usuários previstos tomadas com base na informação do objeto”.

participantes das mais diversas áreas governamentais e com representação ampliada para todas as Unidades da Federação

2. Criação do Grupo de trabalho Governança e Gestão Orçamentária, instituído pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (Conseplan).

AÇÃO EM ANDAMENTO

1. Estudar novas possibilidades de aprimoramento na elaboração dos instrumentos de planejamento

Da análise das ponderações e ações indicadas em relação à recomendação formulada, verificou-se ausência de estabelecimento de prazo para a ação em andamento. Ademais, as ações indicam apenas a realização de discussões e estudos preliminares, sem resultados efetivos visando o aprimoramento das leis orçamentárias.

Ante o exposto, a Auditoria conclui que a recomendação se encontra **em implementação**, tendo em vista que existe ação em curso, embora não tenha sido estabelecido prazo para sua implementação.

No que tange à recomendação d25:

d25. aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);

No multicitado Plano de Ação foi ponderado, dentre outros aspectos, que:

O Estado vem atendendo à exigência prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, que não permite, no último ano de mandato, execução de despesa que não tenha disponibilidade de caixa para ser cumprida dentro do exercício: “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

Apesar de a exigência legal fazer referência ao último ano de mandato, o Estado vem mantendo disponibilidade de caixa suficiente para honrar as obrigações contraídas em cada exercício financeiro.

A responsável gestão fiscal requer uma gestão adequada das projeções de receitas para que, ao longo dos exercícios, exista um equilíbrio com relação à execução da despesa, sendo a receita um limitador deste equilíbrio. Assim, ocorrendo excesso de arrecadação, este valor pode servir como fonte de financiamento para crédito adicional no exercício de sua arrecadação, ou, no caso de geração de superávit financeiro, em exercício seguinte.

Adicionalmente, foi indicado como ação em andamento:

Controles regulares têm sido adotados para o acompanhamento e monitoramento da disponibilidade de caixa do Estado, sendo evidenciado este controle nos valores demonstrados no anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal.

Os comentários apresentados, embora revelem a preocupação dos gestores da SEFAZ com o cumprimento da legislação, abordam, de forma genérica, a “sistemática” adotada para monitoramento das disponibilidades. Contudo, a recomendação se relaciona à gestão das disponibilidades e, nesse sentido, não foram indicadas quais as ferramentas utilizadas para identificar os “fatores que contribuíram” no aumento/diminuição do fluxo dos recursos no tempo, como por exemplo, os parâmetros para estimativa das receitas, a política de gestão das dívidas, dos investimentos e das despesas.

Ademais, não foi informado quanto à periodicidade e à formalização das análises técnicas elaboradas, considerando as tendências futuras e a comparação com a performance projetada, ou sobre requisitos relacionados com a sua formalização pelos gestores, juntamente às deliberações, considerando suas respectivas responsabilidades.

Portanto, esta Auditoria considera que a recomendação **não foi implementada**.

Quanto à recomendação d26:

d26. aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.8.2.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação³⁰² foram indicadas ações cujos prazos de conclusão seriam abril e dezembro de 2024, portanto, posteriores aos procedimentos de análise das DCCes de 2023.

O quadro resumo apresentado nas DCCes de 2023 (p. 130-136) indica que foram realizadas exclusões relacionadas aos saldos das contas patrimoniais: Intra OFSS (entre órgãos) e dos investimentos contra lucros acumulados. Porém, verificou-se que não foram consideradas outras rubricas relacionadas a saldos de empresas estatais dependentes como: 22792.03 (Provisão para perdas em investimentos), 23122.01 (Capital Social Subscrito) e 23411.00 (Ajuste de Avaliação Patrimonial), bem como os efeitos na DVP relativos à equivalência patrimonial contabilizada no ano.

³⁰² TCE/001655/2024.

Ante o exposto a Auditoria considerou a recomendação como **em implementação**, tendo em vista os prazos estabelecidos para revisão dos procedimentos de consolidação estabelecidos pela SEFAZ no Plano de Ação e as providências apresentadas nas DCCes de 2023.

2.7.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado

Aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022)**;

Aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022)**; e

Aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e de 2022)**.

2.7.3 Gestão Patrimonial

2.7.3.1 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)³⁰³

A área técnica deste TCE avaliou as informações sobre o estágio de implementação do PIPCP³⁰⁴ (DCCes de 2023, p. 47-56) e identificou alguns aspectos que requerem aprimoramento consoante resumo demonstrado a seguir:

³⁰³ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁰⁴ A STN, por meio da Portaria nº 548, de 24/09/2015, ao definir o PIPCP, de abrangência nacional, estabeleceu prazos e limites para a implementação plena de certos tipos de eventos contábeis, levando em consideração critérios como a complexidade e a capacidade dos órgãos e instituições das três esferas de poder da administração pública.

QUADRO 34 – Aspectos identificados pela Auditoria na Análise do PIPCP

Item PIPCP	Descrição do Procedimento Contábil Patrimonial	Estágio indicado nas DCCes de 2023	Aspectos identificados pela Auditoria do TCE/BA	Item Seção Analítica
3.1.1	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	Parcialmente Atendido	Não vêm sendo reconhecidos de forma tempestiva, considerando o regime de competência contábil: - os saldos a receber e a restituir, relativos ao conta-corrente tributário dos contribuintes do ICMS; - autos de infração em discussão no Conselho de Fazenda e outras instâncias administrativas.	2.7.3.9
3.2.5	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	Atendido	Falhas nos procedimentos para definição das possíveis perdas com as contingências: Em relação aos litígios ajuizados: (i) incompletude, pois não incluiu aqueles em fases iniciais de instrução e os em trâmite nos tribunais superiores (STF e STJ); e (ii) falta de controle da evolução processual, até a expedição do precatório ou efetivada a quitação.	2.7.3.11
3.2.6	Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	Atendido	Em relação a outras demandas: ausência de levantamento para avaliação jurídica e análise contábil quanto a probabilidade de perda em questões de outras naturezas, como os pedidos de revisão dos contratos de PPP e concessões.	
3.3.7	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	Atendido	Deficiências nos procedimentos de mensuração dos bens como: - falta de registro da depreciação no ano por algumas UOs; - falta de evidenciação nas DCCes das reavaliações e da parcela representativa dos terrenos, segregada das edificações;	2.7.3.5
3.3.8	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	Atendido	- bens imóveis mensurados a valor irrisório; - ausência de definição, para fins de depreciação, do valor residual dos bens; - saldo na conta de “Redução ao valor recuperável” (R\$5,0 milhões), inalterado há mais de 10 anos e sem comentário em nota explicativa.	

Item PIPCP	Descrição do Procedimento Contábil Patrimonial	Estágio indicado nas DCCes de 2023	Aspectos identificados pela Auditoria do TCE/BA	Item Seção Analítica
3.4.11	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados.	Atendido	Provisão de férias com inconsistências. Não contabilização de provisão para as obrigações relacionadas à licença prêmio.	2.7.3.10
3.4.13	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	Atendido	Pagamento de DEA em montante significativo nos últimos exercícios, evidenciando o não reconhecimento de obrigações pelo regime de competência.	2.6.1.6
3.7.18	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques	Atendido	Deficiências nos procedimentos de revisão e ajuste contábil decorrentes dos inventários.	2.7.3.14

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2022 e PIPCP.

Apesar de alguns itens terem sido considerados como atendidos ou parcialmente atendidos pelo Poder Executivo, conforme definido na citada Portaria, verificou-se que a efetiva implementação ainda carece de aprimoramento nas rotinas administrativas e contábeis para que os objetivos deste Plano sejam alcançados em sua essência.

Cabe lembrar que o Decreto Estadual nº 14.218, de 27/11/2012³⁰⁵, atribuiu à SEFAZ a responsabilidade “por promover a integração de esforços e a discussão das medidas que possibilitem a adaptação da contabilidade pública estadual”, portanto o papel de protagonista na implementação do multicitado Plano.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, comentou³⁰⁶ dentre outros aspectos, que:

[...] esse processo de implantação de uma contabilidade essencialmente patrimonial, que é o objeto da ciência, será um processo gradual, principalmente no que tange a mudança de cultura dos operadores e gestores.

Pontuais ineficiências e ausências, com certeza, serão objeto de análise da Comissão estadual para o PIPCP e será buscada o saneamento nos próximos exercícios.

Portanto, observa-se que as ponderações apresentadas pela DICOP/SEFAZ reconhecem as deficiências indicadas.

³⁰⁵ Dispõe sobre a adequação da Contabilidade Pública Estadual às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

³⁰⁶ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

2.7.3.2 Dívida Ativa

Conforme define o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª edição:

Dívida Ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

O Estado da Bahia utiliza o procedimento de Registro nº 2, definido no item 5.2.1, da Parte III dessa edição, em que é feito o registro contábil apenas no momento da efetiva inscrição dos valores em Dívida Ativa, dispensando-se o uso de contas de controle.

De acordo com as DCCEs de 2023 (p. 165), no final do exercício, o total de crédito inscrito na Dívida Ativa era de R\$27.487,6 milhões. Desse montante, a Dívida Ativa Tributária (DAT) somava R\$26.843,5 milhões, enquanto a Dívida Ativa não Tributária totalizava R\$644,1 milhões.

A Auditoria procedeu ao exame dos lançamentos contábeis das adições e das baixas nos créditos da DAT, tanto no Sistema FIPLAN (razão analítico FIP-630) quanto no SIGAT, sendo que nesse sistema foi verificada a situação dos Processos Administrativos Fiscais (PAFs) em amostra definida pela Auditoria. No fim desses trabalhos, foi constatada a conformidade dos valores registrados na DAT.

2.7.3.2.1 Monitoramento da recomendação d11³⁰⁷

Nas contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2022, foi apontado que, à semelhança do constatado em exercícios pretéritos, as baixas na DAT não estavam sendo suficientes para reduzir o seu estoque, já que as inscrições, somadas aos acréscimos moratórios, superavam o total de baixas no mesmo período.

A esse respeito, a SEFAZ apresentou a seguinte resposta:

A PGE já vem, nos últimos anos, envidando esforços para incrementar a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa em duas frentes principais (que envolvem estratégias distintas).

AÇÕES REALIZADAS

• Créditos de Baixo Valor

1. Recuperação dos créditos de baixo valor (abaixo de R\$ 20 mil, os quais não são objeto de cobrança judicial - art. 1º da Lei Estadual 13.729/2017): tais créditos são objeto de cobrança extrajudicial, correspondendo a quase

³⁰⁷ Envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (item 2.7.2.1 da Seção Analítica).

54% do resultado da recuperação de 2022. Várias medidas de impulsionamento de tal cobrança foram adotadas, tais como a criação de uma Central de Atendimento e Cobrança digital, possibilitando o acionamento e atendimento do contribuinte através de diversos canais, tais como *call center*, site PGE e do SAC Digital, possibilitando a inserção dos serviços nesta plataforma de E-Gov, inclusive com atendimento "ponta a ponta" via WhatsApp (desde o acionamento até a geração de DAE's para pagamento);

AÇÕES EM ANDAMENTO

• Créditos de Maior Valor

Existem os créditos de maior valor, cuja estratégia de cobrança principal é a via judicial. Nesse sentido, algumas iniciativas estão em desenvolvimento que possibilitarão o aumento da eficácia da cobrança por tal via.

1. Implantação do projeto de *Data Science* que possibilitará a segmentação dos devedores e dos créditos, para tomada de decisão de cobrança mais assertiva;

AÇÕES A REALIZAR

1. Há iniciativa de proposição da PROFIS para regulamentação da Transação Tributária no âmbito do Estado da Bahia, tendo sido direcionado o projeto à esfera política, que Tal iniciativa possibilitará o incremento dos resultados, tal como já vivenciados na União Federal e no âmbito do Estado de São Paulo, que implementaram tais medidas e colhem bons resultados a cada ano.

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

Entretanto, essas ações não se revelam como sendo de solução em curto ou médio espaço de tempo, porquanto se trata de condição estrutural, cuja melhora deve ser atingida com o envolvimento sistemático dos outros poderes e órgãos do estado.

O TCE/BA vinha constatando que as baixas em espécie ocorriam em maior monta quando eram promulgadas leis de remissão e redução de multas e acréscimos moratórios de débitos tributários do ICMS. No exercício sob exame, no entanto, não foi promulgada Lei Estadual que concedesse anistia fiscal de débitos tributários aos contribuintes.

Assim, diante das medidas adotadas e o resultado da análise, a Auditoria considera a ação **em implementação**, sendo necessário o acompanhamento das medidas adotadas ou a adotar pelo estado em futuros trabalhos auditoriais.

2.7.3.2.2 Monitoramento da recomendação d12

d12. assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (item 2.7.2.2 da Seção Analítica);

No Plano de Ação apresentado a SEFAZ indica como ação realizada a informação de que foi “Revisado os cálculos dos Ajustes para Perdas da Dívida Ativa e foi constatado que estão corretos, apenas uma diferença de interpretação por parte da auditoria do TCE”.

Em relação à ação realizada “1. Ajustar a Nota Explicativa na DCCE para melhor explicitar o cálculo”, a Auditoria confirma que houve evolução na apresentação dos cálculos realizados pela SEFAZ, conforme Nota Explicativa nº 8 ao BP (DCCEs de 2023, p. 177-180). Contudo, a metodologia apresentada não é adequada para estimar o valor recuperável da DAT, conforme apresentado a seguir.

Na referida nota é demonstrado quadro contendo saldo da DAT e Ajustes ao Valor Recuperável da DAT, conforme figura abaixo:

FIGURA 23 – DAT e Ajustes ao Valor Recuperável apresentado nas DCCEs de 2023

DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA E AJUSTES AO VALOR RECUPERÁVEL R\$ 1				
DESCRIÇÃO	SALDO EM 31/12/2022	ADIÇÕES	BAIXAS	SALDO EM 31/12/2023
Dívida Ativa Tributária	24.363.496.047,18	3.595.427.629,65	1.115.456.761,18	26.843.466.915,65
(-) Ajustes ao Valor Recup. Dívida Ativa Tributária	-24.334.743.359,50	2.487.212.773,20	0,00	-26.821.956.132,70

Fonte: DCCEs de 2023, p. 177.

O MCASP 9ª edição (p. 448) define que “[...] as **perdas esperadas** referentes à dívida ativa devem ser registradas por meio de uma conta redutora do ativo” (grifo da Auditoria). Portanto, do quanto indicado no quadro acima, conclui-se que as perdas esperadas da DAT alcançam R\$26.822,0 milhões (99,92% da DAT). Questionada a respeito, a SAT/SEFAZ assim se pronunciou:

[...] o critério é considerar a média percentual de recebimentos dos 3 últimos anos. O percentual médio mensal entre 2020 e 2022 foi de 0,080134146%, que reflete a realidade no que diz respeito a recuperação da Dívida Ativa. O valor acrescido a título de PPDA no exercício de 2023, seguiu este critério de cálculo para os recebimentos.

Ocorre que o saldo dos Ajustes ao Valor Recuperável da DAT apresentado nas DCCEs de 2023 transmite aos usuários das demonstrações que o Estado estima perder praticamente toda a DAT (99,92%), enquanto prevê receber apenas 0,08%, equivalente a R\$21,5 milhões. Tal provisão não reflete a realidade, uma vez que o próprio Estado informa que recebeu, em média, R\$204,2 milhões nos últimos três exercícios (DCCEs de 2023, p. 179).

Portanto, a Auditoria conclui que a recomendação **não foi implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.7.3.2.2.1 Ausência de reclassificação da DAT para curto prazo

Durante monitoramento da recomendação d12, a Auditoria verificou que toda a DAT está classificada no Ativo Não Circulante, indicando que nenhum valor seria recebido durante o exercício de 2024.

Ocorre que tal informação conflita com a própria metodologia apresentada na Nota Explicativa nº 8, uma vez que se estima receber aproximadamente 0,08% do total da DAT em cada mês do exercício subsequente. O MCASP 9ª edição (p. 442), orienta que:

Caso o ente tenha condições de estimar com razoável certeza o montante de créditos inscritos em dívida ativa com expectativa de recebimento em até 12 meses da data das demonstrações contábeis, esta parcela poderá ser reclassificada para o ativo circulante.

Questionada a esse respeito, a SAT/SEFAZ assim se manifestou:

A expectativa de receita para 2024, calculado com base na média percentual de recebimentos entre 2021 e 2023 (= 0,086802282%). Aplicando-se este percentual ao saldo da Dívida Ativa em 31/12/2023 = 26.843.466.915,65 **podemos estimar que os recebimentos previstos para o exercício de 2024 ficará em torno de R\$ 212.000.000,00**. Vale salientar que este valor é sujeito a uma série de variáveis que podem afetar para mais ou para menos esta estimativa. (grifo da Auditoria)

Em complemento, a SEFAZ/SAF informou que:

Informamos também que, em alinhamento com a DICOP, foi deliberado que será encaminhada comunicação interna para a área responsável pela gestão da dívida ativa com o objetivo de **orientar a reclassificação dos valores que haja expectativa de recebimento até o final do exercício seguinte para as contas de curto prazo** no momento da elaboração das demonstrações contábeis. (grifo da Auditoria)

Cabe informar também que a subconta de Parcelamento Administrativos Créditos Tributários (código 121110102) apresentou saldo, em 31/12/2023, de R\$716,2 milhões, o que indica a existência de DAT negociada com os contribuintes, possuindo razoável previsibilidade quanto ao seu recebimento.

2.7.3.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Elaborar nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e na NBC TSP 11, itens 29 e 127, contendo uma estimativa adequada dos Ajustes ao Valor Recuperável da Dívida Ativa e reclassificação do montante que se estima receber no exercício seguinte às demonstrações para o curto prazo.
Recomendações ao Governo do Estado
Envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022); e Assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022).

2.7.3.3 Outros Valores a Receber (Não Circulante)³⁰⁸

Os Créditos e Valores a Receber de saldos relevantes, na rubrica empréstimos a Servidores – PROHABIT, podem ser demonstrados, por UO, da seguinte forma:

TABELA 60 – Composição do Saldo de Demais Créditos – Empréstimos a Servidores – PROHABIT dos exercícios 2023 e 2022

Em R\$ milhões			
Contas - UO	UO	Saldo contábil em	
		2023	2022
Demais Créditos – Empréstimos a Servidores – PROHABIT		1.777,1	1.556,2
DEPAT	98101	1.531,5	1.408,2
FUNDESE	13601	246,6	148,0

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

³⁰⁸ Elaborado pela 7ª CCE.

Na Nota Explicativa ao BP nº 10 (DCCEs de 2023, p. 182-183), em relação ao saldo na UO 98101, foram apresentados detalhes sobre a natureza dos créditos, contudo não foram explicitados dados financeiros sobre a inadimplência, assim como não foi reclassificado para o Ativo Circulante o montante previsto dos recebimentos em até 12 meses.

Com relação ao saldo relativo a UO 13601, foi comentado pela administração da DESENBAHIA, entidade responsável pela gestão do FUNDESE, em resposta a solicitação de esclarecimentos desta Auditoria, que desconhecia a origem dos registros componentes do saldo nesta conta, tendo apresentado correspondência cujo destinatário era a SEFAZ³⁰⁹, que afirmava:

O Prohabit não faz parte dos programas de financiamento do FUNDESE e, por esta razão, não realizamos lançamentos na conta contábil 1.2.1.2.1.98.24.01. De modo que não reconhecemos esses lançamentos. Rememoramos que solicitamos a DICOP/SEFAZ análise dos lançamentos nessa conta e a realização dos devidos ajustes desde o ano de 2021, [...]

A SEFAZ, em resposta à solicitação de esclarecimentos da Auditoria, informou³¹⁰ que os registros no FUNDESE “na conta de empréstimos-PROHABIT” ocorreram por incorreta “parametrização do subelemento da despesa” e que:

O Fundo já foi orientado a utilizar o subelemento da despesa correto e já regularizou a contabilização por meio das NLCs nº 13601.0000.24.0000001-4 e 13601.0000.24.0000002-2 do saldo de exercícios anteriores.

Ante o exposto, não foi possível à Auditoria avaliar quanto a adequação, consistência e integridade do saldo relativo a UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões.

2.7.3.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões .
Recomendações ao Governo do Estado
Apurar e regularizar as distorções relacionadas aos lançamentos na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, efetuados na UO 13601; e
Reclassificar no BP para a Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos Empréstimos a Servidores.

³⁰⁹ Ofício PRE 122/2023, datada de 21/12/2023.

³¹⁰ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

2.7.3.4 Investimentos³¹¹

Essa conta foi objeto de comentários na Nota Explicativa nº 11 ao BP (p. 183-188 das DCCes de 2023), cuja composição pode ser resumida, considerando os saldos mais relevantes, como segue:

TABELA 61 – Composição do Saldo dos investimentos, 2023 e 2022

		Em R\$ milhões	
Detalhes	2023	2022	
Estatais Não Dependentes			
• EMBASA	7.514,7	7.097,1	
• DESENBAHIA	748,4	693,8	
• BAHIA GAS	490,9	475,4	
Outras empresas	217,1	226,7	
Subtotal	8.971,1	8.493,0	
Fundos do Governo Estadual	2.169,2	2.169,2	
Estatais dependentes	356,8	353,4	
Outras Empresas – Método do Custo	653,8	653,8	
Consórcios Públicos na área de saúde	109,5	96,3	
Total da conta investimentos	12.260,4	11.765,8	
Provisão para perdas com investimentos - Passivo Não Circulante			
Provisão para perdas com estatais e consórcios que apresentavam Patrimônio Líquido negativo	-60,7	-103,4	

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2023 e 2022.

Da leitura das DCCes de 2023, o aumento do saldo desta conta foi influenciado pelo incremento do investimento na EMBASA, sendo comentado sobre este assunto que “Os principais fatores que impactaram o resultado positivo, resultando no aumento do Patrimônio da Companhia, foram os reajustes tarifários refletidos nos demonstrativos de resultado dos meses de janeiro e outubro de 2023 e a desaceleração nos gastos operacionais do período”.

2.7.3.4.1 Monitoramento da recomendação d13

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

d13. aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas e os comentários em notas explicativas constantes das DCCes sobre os fatores que influenciaram no aumento ou na redução do patrimônio das investidas, e de outras informações relevantes, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais (item 2.7.5 da Seção Analítica);

Da análise das ações indicadas no Plano de Ação³¹², assim como da leitura das informações contidas nas DCCes de 2023 observou-se: a inclusão de comentários so-

³¹¹ Elaborado pela 7ª CCE.

³¹² Processo TCE/001655/2024.

bre os fatores que influenciaram nos ganhos patrimoniais das investidas e o aprimoramento nos procedimentos de eliminação dos ganhos e perdas de transações e dos saldos em 31/12/2023 de ativos e passivos entre entidades, na consolidação das DCCes. Entretanto, os procedimentos de cálculo da equivalência patrimonial em investidas e fundos ainda carecem de aprimoramento, consoante comentado nos itens 2.7.3.4.2 e 2.7.3.4.3.

Dito isto, a Auditoria considera a recomendação como **parcialmente implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

2.7.3.4.2 Inconsistências nos cálculos de equivalência patrimonial em investidas

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

a) Investida BAHAGAS

- Ausência de registro segregado, em subconta específica, do ágio decorrente da aquisição da participação acionária de 41,5%, ocorrida em julho/2022, que passou de 17% para 58,5%.

Saliente-se que o montante apurado deveria ser evidenciado considerando os fatores econômicos, contábeis e/ou patrimoniais que influenciaram na aquisição, consoante definido no MCASP 9ª edição³¹³ (assunto comentado na Sessão analítica de 2022, não regularizado em 2023). Ademais, dependendo da motivação do ágio, deve(ria) ser contabilizada, periodicamente, a sua amortização, com base em critérios que devem estar vinculados a ocorrência de reavaliação dos fatores que a motivaram;

- Apesar do registro do investimento nesta Empresa estar apresentado na conta de Investimentos pelo método de equivalência patrimonial, consta também, na conta Outras Participações, o saldo da citada operação de aquisição da participação acionária na BAHAGAS, efetivado em transação com na empresa COMMIT GÁS S.A. (GASPETRO)³¹⁴, pelo montante de R\$574,8 milhões, foi indicado erroneamente na Nota Explicativa como sendo “Aquisição de participação acionária na GASPETRO”.

Portanto, o saldo na conta Outras participações avaliadas pelo método de custo (Código 1221102) encontra-se a maior pelo montante de R\$574,8 milhões.

³¹³ Parte II, item 8.6.

³¹⁴ DCCes de 2023 (p. 187).



b) Investida URBIS

- Nas DCCes de 2023 não consta saldo ou comentário em nota explicativa sobre esta investida, seja no Ativo (em investimentos), seja no Passivo (como provisão para perdas). Cabe informar que o balancete da URBIS, de 31/10/2022, apresentava Patrimônio Líquido (PL) negativo de R\$59,2 milhões.

Sobre estes investimentos, em resposta a solicitação de esclarecimentos, a SEFAZ/DICOP informou³¹⁵ que, em relação à BAHIAGAS, providenciará os ajustes no saldo da conta Outros Investimentos e, quanto à URBIS, que “[...] não há que se falar em contabilização nem no Ativo nem no Passivo no caso da URBIS”.

Em relação ao investimento na URBIS, a Auditoria conclui que, para uma avaliação criteriosa quanto aos possíveis efeitos a serem refletidos nas DCCes de 2023, seria necessária a obtenção de demonstrações contábeis da investida, emitida em data mais próxima ao encerramento do exercício sob exame.

2.7.3.4.3 Saldo de investimento em Fundo demonstrado nas DCCes em duplicidade

No conjunto das DCCes de 2023, os saldos dos ativos, dos passivos relacionados ao FUNDESE³¹⁶ e das contas de Variações Patrimoniais foram consolidados no Sistema FIPLAN por meio dos registros na UO 13601.

Os saldos, em 31/12/2023, nesta UO podem ser demonstrados, sinteticamente, como segue:

TABELA 62 – Saldos em 31/12/2023 do Balancete da UO 13.601 FUNDESE

Em R\$ milhões		
Código	Detalhes	Saldo
1	ATIVO	1.693,6
2	PASSIVO	-496,5
230	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-1.316,9
3	VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA	1.270,7
4	VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA	-1.150,9

Fonte: Sistema FIPLAN.

³¹⁵ SEI 013.9678.2024.0011845-04.

³¹⁶ Fundo público pertencente à estrutura da SEFAZ, porém administrado pela DESENBAHIA.

Ocorre que, além dos ativos e passivos do FUNDESE representados por meio de consolidação, através da UO 13601, observa-se, na UO 80101 (Encargos Gerais), na rubrica de Participação em Fundos, saldo, em 31/12/2023, de investimento no FUNDESE, no montante de R\$1.150,2 milhões, representando, também, os bens e direitos deste Fundo, deduzidos das obrigações.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos da Auditoria, informou³¹⁷ que doravante os saldos “serão excluídos nos demonstrativos consolidados”.

Portanto, a SEFAZ se alinha à conclusão da Equipe Técnica no sentido de que os saldos representativos do FUNDESE não deveriam ser apresentados nas DCCes de 2023 como investimento, pois os ativos e passivos deste Fundo Público já se encontram refletidos no BP, devido ao procedimento de consolidação das demonstrações contábeis, por meio dos registros e saldos da UO 13601.

2.7.3.4.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões , assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão .
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas.

2.7.3.5 Imobilizado³¹⁸

Na Nota Explicativa ao BP de nº 12 (p. 189-199 das DCCes de 2023), são apresentados detalhes sobre a composição dos bens do Ativo Imobilizado, incluindo comentários sobre os Bens Móveis e Imóveis (dominicais, de uso especial, de uso comum e obras em andamento), assim como sobre critérios de reavaliação, de depreciação e de reconhecimento dos ativos cedidos relacionados aos contratos de PPP.

O resumo dos saldos nos principais grupos de contas do Imobilizado pode ser demonstrado como segue:

³¹⁷ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

³¹⁸ Elaborado pela 7ª CCE.



TABELA 63 – Composição do Saldo do Imobilizado, 2023 e 2022

Detalhes	Em R\$ milhões	
	2023	2022
Custo Corrigido dos bens:		
• Imóveis	59.415,2	48.746,9
• Móveis	9.189,5	8.654,8
Depreciação, exaustão e amortização acumulada	-8.327,5	-7.650,2
Redução ao valor recuperável	-5,0	-5,0
Totais	60.272,2	49.746,5

Fonte: DCCes de 2023 (p. 190).

Da análise dos eventos mais relevantes que influenciaram no aumento do saldo neste grupo, além das incorporações pela execução de obras e aquisição de bens, foram: o levantamento e reavaliação na faixa de domínio das estradas, elaborado pela SIT/SEINFRA, no montante de R\$1.960,3 milhões e a reavaliação dos bens imóveis do TJ/BA (UO 4101) elaborado por empresa contratada, acarretando o incremento de R\$1.459,8 milhões.

Da leitura das DCCes de 2023, quanto à gestão do patrimônio imobiliário, constata-se a ausência de informações sobre o estado de conservação e a situação de sua ocupação, cedidos para uso por órgãos de outras esferas de governo ou de entidades privadas, assim como indicação dos que se encontram em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *Accountability* em relação ao conjunto das edificações e terrenos, sendo alguns desses elementos estabelecidos no item 94 da NBC TSP 07.

Cabe informar que foi anexado³¹⁹ aos autos desta prestação uma relação individualizada de 7.827 imóveis com indicação sobre a situação legal e de ocupação de cada item. Contudo, esta listagem se encontra desprovida de legenda com detalhes e esclarecimentos sobre os critérios de classificação, assim como não contempla comentários acerca da gestão patrimonial como, por exemplo, em relação aos diversos imóveis em situação incomum ou irregular: “a legalizar” (4.260 imóveis), “desocupado” (317 imóveis) e “totalmente invadido” (203 imóveis).

2.7.3.5.1 Inconsistências nos saldos contábeis das contas do imobilizado

- **Imobilizado – terrenos e edificações (bens de uso especial)**

Consoante Nota Explicativa nº 12, o Sistema de Controle de Bens Imóveis (SIMOV WEB) é uma das “principais ferramentas da Diretoria de Administração de Bens Imóveis” tanto de forma quantitativa, quanto de forma qualitativa.

O “Relatório Imobiliário do Estado” enviado ao TCE/BA³²⁰, assim como o “Resumo Patrimonial”³²¹ anexado aos autos desta prestação de Contas do Governo de 2023,

³¹⁹ TCE/003370/2024, Ref. 3244681.

³²⁰ TCE/000051/2024.

³²¹ TCE/003370/2024, ref. 3244675.

elaborados pela Superintendência de Patrimônio (SUPAT), constam dados sobre 7.827 bens imóveis, basicamente edificações, terrenos e fazendas, os quais se encontram cadastrados no SIMOV, ocorre que são relacionados aos saldos contabilizados apenas na UO 9101 (APG/SAEB), portanto não incluem os dados e informações das demais entidades e secretarias componentes da estrutura do Estado.

Neste Relatório e neste Resumo verificou-se que o total de bens listados representava financeiramente, como custo corrigido, R\$12.797,0 milhões, valor superior em R\$5.938,8 milhões em relação ao constante na respectiva conta contábil das DCCEs de 2023. Ao ser questionada sobre o assunto, a SAEB reconheceu que se tratava de incorreção no valor de cadastramento da reavaliação em 2023 em um determinado bem no sistema SIMOV.

Nas DCCEs de 2023 consta em Nota Explicativa que vêm sendo adicionados ao custo de aquisição de alguns bens imóveis (edificações e terrenos), o montante de reavaliações, com base em “laudo de avaliação elaborado por empresa especializada”, porém de forma pontual, sem indicado em nota explicativa que:

Por conta das restrições orçamentárias para reavaliar todos os imóveis estaduais de uma única vez, a frequência com que as avaliações e reavaliações são realizadas dependem da necessidade da atualização contábil, em especial, quando o imóvel está destinado à alienação ou quando seu valor contábil está equivocado.

O procedimento de reavaliação na forma como vem sendo implementado, sem evidência destacada do total de reavaliações contabilizadas e/ou da segregação do grupo de bens reavaliados, está em desacordo ao quanto estabelecido na NBC TSP 07 (itens 44 a 58), em especial ao especificado no item 51, comprometendo a comparabilidade e a compreensibilidade das informações:

Se o item do ativo imobilizado for reavaliado, toda a classe do ativo imobilizado à qual pertence esse ativo deve ser reavaliada.

Da análise dos critérios de avaliação, das edificações e terrenos listados no inventário, também foi verificado: **(i)** ausência de segregação contábil do valor representativo dos terrenos, sendo considerados conjuntamente na conta de edificações; **(ii)** ausência de definição do valor residual das edificações para fins de cálculo da depreciação; e **(iii)** 3.648 imóveis de valor inexpressivo (inferior a R\$1 mil reais).

- **Imobilizado – bens de uso comum do povo**

Nos últimos anos o Estado, através da SIT/SEINFRA, tem promovido, de modo paulatino, o levantamento e a avaliação da infraestrutura das rodovias estaduais, contabilizando, além das pistas de rolamento, as benfeitorias, as pontes, os viadutos e as faixas de domínio. Entretanto, outros tipos de bens de uso comum do povo ainda se

encontram pendentes de adequada evidenciação como os sistemas de esgotamento e abastecimento de água. Cabe comentar que nas DCCEs de 2023, como obra de sistemas de abastecimento, estão refletidos apenas: uma represa, cujo custo esta 100% depreciado; e três sistemas adutores de água, um dos quais sem valor representativo, revelando-se, portanto, incompleto.

Ademais, registre-se que os sistemas de “água/esgoto” operados pela EMBASA, contabilizados no Intangível desta Empresa como infraestrutura em operação, pelo montante de R\$10.463,7 milhões, além de outros ainda “em construção” por R\$2.681,9 milhões, também, não se encontram refletidos nas DCCEs de 2023.

Nas DCCEs de 2023, também, não foram contabilizados ou apresentados comentários, dados e informações quanto às benfeitorias e infraestrutura, de propriedade do Estado, relacionados aos terrenos dos distritos industriais³²² do CIA (Centro Industrial de Aratu), situado na região metropolitana de Salvador, e dos distritos das cidades de: Camaçari, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Barreiras, Luis Eduardo Magalhães, Alagoinhas, Eunápolis, Teixeira de Freitas, Santo Antônio de Jesus e Jequié.

Sobre este assunto, cabe registrar que, em 2023, foi pago à FORD Company o montante de R\$221,8 milhões relativo à “indenização da reversão do imóvel” localizado em Camaçari, sendo incorporado ao Imobilizado na rubrica de Terrenos/Glebas (Código 123210104) na UO 15101 (APG/SDE).

Do exposto, verifica-se a necessidade do levantamento e contabilização da totalidade dos bens imóveis do Poder Executivo, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o necessário registro e controle no sistema SIMOV, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 10, § 1º, II).

- **Imobilizado – bens imóveis em andamento**

O saldo da conta de bens imóveis em andamento, em 31/12/2023, era de R\$23.116,3 milhões. Das informações requeridas pela Auditoria às UOs com saldo mais representativos (SESAB, SEDUR, CONDER e CAR) sobre a composição do saldo contábil por obra/contrato, observou-se, em apertada síntese, que órgãos estão adotando providências objetivando a identificação, segregação por obra e posterior regularização contábil.

Entretanto, dos esclarecimentos apresentados, verificou-se diversos casos de contratos com indicação de obras paralisadas ou concluídas, as quais deveriam ter sido transferidas para as contas apropriadas, assim como reconhecidos, contabilmente, os efeitos econômicos decorrentes do desgaste, seja pela ação da natureza, pelo uso ou obsolescência, mediante o registro da depreciação ou outros procedimentos de *impairment*³²³.

³²² A exceção das edificações, da sede e unidades regionais, e das fazendas da extinta SUDIC.

³²³ Procedimento contábil de comparar o valor de um ativo com seu possível valor de retorno.

- **Depreciação acumulada**

Da análise contábil das contas de depreciação acumulada de bens imóveis, mediante testes de recálculo e revisão analítica dos principais saldos, foram identificadas despesas contabilizadas a menor no Balanço Patrimonial no montante de, aproximadamente, R\$308,9 milhões, nas UOs a seguir exemplificadas:

TABELA 64 – Contas de bens imóveis com registro da depreciação a menor em 2023

Em R\$ milhões

Contas		UO	Saldo em 31/12/2023 Depreciação Acumulada	Depreciação a menor em 2023 ⁽¹⁾
1238102	Edificações, apartamentos, etc.	9101	2.446,7	52,6
1238101 e 02	Móveis e Imóveis - PPP	26101	450,0	225,0
123810215	Imóveis - PPP	21101	208,2	31,3 ⁽²⁾
Total				308,9

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

Notas: ⁽¹⁾ Valores estimados.

⁽²⁾ Sem registro de depreciação também em 2022.

Na nota explicativa sobre o imobilizado (DCCEs de 2023, p.192-193), quanto aos critérios de cálculo da depreciação dos bens imóveis, dentre outros assuntos, é comentado:

Ademais, sobre exaustão e ajustes o valor recuperável (taxas, **valor residual**, etc.), a Administração Pública, de uma forma geral, **não aplicava os critérios de reconhecimento e mensuração dos ativos imobilizados e intangíveis conforme orientado pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público 9ª edição - MCASP**. (grifo da Auditoria).

Cabe esclarecer que a não definição, pelo Estado, de valor residual dos bens móveis e imóveis ao final da sua vida útil, em 2023 e exercícios anteriores, acarreta a subavaliação do imobilizado, mormente em relação às contas de edificações e de veículos, na medida em que é apropriado um montante maior de depreciação.

- **Redução ao valor recuperável**

O saldo desta conta é remanescente de registros efetuados há mais de dez anos na UO 1303 relativa à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), não sendo objeto de revisão posterior e/ou de comentário em Nota Explicativa às DCCEs.

Sobre este assunto o MCASP 9ª edição orienta, nos itens 13.2.1.4 e 13.2.3, sobre a Reversão da perda por redução ao valor recuperável do ativo, que:

A entidade deve avaliar na data de encerramento das demonstrações contábeis se há alguma indicação, com base nas fontes externas e internas de informação, de que uma perda por redução ao valor recuperável reconhecida em anos anteriores deva ser reduzida (revertida) ou eliminada.

Sobre este assunto, faz-se oportuno comentar que, conforme dados do SIMOV, existiam, em 31/12/2023, 271 bens imóveis invadidos ou parcialmente invadidos, além de outros informados pela CONDER nessas mesmas condições, os quais deveriam, a priori, serem objeto de avaliação quanto ao valor recuperável.

No que se refere aos procedimentos contábeis, a SEFAZ, em resposta à solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou³²⁴ que adotou as seguintes providências:

Imobilizado – bens imóveis em andamento: Como de costume por esta Diretoria de Contabilidade Pública, foi emitido Ofício Circular DICOP nº 08/2024 sobre a necessidade de avaliação dos saldos das contas transitórias, dentre elas a conta de bens imóveis em andamento, a fim de que todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta da Bahia realizem a conciliação e a regularização dessas contas dentro de uma rotina a ser estabelecida de forma periódica em consonância ao seu fato gerador.

Ativos SPE a incorporar - A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) foram orientadas a efetuar a classificação dos bens de PPP (Parcerias Público-Privadas), por meio dos Ofícios nº 24/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR e nº 25/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR.

2.7.3.5.2 Monitoramento das recomendações d14 e d16

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado a continuidade dos procedimentos e controles dos bens imóveis, mais especificamente dos bens de uso comum do povo, nos seguintes termos:

d14. continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (item 2.7.6 da Seção Analítica);

No Plano de Ação, foi informado que esta Recomendação estaria “concluída”, ponderando apenas os esforços empreendidos pela SIT/SEINFRA no sentido de promover os bens sob sua responsabilidade (estradas, pontes, áreas de domínio em estradas, etc.). Este entendimento é corroborado pela Auditoria.

³²⁴ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

Porém, conforme comentado no item anterior, ainda persiste o achado auditoria relacionado a bens de uso comum do povo pendentes de adequada evidenciação e, considerando não existirem ações dentro do prazo de atendimento, conclui-se que a recomendação foi **parcialmente implementada**, sendo necessário reiterá-la no presente exercício.

No que tange aos bens relacionados aos contratos de PPP, foi recomendado:

d16. continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, da evidenciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais pactos, assim como melhorar o nível de transparência de dados e informações sobre tais contratos nos sites existentes na internet (item 2.7.9 da Seção Analítica);

Dentre as ações realizadas, citadas no Plano, foi indicada como ação concluída o envio de “Ofício Circular para as unidades responsáveis pelos contratos das PPP para os ajustes, se necessários” e como ação a desenvolver “Realizar alinhamento entre a SAF/DICOP e Secretaria Executiva das PPP para revisão e adequação das memórias de cálculos dos relatórios para 2023”.

Entretanto, da revisão promovida nas DCCes de 2023 verificou-se que continuam deficiências, citadas no ano anterior, relacionadas com designação genérica de “Ativos SPE a incorporar”, no montante de R\$852,7 milhões, sem indicação da natureza do ativo nem a qual contrato se refere e a falta de evidenciação de ativos preexistentes que são objetos de PPP.

Os aspectos relacionados ao nível de transparência e dados e informações sobre tais contratos foram monitorados no item 2.7.3.8.

Do exposto, conclui-se que essa recomendação se encontra **em implementação**.

2.7.3.5.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões , impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP.
Determinações ao Governo do Estado
Implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09); e

Revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos bens imóveis em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *Accountability*, conforme item 94 da NBC TSP 07.

Recomendações ao Governo do Estado

Continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022**); e

Continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, assim como a evidenciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos.

2.7.3.6 Empréstimos e Financiamentos³²⁵

Em consonância com a Resolução ATRICON nº 01, de 28/04/2021, no exame desenvolvido pela área técnica do TCE/BA, foram aplicados os seguintes procedimentos de auditoria financeira, nas contas de empréstimos e financiamentos:

- i. avaliação da consistência dos saldos das contas Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo e Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo registrados no Sistema FIPLAN com os saldos apresentados nas DCCes de 2023;
- ii. análise da evolução dos saldos de financiamentos/empréstimos, com a verificação dos eventos por natureza (adições, amortizações, atualizações), bem como o volume de encargos financeiros pagos no exercício; e
- iii. teste dos saldos ao final do exercício e demais informações dos empréstimos/financiamentos, diretamente das instituições bancárias, confrontando-as com os registros contábeis e respectivos extratos bancários.

A dívida fundada³²⁶ no BP do exercício de 2023 pode ser assim resumida:

³²⁵ Elaborado pela 3ª CCE.

³²⁶ O conceito de dívida pública consolidada ou fundada escrito no art. 29, I, da LRF difere da classificação patrimonial da dívida adotada pelo art. 98 da Lei Federal nº 4.320/1964. Apesar de a Lei Federal nº 4.320/1964 também usar o termo dívida fundada e a LRF tratar como sinônimas as expressões dívida pública consolidada ou fundada, entende-se que o conceito apresentado na LRF é mais amplo que o inscrito na Lei Federal nº 4.320/1964. A LRF conferiu maior abrangência à definição do que integra a dívida pública consolidada ou fundada para os seus fins, buscando dar transparência à natureza e ao volume do endividamento dos entes públicos. Assim, vale informar que o conceito de dívida fundada aqui utilizado é o previsto no art. 98 da Lei Federal nº 4.320/1964 ("A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos").

TABELA 65 – Distribuição da dívida fundada no Balanço Patrimonial

Em R\$ milhões	
Descrição	Valor
Passivo Circulante	1.608,6
Financiamentos a Curto Prazo – Interno	604,6
Financiamentos a Curto Prazo – Externo	793,6
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Interno	50,8
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Externo	159,6
Passivo Não Circulante	20.345,8
Financiamentos a Longo Prazo – Interno	10.815,4
Financiamentos a Longo Prazo – Externo	9.530,4
Total	21.954,4

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações BP de 2023 (p. 165-166 e 761-767 das DCCes de 2023) e Balanete Mensal de Verificação de dezembro de 2023 (Relatório FIP 215 do Sistema FIPLAN), consolidados do Poder Executivo.

A composição das dívidas por credor, excluindo-se a parcela de juros e encargos a pagar (R\$210,4 milhões), encontra-se na Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2023 (p. 777-778 das DCCes).

O maior credor da dívida fundada interna do Estado é a União, com créditos de R\$5.531,0 milhões, que representam 48,43% dessa dívida e 25,44% do total contratado, seguido pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal (CEF), que representam, juntos, 38,02% da dívida interna. Em relação à dívida externa, os maiores credores são o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), respondendo, juntos, por 98,86% da dívida externa do Estado.

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida pública fundada:

TABELA 66 – Evolução da dívida pública fundada de 2020 a 2023

Dívida pública fundada	Saldo ⁽¹⁾				Em R\$ milhões
	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	Variação (%) 2020/2023
Interna	10.579,3	10.625,6	11.070,5	11.420,0	7,95
Externa	12.706,2	13.416,5	11.952,8	10.324,0	-18,75
Total	23.285,5	24.042,1	23.023,3	21.744,0	-6,62

Fontes: Relatório sobre as Contas do Governador, exercício 2022 e Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa de 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Os valores dos saldos apresentados nesta Tabela excluem a parcela de juros e encargos a pagar.

A análise da tabela anterior evidencia que o saldo da dívida fundada sofreu um decréscimo de R\$1.279,3 milhões na comparação entre os exercícios 2022 e 2023. Dentre os principais fatores que contribuíram para esse incremento, destaca-se a atualização cambial, decorrente da variação da relação de troca entre as moedas estrangeiras e a moeda nacional, uma vez que houve desvalorizações do Dólar (7,9%) e do Direito Especial de Saque (3,7%), conforme comentado à p.112 das DCCes de 2023.

Ressalte-se que os saldos das dívidas com os credores internos e externos, em 31/12/2023, foram atestados pela Auditoria.

2.7.3.7 Diferença entre os sistemas de contabilidade das empresas Estatais Dependentes e o Sistema FIPLAN³²⁷

Desde o exercício de 2018, vêm sendo identificadas divergências entre os saldos do Ativo, do Passivo e do PL, registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e no Sistema FIPLAN.

A SEFAZ vem enfatizando que a análise e o registro contábil são de responsabilidade de cada unidade, cabendo à DICOP orientar, normatizar e elaborar as DCCs. No entanto, mesmo assim, aquela Diretoria auxiliaria no processo de equalização dos saldos contábeis dos sistemas.

Nesse sentido, a DICOP/SEFAZ vem elaborando relatórios, anualmente, com as diferenças identificadas entre os saldos do Sistema FIPLAN e dos sistemas da contabilidade privada das empresas estatais dependentes, orientando as empresas verificarem os motivos das divergências para as devidas regularizações.

No âmbito da Auditoria de Monitoramento no Sistema FIPLAN, realizada no exercício de 2022, foi relatado que havia previsão de contratação de uma consultoria especializada, por intermédio do Programa PROFISCO II, para adequar os registros contábeis do Sistema FIPLAN e dos sistemas da contabilidade privada das empresas estatais dependentes com previsão de conclusão em 2024.

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

d15. adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2024, definido para a implantação da metodologia (item 2.7.8) **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 e 2021)**

No Plano de Ação apresentado a este Tribunal, em fevereiro de 2024³²⁸, a SEFAZ comunicou que foi finalizada a contratação da consultoria especializada no âmbito do Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – PROFISCO II.

Cabe informar que durante a análise, a auditoria teve acesso ao Plano de Aquisições do PROFISCO II, no qual identificou-se o item relacionado ao produto “Modelo de Gestão Contábil Implantado”, que inclui a prestação de consultoria especializada para a metodologia de ajuste dos registros contábeis das Estatais Dependentes. É re-

³²⁷ Elaborado pela 3ª CCE.

³²⁸ Protocolo nº TCE/001655/2024.

levante destacar que o Programa está previsto para ser concluído até 2027, o que implica que a auditoria só poderá verificar as ações tomadas após sua implementação.

Em suma, a Auditoria considera a recomendação d15 **em implementação**, uma vez que a equalização definitiva só ocorrerá em 2027, com a implantação da metodologia para adequação dos registros contábeis entre o Sistema FIPLAN e o sistema a contabilidade privada. Portanto, só poderá ser monitorada na análise das Contas do Chefe do Poder Executivo a partir do exercício de 2027.

Do exposto, verificou-se que persistem as divergências no exercício de 2023, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 67 – Diferença entre os saldos (Estatais Dependentes)

Em R\$ milhões

Descrição	Saldos em 31/12/2023		Diferença
	Sistema FIPLAN	Sistema das empresas	
Ativo	5.150,2	3.254,8	1.895,4
Ativo Circulante	1.736,5	315,0	1.421,5
Disponibilidade	189,9	201,9	-12,0
Outras contas	1.546,6	113,1	1.433,5
Ativo Não-Circulante	3.413,7	2.939,8	473,9
Passivo e Patrimônio Líquido	5.150,2	3.254,8	1.895,4
Passivo Circulante	494,5	617,3	-122,8
Passivo Não-Circulante	62,3	2.356,1	-2.293,8
Patrimônio Líquido	4.593,4	281,4	4.312,0

Fontes: Balancetes do Sistema FIPLAN e dos sistemas próprios de contabilidade das empresas estatais dependentes – posição em 31/12/2023.

A LRF, em seu art. 50, III, determina que: “as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente”.

Assim, nos moldes definidos no art. 2º, III, da LRF, as Companhias de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), Transportes do Estado da Bahia (CTB), Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB), Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM) e Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e a Bahia Pesca S/A são empresas estatais dependentes, e, como tais, se sujeitam à utilização do Sistema FIPLAN. Portanto, essas empresas têm o encargo de registrar nesse Sistema todas as suas movimentações, as quais devem estar devidamente representadas em seus relatórios.

Conforme demonstrado na tabela anterior, existe uma diferença a menor no Sistema FIPLAN, de R\$12,0 milhões no saldo da Disponibilidade. Por sua vez, na apuração

da disponibilidade de caixa bruta, apresentada nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, Consolidado e do Poder Executivo, foram excluídos os saldos da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS” das empresas estatais dependentes, por não representarem efetivamente disponibilidades, que totalizaram R\$64,7 milhões. Dessa forma, além da distorção a maior, de R\$1.895,4 milhões, no Ativo e no Passivo e PL do Estado, houve um impacto a menor de R\$76,8 milhões na apuração da disponibilidade de caixa bruta.

As divergências identificadas nos saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e daqueles constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN distorcem as DCCes de 2023, uma vez que os saldos do Sistema FIPLAN são a base para a elaboração dos demonstrativos consolidados, requerendo, assim, a alimentação adequada pelas estatais, assim como a apuração, pela DICOP/SEFAZ, das divergências quando da consolidação das contas, de modo a assegurar a fidedignidade das demonstrações contábeis.

2.7.3.7.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2027, definido para a implantação da metodologia **(Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 a 2022)**.

2.7.3.8 Contratos de PPP³²⁹

Nas DCCes de 2023 (p. 43-47), constam, no item 2.1, informações sobre os contratos de concessões comuns e contratos de concessão especiais – PPP –, além de tabela contendo dados apurados em 2023 sobre os indicadores de desempenho definidos nestes contratos, objeto de avaliação por verificadores independentes. Adiante, na Nota Explicativa ao BP n° 12³³⁰, foram apresentados dados complementares sobre os saldos contábeis, na data de 31/12/2023, de ativos e passivos de responsabilidade “das Sociedades de Propósito Específico (SPE)”, entidades privadas gestoras dos contratos de PPP.

³²⁹ Elaborado pela 7ª CCE.

³³⁰ DCCes de 2023 (p. 194-199).

2.7.3.8.1 Auditoria de Acompanhamento de Concessão – Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento

O Governo do Estado da Bahia, publicou, no DOE de 17/05/2023, o aviso de edital do certame relativo ao Novo Aeroporto Internacional Costa do Descobrimento (Concorrência SEINFRA nº 007/2023), sendo iniciada, pela equipe de Auditoria, a análise referente à fase de licitação, conforme previsto no art. 6º, II, da Resolução TCE/BA nº 016, de 08/03/2016³³¹.

Nesse ínterim, a equipe técnica, com fundamento na Resolução TCE/BA nº 162, de 10/12/2015, propôs Medida Cautelar³³² para suspender a contratação em comento, em decorrência da identificação de falhas aptas a macular o procedimento licitatório. O instrumento foi utilizado com o objetivo de evitar dano ao patrimônio público e à ordem jurídica de difícil e incerta reparação, bem como para garantir a eficácia de futura decisão de mérito deste Tribunal.

Antes que esta Corte deliberasse sobre o pedido, no entanto, a SEINFRA promoveu a suspensão do certame, conforme publicação no DOE de 02/09/2023³³³, correspondente ao evento 00074111321 do SEI 024.2049.2019.0006171-34. Segundo despacho da Superintendência de Planejamento em Logística de Transporte e Intermodalismo (SUPLOG) naqueles autos (evento 00074093261), a suspensão foi recomendada “para que o corpo técnico da SEINFRA possa avaliar detidamente os achados do TCE” no processo de Medida Cautelar.

O Relatório do processo de Medida Cautelar apresentou os fatos significativos e alertas, no que se refere a aspectos jurídicos, financeiros e de engenharia, a serem considerados, especialmente quanto à ausência de elementos técnicos mínimos necessários para caracterização do anteprojeto de engenharia e à Superavaliação de custos operacionais (OPEX). Assim, foi proposto determinar à SEINFRA a suspensão da Concorrência nº 007/2023, a fim de que a Secretaria:

1. procedesse à devida reavaliação, aperfeiçoamento e complementação dos estudos técnicos relacionados ao anteprojeto de engenharia, por meio da inclusão e disponibilização de todos os elementos técnicos necessários à plena caracterização do objeto a ser licitado, especialmente os relativos a desenhos e memoriais referentes às diversas especialidades do projeto;

³³¹ Art. 6º. O gestor da PPP ou Concessão Comum encaminhará, ao TCE-BA, cópia em meio eletrônico, dos documentos referidos nos incisos deste artigo e de acordo com os prazos estabelecidos para cada etapa de controle, conforme segue:

I - etapa de planejamento (em referência aos documentos relacionados no Anexo I desta Resolução) - 90 (noventa) dias, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação;

II - etapa de licitação (em referência aos documentos relacionados no Anexo II desta Resolução) - 05 (cinco) dias, no máximo, a partir de cada um dos seguintes eventos: a) divulgação da audiência pública; b) emissão do relatório da audiência pública; c) aprovação do edital de licitação e de seus anexos; d) publicação do aviso de edital de licitação; e) análise conclusiva de impugnações ao edital e publicação de retificações ao edital de licitação; f) homologação do julgamento do procedimento licitatório. (grifo da Auditoria)

³³² Processo TCE/006863/2023.

³³³ Disponível em: http://www.infraestrutura.ba.gov.br/modules/consultas_externas/index.php?cod=20. Acesso em: 25 set. 2023.

2. a partir do aperfeiçoamento do conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia, promovesse a revisão e atualização do orçamento estimado para a PPP, tendo em vista que, em função dos novos detalhamentos disponíveis, dever-se-ia, conforme disposto na OT - IBR 006/2016 e enfatizado no Relatório de Auditoria³³⁴, utilizar preferencialmente o orçamento sintético, elaborado mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos serviços da obra, adotando-se a metodologia paramétrica exclusivamente nos casos dos serviços para os quais não haja detalhamento suficiente no anteprojeto de engenharia e a metodologia expedita apenas no caso de empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento por meio dos demais métodos;
3. procedesse à reavaliação da necessidade, composição e impacto de cada componente da categoria “Opex Variável”, exame sem o qual o grupo de gastos deveria ser excluído da modelagem financeira da parceria, com a devida readequação do valor de aporte ou contraprestação a pagar pelo Estado; e
4. abstinhasse-se de incluir, na modelagem financeira do projeto, grupos de despesas com composição imprecisa e em percentual desprovido de fundamento legal, técnico, doutrinário e jurisprudencial.

Vale destacar que, no âmbito do processo cautelar, as propostas 3 e 4 foram saneadas pela SEINFRA, tendo persistido a pendência relacionada às duas primeiras.

Em que pese os Conselheiros do TCE/BA terem decidido pelo arquivamento da Medida Cautelar, “em razão da perda de objeto decorrente da suspensão da Concorrência nº 007/2023 pelo Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Infraestrutura (Seinfra), para detalhamento do anteprojeto referencial de engenharia e do orçamento referencial do NAICD”, a Auditoria encerrou as análises quanto aos eventos consumados do certame e emitiu novo relatório em 2023³³⁵. O documento contém recomendações quanto às avaliações jurídica, econômico-financeira e dos elementos técnicos de engenharia, relativas à fase de planejamento da PPP, visando não só alertar para a licitação do Aeroporto Internacional da Costa do Descobrimento, em caso de nova publicação, como para novas licitações de PPPs que venham a ocorrer.

2.7.3.8.2 Governança e gestão dos contratos de PPP no âmbito do Estado

A Auditoria³³⁶ focou no exame do Planejamento, avaliando os mecanismos adotados pelo Poder Executivo para planejar e monitorar os projetos/contratos de PPP no âmbito do Estado.

³³⁴ Processo TCE/013220/2022, Ref.2955850-14.

³³⁵ Acostado ao Processo nº TCE/013220/2022.

³³⁶ Auditoria realizada pela 7ª CCE (OS/0107/2023), Processo nº TCE/012899/2023. O referido processo foi apreciado na Sessão Plenária em 13/06/2024, Resolução TCE/BA nº 41/2024.

Na Bahia, a Lei Estadual nº 9.290, de 27/12/2004, que instituiu o Programa de PPPs do Estado, em consonância com o texto da Lei Federal nº 11.079/2004, estabelece diretrizes para a contratação de uma PPP, dentre as quais a eficiência, o respeito aos direitos dos usuários, a responsabilidade fiscal, a transparência, a repartição de riscos e a sustentabilidade financeira dos projetos. Segundo o Portal PPP Bahia³³⁷, o programa baiano traz como proposta criar “[...] um marco legal destinado a promover a atração de investimentos privados em projetos de reconhecido interesse para provimento da necessidade do Estado, com o compromisso de preservar o nível de rigor fiscal hoje praticado”.

Em 2023, o Estado da Bahia possuía projetos de PPPs em execução em diversos setores, entre eles transporte, saúde, saneamento e infraestrutura social. Em que pese a complexidade dos projetos e o montante despendido pelo Estado, observa-se, conforme apontamentos do Relatório de Auditoria, que o ente necessita aprimorar sua estrutura para garantir o adequado planejamento dos projetos de PPPs.

Deste contexto, resultaram os seguintes achados e fatos significativos:

1. Ausência de Regimento Interno para o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (CGP)

Observou-se que o CGP não dispõe de Regimento Interno conforme determina o art. 24, § 4º, V, da Lei Estadual nº 9.290/2004. A sua edição instrumentalizaria o CGP e, conseqüentemente, a Secretaria Executiva, no exercício do assessoramento e apoio ao Conselho, cujas competências foram estabelecidas no mesmo art. 24, § 4º, I a IV, dentre as quais está a aprovação dos projetos de PPPs no Estado.

A Auditoria concluiu que a inobservância do dispositivo legal decorre da intempestividade nas ações do CGP e sua unidade de assessoria e apoio, a Secretaria Executiva, na elaboração do Regimento Interno, ocasionando: (i) descumprimento de norma estabelecida na Lei Estadual de PPPs; (ii) geração de lacuna quanto ao detalhamento da organização e funcionamento do CGP; e (iii) prejuízo à eficiência das ações do CGP, em detrimento do princípio constitucional correlato.

2. Descumprimento do dever de divulgar anualmente a relação de projetos do Programa de PPPs do Estado Bahia

A Auditoria identificou que não está sendo publicada anualmente, conforme determina o art. 25 da Lei Estadual nº 9.290/2004, a relação dos projetos inseridos no Programa de PPPs da Bahia por intermédio do Conselho Gestor e aprovada pelo Governador, mediante Decreto.

³³⁷ Disponível em: <https://portal.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/sintese.htm>. Acesso em: 07 mar. 2024.

Nesse sentido, a carteira de projetos, representada pela relação dos projetos priorizados, surge a partir de oportunidades identificadas, com a interlocução das áreas de Governo e de diversos atores interessados (*stakeholders*).

A Auditoria ponderou que a lógica da legislação é que essa atualização da carteira deve ser feita anualmente, para que, nesse tempo, a sociedade possa acompanhar as evoluções da estruturação de cada projeto. Dessa forma, tem-se uma configuração que ocasiona:

- fragilidade na governança do Programa de PPPs da Bahia;
- prejuízos ao princípio da transparência das metas coletivas instituídas, à legitimidade da seleção das metas/projetos do Programa, e ao princípio da prestação de contas; e
- fragilidade no controle dos limites orçamentários quanto a despesas com PPPs.

3. Intempestividade no exercício das atribuições do Conselho Gestor de Parcerias

Observou-se que o exercício das atribuições do CGP ocorre de forma intempestiva, uma vez que suas deliberações não acompanham as disposições normativas que concentram suas atribuições. Nesse sentido, determinadas resoluções emitidas pelo Conselho têm caráter retroativo, de modo a convalidar deliberações que não ocorreram oportunamente, o que tende a repercutir na qualidade dos resultados alcançados. Essa situação representa um afastamento das competências definidas no Decreto Estadual nº 16.522, de 30/12/2015, especialmente as do seu art. 3º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 23, caput, e art. 28, parágrafo único.

Foram identificadas como causas o entendimento de que as competências do CGP podem ser exercidas em ato único, a inexistência de Regimento Interno do Conselho Gestor, instrumento responsável pela consolidação da sua autogestão e funcionamento e a fragilidade na orientação às unidades executoras quanto ao momento de demandar a atuação do CGP.

Os fatores apontados geram fragilidade na governança do Programa de PPPs da Bahia, prejuízo aos princípios da transparência das decisões emanadas pelo CGP e da prestação de contas, além de risco de retrabalho e morosidade processual, em caso de desaprovação das etapas precedentes pelo Conselho.

4. Indisponibilidade de instrumentos e ferramentas facilitadoras da governança e gestão das PPPs

De acordo com a Lei Estadual nº 9.290/2004, especialmente o art. 24, § 4º, IV, cabe ao CGP a proposição, ao Governador do Estado, da fixação de diretrizes para o Programa de PPPs, atribuição para a qual pode contar com o suporte técnico da Secre-

taria Executiva, conforme o art. 27, I a IV da referida Lei Estadual de PPPs. Ademais, o art. 29 do Decreto Estadual nº 16.522/2015 prevê a atuação do CGP na deliberação sobre casos omissos e na solução de dúvidas quanto à interpretação e aplicação daquela norma, que trata da estruturação de projetos no âmbito da Administração Pública.

Verificou-se que, embora exista um esforço na elaboração de leis e decretos para normatizar o processo de PPP, a administração pública estadual não dispõe de ferramentas, documentos e orientações técnicas (manuais, guias, modelos, fluxos e mapeamento dos processos), que formalizem e orientem a atuação dos órgãos, setores e unidades responsáveis pelas etapas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos projetos.

Nesse sentido, carece o Estado de instrumentos que esclareçam às unidades participantes o modo de aplicação do arcabouço já disponível, especialmente o momento de sua atuação, prazos, produtos esperados e elementos essenciais para composição do procedimento licitatório.

A situação identificada decorre dos seguintes fatores: **(i)** morosidade nas ações da gestão pública no sentido de aparelhar os órgãos, setores e unidades que atuam nos projetos de PPP, representada pelo adiamento das iniciativas anteriores com o objetivo de regulamentação sistêmica; **(ii)** carência de pessoal para a atividade de regulamentação, que torna necessária a contratação de agentes externos; **(iii)** ausência de Regimento Interno do CGP, instância para validação das ferramentas eventualmente elaboradas; e **(iv)** predomínio de iniciativas pontuais em Regimentos Internos ou manuais de abrangência restrita, conforme manifestações dos órgãos consultados.

5. Necessidade de investimento em recursos humanos

Segundo informações prestadas pelas unidades responsáveis pela estruturação de projetos e monitoramento dos contratos de PPP no Estado, há um déficit de pessoal para tais atividades, inclusive quanto ao número de servidores efetivos e com dedicação exclusiva para a temática em destaque. A situação descrita se afasta do ideal preconizado pela CF/1988, especialmente em seus arts. 37, II, 39, § 2º e 41, os quais realçam, respectivamente, a priorização de investidura em cargo ou emprego público mediante concurso, a participação frequente em cursos de capacitação e a estabilidade dos cargos públicos.

Com finalidade convergente aos normativos anteriormente mencionados, a Lei Federal nº 14.133, de 01/04/2021 incluiu, no seu art. 18, I, e § 1º, IX e X, disposições que consagram maior atenção normativa à fase de planejamento das contratações públicas, inclusive com a elaboração de estudos técnicos que considerem, dentre outros elementos, a demonstração de resultados pretendidos em termos de melhor

aproveitamento dos recursos humanos e a capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual.

Dentre as razões para a situação anteriormente apresentada, destacam-se as que seguem: **(i)** rotatividade de agentes públicos, especialmente no grupo de não efetivos; **(ii)** dificuldade de atrair agentes de outros setores para atuar na área, em função do grau de especialização exigido; **(iii)** orçamento reduzido ou baixa prioridade para o planejamento da realização de concurso público; **(iv)** foco nas atividades de monitoramento dos contratos, em contraposição à modelagem de projetos, cuja demanda tende a ser mais pontual; e **(v)** alto custo dos programas de capacitação em PPPs, associado às prioridades internas de órgãos e entidades quanto às despesas relacionadas ao tema.

6. Baixa participação nas licitações de PPPs

Conforme levantamento feito pela Auditoria em setembro de 2023, verificou-se que, das dez PPPs licitadas pelo Estado entre 2009 e 2023 (Fonte Nova, Metrô, VLT, Estrada do Feijão, Ponte Salvador-Itaparica, Hospital do Subúrbio, Hospital Couto Maia, Hospital Metropolitano, Diagnóstico por Imagem e Aeroporto Costa do Descobrimento), sete dessas (Fonte Nova, Metrô, VLT, Estrada do Feijão, Ponte Salvador-Itaparica, Hospital Couto Maia e Diagnóstico por Imagem) tiveram a participação de apenas um licitante e um (Hospital do Subúrbio) teve dois participantes. Quanto aos outros dois projetos, o Hospital Metropolitano teve sua licitação declarada deserta e o Novo Aeroporto Costa do Descobrimento está com o certame suspenso.

Dentre as possíveis causas que ensejaram a baixa participação de interessados nas licitações, podem-se citar: **(i)** a complexidade dos objetos licitados; **(ii)** a conjuntura econômica adversa quando da realização dos certames; e **(iii)** a insuficiência na sondagem ao mercado quanto ao interesse de potenciais licitantes na condução das parcerias. A situação identificada, gera ofensa ao princípio da competitividade das licitações públicas e prejuízo da capacidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Em 13/06/2024, os Conselheiros do TCE/BA, reunidos em sessão plenária, decidiram, por unanimidade, por expedir recomendações ao CGP, na pessoa do seu presidente, o Secretário da SEFAZ, além de determinação para elaboração de Plano de Ação que contemple o saneamento das recomendações propostas, com a indicação de prazos, responsáveis e medidas a adotar, em atenção aos termos da Resolução TCE/BA nº 84, de 10/12/2020.

2.7.3.8.3 Monitoramento da recomendação d17

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

d17. prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com

vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (item 2.7.9.1 da Seção Analítica);

Para atendimento desta recomendação foram consignadas no Plano de Ação, como ações implementadas ou contínuas:

Atualização contínua do site do Portal SEFAZ, intitulado PPP – Parcerias Público- Privadas (<https://portal.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/>).

Acompanhamento mensal dos processos com atualização dos dados relativos a cada Projeto, sobretudo com a divulgação dos relatórios de desempenho, despesas e estágio de execução atual;

Neste mesmo Plano, consta como ações a implementar, até junho de 2024, a inclusão de: “tabelas detalhadas por tipo de despesa” e “informações contábeis sobre os contratos de PPP divulgadas nas DCCE’s”. Registre-se que, em 24/04/2024, a AGE protocolou³³⁸ no TCE/BA atualização das referidas ações, alterando a situação para concluída. No entanto, não foi possível realizar procedimentos para validar as informações até o fechamento desta Seção Analítica.

Da análise dos elementos constantes no citado site, observou-se³³⁹ a inclusão dos dados e informações constantes nas DCCes de 2023 sobre os contratos de PPP. Entretanto, verificou-se que não constavam dados, informações e/ou comentários sobre fatos relevantes, como por exemplo, em relação aos seguintes aspectos:

- PPP do Veículo Leve sobre Trilhos: sobre os aspectos da rescisão antecipada do contrato, incluindo os motivos;
- PPP da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica: sobre o estágio de execução física do projeto;
- PPP do Metrô Salvador – Lauro de Freitas: condições alteradas pelos aditivos firmados.

Portanto, considerando a natureza das ações indicadas no Plano, a Auditoria considera que a recomendação se encontra **em implementação**, pois ainda perduram falhas na transparência das informações sobre os Contratos de PPP.

2.7.3.8.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado

Dar seguimento às ações relacionadas à melhoria da transparência relacionada aos dados e informações sobre os contratos de PPP, mormente em relação à sua disponibilização de comentários e informações na internet.

³³⁸ TCE/003736/2024.

³³⁹ Disponível em: <https://portal.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

2.7.3.9 Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes³⁴⁰

O MCASP 9ª edição³⁴¹ orienta:

Para fins de registro contábil, os tributos devem ser analisados individualmente, de acordo com a modalidade de lançamento tributário aplicável, previstas nos arts. 147 a 150 do CTN, quais sejam, de ofício, por declaração ou por homologação.

Para o reconhecimento tempestivo e confiável dos créditos, é necessária a integração do setor de arrecadação com o setor de contabilidade, de modo a se conhecer o fluxo das informações para detecção dos momentos que ensejam o registro contábil.

Em função da natureza cumulativa do ICMS e consoante definido em legislação³⁴² tributária própria, é previsto o regime conta-corrente fiscal de apuração do imposto, através do registro e controle dos eventos geradores do lançamento tributário, no qual cada contribuinte deverá manter controles objetivando a apuração mensal, do saldo a recolher ou a ser ressarcido (credor) ao/pelo Estado, conforme disposto em regulamento próprio³⁴³. Frise-se que o saldo a ressarcir se constitui num direito do contribuinte e, conseqüentemente, numa obrigação da fazenda estadual, sendo previsto na legislação os mecanismos para sua compensação posterior.

Apesar da SAT/SEFAZ dispor de mecanismos eletrônicos de mensuração e monitoramento sobre os eventos relacionados ao reconhecimento e apuração do ICMS, assim como do monitoramento da conta-corrente financeiro inerente a este tributo, tais elementos e informações não são utilizados para fins de reconhecimento contábil tempestivo, ou ao final de cada exercício, no Balanço Patrimonial do Estado.

Da leitura das DCCes de 2023, observou-se que ainda não vêm sendo evidenciados no BP, tampouco em notas explicativas, os direitos e as obrigações fiscais relacionadas com o saldo cumulativo do ICMS, a receber e a ressarcir aos contribuintes, em consonância com o que dispõe o IPC/STN nº 02/2013, sobre Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência.

Em atenção à solicitação da Auditoria, sobre os saldos cumulativos, em 31/12/2023, dos contribuintes cadastrados no “regime de conta corrente fiscal” do ICMS, foi informado pela SAT/SEFAZ³⁴⁴, com base nos dados disponíveis no sistema de Escrituração Fiscal Digital (EFD), que existiam:

- 10.061 contribuintes com saldo a recolher ao Estado, no montante de R\$989,9 milhões; e

³⁴⁰ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁴¹ Parte II, item 14.4.

³⁴² Arts. 24, 26 e 31 da Lei Estadual nº 7.014, de 04/12/1996.

³⁴³ Decreto Estadual nº 13.780, de 16/03/2012 (arts. 305-317).

³⁴⁴ SEI 013.9678.2024.0008418-11.

- 363 contribuintes com “Saldo credor acumulado”, cujo total era no montante de R\$1.882,9 milhões.

Tais informações revelam a existência de Ativos e Passivos de valores relevantes não evidenciados no BP de 2023, cujo efeito no PL e na DVP seria de R\$893,0 milhões relacionadas à redução de receitas do ICMS.

Os aspectos comentados neste item foram objeto de solicitação³⁴⁵ de esclarecimentos pela Auditoria à SEFAZ, entretanto, não se manifestou especificamente sobre este assunto.

2.7.3.9.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP.
Recomendação ao Governo do Estado
Normalizar os procedimentos de mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCes, em consonância com o IPC/STN nº 02.

2.7.3.10 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais³⁴⁶

Na Nota Explicativa ao BP nº 14 (DCCes de 2023, p. 201), foram apresentados comentários sobre a conta Pessoal a Pagar, cujo saldo ao final do exercício era de R\$2.387,3 milhões. Nessa conta são apropriadas as obrigações referentes a salários ou remunerações, bem como benefícios que o empregado ou servidor tenha direito, aposentadorias, reformas, pensões e encargos a pagar.

Dentre os comentários, foi informado que a partir de 2022 começou a ser contabilizado no sistema patrimonial as férias devidas aos servidores, considerando o período aquisitivo do direito ao usufruto do benefício. O saldo da conta representativa de tais obrigações (código 21111.01.97.04 – Férias a pagar), em dezembro de 2023, era de R\$656,0 milhões.

³⁴⁵ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁴⁶ Elaborado pela 7ª CCE.

2.7.3.10.1 Inconsistências na apropriação de obrigações de natureza trabalhista

A Orientação Técnica DICOP/SEFAZ nº 77, de 01/08/2023, disciplina apenas o tratamento contábil dos lançamentos em relação às provisões de férias e 13º salário, indicando que serão realizados com base em informações a serem obtidas de determinados relatórios emitidos no Sistema RH Bahia. Esta norma não especifica os critérios balizadores dos cálculos ou dos percentuais a serem desenvolvidos com base nas informações disponíveis neste sistema.

Na revisão dos saldos contábeis, em 31/12/2023, em relação à provisão de férias, verificou-se que o montante contabilizado em dezembro, especificamente nas UOs da administração direta do Poder Executivo, está suportado por relatórios do Sistema RH Bahia, contendo listagem individualizada por servidor. Entretanto, observou-se que:

- não foram contabilizadas provisões relacionadas aos servidores lotados no Poder Judiciário, nos Tribunais de Contas e no Ministério Público; e
- não há evidências de inclusão nos cálculos do montante devido relacionado com as gratificações e os encargos previdenciários incidentes.

Da análise dos dados contidos nos relatórios do Sistema RH Bahia, utilizados para a contabilização da provisão de férias no citado mês, foram identificadas inconsistências nos cálculos, como:

TABELA 68 – Exemplos de inconsistência nos cálculos da relação individualizada, base para registros da provisão de férias

UO	Número do cadastro e iniciais do nome servidor	Provisão conforme listagem RH Bahia (A)	Proventos base folha dez/2023 (B)	Provisão em anos ⁽¹⁾ (A/B)
Cálculo a maior da provisão – Servidores com provisão superior a R\$100 mil (115 casos), indicando que teriam mais de 2 férias vencidas:				
SEC	11257742 – J. M. A. C.	571.101,13	26.904,89	21,23
SEC	11247955 – S. M. F.	366.829,91	16.721,38	21,94
SEC	11240164 – L. F. S. N. S.	336.604,70	14.654,81	22,97
SEC	11238634 – E. M. P. B.	334.354,42	14.534,34	23,00
Cálculo a menor da provisão – Servidores que saíram de férias em jan/2024 e cuja provisão é menor que 12/12 dos seus proventos				
SAEB	09625700 – T. S. O. S.	3.132,22	6.577,08	0,48
SEC	85200474 – H. S. R. F.	6.214,72	7.282,86	0,85
SEFAZ	13299634 – J. R. O. C.	14.701,61	37.589,34	0,39
SEFAZ	13232217 – R. S. N.	12.471,77	29.230,71	0,43

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Sistema RH Bahia, obtidas por meio do Sistema Mirante, e listagem da provisão de férias – dezembro de 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Valor esperado deveria ser entre 1 e 2.

Ademais, não foram provisionadas outras obrigações devidas aos servidores, derivadas da relação de trabalho, como as licenças-prêmio, tanto as relacionadas ao direito de indenização financeira, quanto as relacionadas ao direito de usufruto pelo gozo sem laborar.

Os aspectos financeiros e contábeis comentados neste item foram objeto de solicitação³⁴⁷ de esclarecimentos pela Auditoria à SEFAZ, entretanto, não se manifestou especificamente sobre este assunto.

2.7.3.10.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões , não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP.
Determinação ao Governo do Estado
Revisar a metodologia de cálculo para mensuração das férias devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25).

2.7.3.11 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências)³⁴⁸

Objetivando melhorar a transparência e *accountability* das demonstrações contábeis, a NBC TSP 03³⁴⁹, item 98, aborda requisitos quanto à divulgação, para cada tipo/ classe de provisão, que deverá constar:

- (a) breve descrição da natureza da obrigação e do prazo esperado para qualquer saída resultante de benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- (b) indicativo das incertezas relacionadas ao valor ou prazo dessas saídas. Quando for necessário fornecer informação adequada, a entidade deve divulgar as principais premissas realizadas acerca dos futuros eventos, conforme apresentado no item 58³⁵⁰; e
- (c) valores de algum reembolso previsto, apresentando o valor de qualquer ativo que tenha sido reconhecido na forma do reembolso.

³⁴⁷ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁴⁸ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁴⁹ Sobre Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.

³⁵⁰ Eventos futuros que possam afetar o valor necessário para a liquidação de obrigação devem estar refletidos no montante da provisão sempre que existir evidência suficientemente objetiva de que eles irão ocorrer.

Em linha com esta norma, o MCASP 9ª edição³⁵¹ orienta que:

As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos:

- a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação;
- c. Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Os saldos em 2023 e 2022 das contas do passivo destinadas a refletir as estimativas de prováveis perdas relacionadas às contingências, ou avaliadas como de menor possibilidade de perda (contas de controle), podem ser demonstrados como segue:

TABELA 69 – Saldos das Contas de Passivo e de Controle (compensação), relativas às Indenizações

Em R\$ milhões

Código FIPLAN	Descrição	2023 (A)	2022 (B)	Variação % (A/B)
	Passivo não circulante	12.910,7	8.806,0	46,61%
2274	Riscos civis	8.701,4	6.321,4	37,65%
2271	Indenizações trabalhistas	3.725,4	2.066,7	80,26%
2273	Riscos fiscais	483,9	417,8	15,82%
	Contas de Controle	23.752,1	20.849,1	13,92%
74112	Indenizações civis	19.328,5	16.805,8	15,01%
74111	Indenizações trabalhistas	2.963,5	2.605,6	13,74%
74113	Indenizações de natureza tributária	1.460,1	1.437,7	1,56%

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

Na Nota Explicativa nº 22 (do Balanço Patrimonial) às DCCEs de 2023 (p. 205-207), foi comentado que:

As Provisões para Riscos Trabalhistas e Civis são contabilizadas com base em relatório encaminhado pela Douta Procuradoria Geral do Estado – PGE/BA, por intermédio da sua Procuradoria Judicial no caso dos órgãos da Administração Direta e do setor jurídico no caso das entidades da Administração Indireta.

Da análise nos registros contábeis verificou-se que os relatórios gerenciais (resumo anual e relação por processo) das indenizações calculadas pela unidade da PGE/BA denominada Coordenação de Cálculos, Avaliações e Perícias (COCAP), vem sendo utilizados para ajustar contabilmente a provisão ao final dos exercícios.

Contudo, estes relatórios não contêm todos os elementos necessários para suportar os ajustes contábeis relacionados ao reconhecimento adequado desta provisão, pois não evidenciam detalhes do trâmite dos processos, como por exemplo, se houve: quitação do débito, transformação em precatório, acordo entre as partes, etc.

³⁵¹ Parte II, item 17.2.1.

A Equipe Técnica deste TCE, em observância às normas de auditoria, solicitou da PGE/BA informações sobre as contingências existentes ou potenciais contra as instituições componentes da estrutura do Estado da Bahia, mormente as susceptíveis de indenização, seja aquelas decorrentes de ações judiciais ou decorrente de pleitos em análise na esfera administrativa dos órgãos. Requereu-se também, dentre outros aspectos, que fosse explicitada a avaliação jurídica de cada demanda quanto às possíveis ou prováveis perdas financeiras a serem honradas.

Em resposta³⁵², a PGE/BA apresentou as seguintes informações: **(i)** o relatório da COCAP sobre as contingências, objeto de cálculo em 2023, foi o mesmo utilizado pela SEFAZ para ajuste na provisão contábil ao final do exercício; e **(ii)** a listagem com 97 ações judiciais em andamento no STF, porém sem indicação quanto à perspectiva sobre o desfecho favorável ou desfavorável dos processos. A PGE/BA apresentou também, dentre outros assuntos, que em 2023: “[...] não realizou acordos extrajudiciais superiores a R\$10 milhões, incluindo indenizações, nem analisou pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou indenizações relacionados a contratos de PPP”.

Ocorre que, da análise da Auditoria sobre os elementos que serviram de base para definição dos saldos e registros nas contas de provisão, no Passivo e de controle e sobre as informações prestadas pela PGE/BA, verificou-se que não contemplam a avaliação acerca da totalidade das ações judiciais em desfavor do Estado, como, por exemplo, os processos em trâmite nas instâncias recursais e as demandas sem determinação do cálculo da indenização pelo Juízo.

Registre-se também que, embora não seja possível realizar uma estimativa individualizada e precisa quanto à possível perda para todos os processos em fases anteriores ao cálculo da perícia (COCAP/PGE), seria possível quantificar e evidenciar, no mínimo, os processos cujos temas possuam jurisprudência pacificada ou com julgamentos pretéritos desfavoráveis. Tal procedimento acarretaria a melhoria do controle contábil das contingências, sendo as informações objeto de divulgação em Nota explicativa.

Outro aspecto é que, em 2023, foi promovido o ajuste na provisão contábil agregando o montante indicado nos relatórios da COCAP/PGE sobre cálculos periciais efetuados no exercício de 2023 e anteriores, sem exclusões, o que indica deficiência no controle consolidado do saldo. Cabe frisar que, para o adequado monitoramento da provisão, seria necessário instituir mecanismos de acompanhamento do trâmite processual e consequente ajuste do saldo da provisão, tais como:

- Data do levantamento pela COCAP (para evitar inclusão em duplicidade no saldo contábil, de processos objeto de recálculo pela COCAP);
- A data base de atualização monetária do cálculo da COCAP;

³⁵² Ofício PGE-GAB-PGAAJ-057/2024, de 03/04/2024, em resposta ao pedido da Auditoria.

- Estágio de tramitação do processo;
- Indicação da data da inclusão na listagem cronológica de precatório publicada pelo Núcleo de Precatórios do TJ/BA (exclusão da provisão);
- Vinculação, ou não, a depósitos prévios, em juízo – Valores de Bloqueio Judicial (1138126); e
- Outros custos vinculados à decisão principal, porventura determinados pelo juízo ao Estado, como: contribuições previdenciárias, honorários de sucumbência, dentre outros.

De todo o exposto, a Auditoria conclui que os elementos que serviram de base para ajuste dos saldos da provisão no Passivo e das contas de controle, assim como das informações apresentadas nas Notas explicativas, se revelaram incompletos, pois não contêm todos os requisitos essenciais definidos na NBC TSP 03 acerca do registro e divulgação dos passivos contingentes, a qual orienta que:

100. A menos que a possibilidade de qualquer saída para a liquidação seja remota, a entidade deve divulgar, para cada tipo/classe de passivo contingente na data das demonstrações contábeis, uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando aplicável:

- (a) uma estimativa de seus efeitos financeiros, mensurados em conformidade com os itens 44³⁵³ a 62;
- (b) uma indicação das incertezas em relação ao valor ou à periodicidade de saída; e
- (c) a possibilidade de algum reembolso.

Ademais, não foi apresentada nas DCCEs de 2023, assim como nos exercícios anteriores, a avaliação por profissionais da área jurídica e financeira quanto às potenciais contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos não ajuizados, porém com potenciais riscos de perda financeira futura para o erário, como:

- a) Reajuste nos proventos dos servidores inferior à recomposição das perdas inflacionárias, nos últimos cinco anos;
- b) Perdas por solicitações de reequilíbrio econômico e financeiro, indenizações ou outras despesas, decorrentes das responsabilidades do Estado da Bahia, na condição de Poder Concedente, pactuados nos contratos de concessão de serviços públicos como: pedágios em rodovias, exploração de serviços de transporte marítimo e terrestre, contratos de PPP, dentre outros; e
- c) Obrigações a serem honradas, decorrentes da corresponsabilidade do Estado da Bahia em virtude da sua condição como acionista controlador, relacionadas a atos de gestão das empresas estatais.

³⁵³ O valor reconhecido como provisão deve corresponder à melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.

Os aspectos comentados neste item foram objeto de solicitação³⁵⁴ de esclarecimentos pela Auditoria à SEFAZ, entretanto, não se manifestou especificamente sobre este assunto.

As inconsistências nos procedimentos de mensuração, registro contábil e divulgação dos passivos contingentes e das provisões para indenizações vem sendo objeto de críticas na Seção Analítica das Contas de Governo continuamente nos últimos exercícios.

Saliente-se que, nos Pareceres Prévios das Contas de 2014 a 2020, foi assinalada recomendação objetivando o aprimoramento dos procedimentos nesta área.

2.7.3.11.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões . Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP.
Determinações ao Governo do Estado
Normalizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3; e Observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das provisões e dos passivos contingentes, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCes.

2.7.3.12 Provisões Matemáticas – Passivo atuarial³⁵⁵

O Estado da Bahia vem contabilizando o Passivo Atuarial do FUNPREV e do BAPREV com base nos relatórios de avaliação elaborados pelas empresas contratadas para realizar o estudo atuarial dos fundos. Tal contabilização é fruto de uma exigência contida na Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022, do Ministério da Fazenda (MF), em consonância com os princípios contábeis da prudência e oportunidade.

³⁵⁴ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁵⁵ Elaborado pela 6ª CCE.

Consoante as DCCes de 2023 (p. 206), o grupo Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo totalizou o montante de R\$181.621,3 milhões, com destaque para as contas que representam o Passivo Atuarial do FUNPREV, BAPREV e do FPSM.

Importante mencionar também que o estudo atuarial realizado em 2023 pelo Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S LTDA. já contemplou as provisões matemáticas do FPSM, criado por meio da Lei Estadual nº 14.265/2020.

Em relação à evolução do resultado previdenciário nos exercícios de 2020 a 2023, verifica-se que as receitas foram insuficientes para cobrir as despesas ao longo dos últimos quatro exercícios, gerando um déficit que tem sido coberto por aportes de recursos efetuados pelo Tesouro. Parte da receita arrecadada tem sido destinada à suplementação do FUNPREV para a cobertura do desequilíbrio financeiro, conforme resumido na tabela a seguir:

TABELA 70 – Dados financeiros e atuariais

Em R\$ milhões				
Item	2020	2021	2022	2023
Receitas Previdenciárias	4.645,4	4.738,3	5.093,1	6.238,2
Despesas Previdenciárias	9.188,7	9.746,8	11.120,6	12.373,5
Resultado Previdenciário	(4.543,3)	(5.008,5)	(6.027,5)	(6.135,3)
Aporte Financeiro	4.530,6	5.000,8	6.027,1	6.144,1
Receita Corrente Líquida (RCL) ⁽¹⁾	37.772,8	45.333,6	55.298,5	57.104,6
Aporte/RCL (%)	11,99	11,03	10,90	10,76
Déficit atuarial	151.923,6	145.165,4	155.266,8	181.597,6
Déficit/RCL (%)	402,20	320,21	280,78	318,01

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial, Avaliação Atuarial, Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos e Relatório Atuarial 2023.

Nota: ⁽¹⁾ Relativo ao período de 01/01 a 31/12 de cada exercício, ajustada conforme o art. 166, § 13, da CF/1988.

Ademais, os dados apresentados evidenciam uma evolução crescente dos aportes. Apesar de o Estado utilizar fontes alternativas de receita para atenuar esse quadro, sendo algumas iniciativas apresentadas, resumidamente, nas DCCes de 2023 (p. 215), tais recursos se revelam insuficientes para reduzir, de forma significativa, os aportes do Tesouro para o custeio da folha dos inativos, tendo como consequência a redução dos recursos disponíveis para custeio ou para investimento em outras áreas de atuação da Administração Pública.

Em 2023, o referido aporte representou 10,76% da RCL do exercício. É importante destacar que, caso não houvesse a transferência dos R\$937,5 milhões do BAPREV para o FUNPREV, a necessidade de aporte seria da ordem de R\$7.081,6 milhões, o equivalente a 12,40% da RCL do exercício.

Um estudo publicado pelo então Ministério da Previdência Social³⁵⁶, acerca da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), apresentou o resultado de determinados indicadores calculados a partir dos resultados atuariais. Um

³⁵⁶ NOGUEIRA, Naron Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

dos indicadores é a relação entre o déficit atuarial do RPPS e a RCL anual: quanto mais significativo for o déficit em relação a essa receita, mais grave é a situação, pois indica que parcelas muito expressivas do orçamento do Estado terão de ser destinadas para a cobertura desse desequilíbrio nos próximos anos.

Assim, a partir da análise da tabela anterior, verifica-se que a situação do RPPS da Bahia é considerada crítica (indicador superior a 300,0%), ou seja, o déficit atuarial em 2020 foi superior a 4 vezes a RCL anual do Estado. A partir de 2020, houve uma pequena melhora no indicador em função da redução do déficit atuarial proveniente da redução da taxa de juros e aumento da RCL.

Outro indicador trata da relação entre o número de servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas): quanto menor for essa relação, mais grave é a situação do RPPS. O Estado da Bahia também se enquadrou na faixa considerada crítica (indicador inferior a três) nos quatro últimos exercícios, conforme a tabela a seguir:

TABELA 71 – Quantitativos de servidores ativos e inativos

Item	2020	2021	2022	2023
Segurados Ativos	104.924	101.008	96.417	97.910
Segurados Inativos	136.932	131.887	140.404	139.893
Relação Ativos / Inativos	0,77	0,77	0,69	0,70

Fontes: Relatórios de Avaliação Atuarial.

Os dados apresentados na tabela anterior demonstram a tendência de piora do indicador, evidenciado pelo descompasso entre o crescimento do número de servidores estaduais inativos e a redução da quantidade de servidores ativos no período. De um modo geral, a realização de concursos para o preenchimento de vagas no serviço público tornou-se restrita, não sendo capaz de fazer frente ao número crescente de aposentadorias e pensões concedidas nos últimos anos. A relação é crítica, pois o quantitativo de inativos superou o dos ativos, ou seja, para cada aposentado ou pensionista, existe menos de um servidor ativo. Segundo o estudo, um RPPS nessa situação já apresenta déficit financeiro, que está sendo suprido pela utilização de aportes mensais, o que reflete fielmente a situação do Estado da Bahia.

Em função desse quadro, nota-se um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias e de pessoal, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas.

O resultado desses dois indicadores ratifica a situação preocupante do RPPS da Bahia, exigindo que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.

2.7.3.12.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP)

O ISP-RPPS foi instituído pela Portaria MF nº 01, de 03/01/2017, prevendo, entre as competências da Secretaria de Previdência (SPREV) relacionadas aos RPPS, a divulgação do ISP, bem como de sua composição, metodologia de aferição e periodicidade em seu endereço eletrônico na internet. O ISP-RPPS tem como objetivo avaliar os aspectos relacionados à transparência e gestão, situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência.

Após reformulações, em 2020, a Portaria SPREV nº 14.762, de 19/06/2020, passou a estabelecer, de forma expressa, a composição e a metodologia de aferição do indicador, detalhando os procedimentos a serem aplicados no cálculo e assim, garantindo ainda maior transparência e segurança ao indicador.

O art. 1º da Portaria SPREV nº 14.762/2020 estabelece que a publicação do ISP-RPPS será anual, com data limite para recebimento dos dados para sua aferição até o dia 31 de julho do ano de sua publicação. Define ainda que o período de posição dos dados do ISP-RPPS será entre 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano anterior ao ano de sua publicação, e que o ISP será divulgado até 30 de setembro de cada ano.

Esse indicador é calculado por meio de parâmetros objetivos (informações declaratórias prestadas pelos entes federativos, armazenadas no CADPREV e em outros bancos de dados, em especial no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI) e traduz aspectos relevantes para a sustentabilidade de um RPPS.

O cálculo do ISP-RPPS se baseia em três grandes grupos de informações: gestão e transparência, situação financeira e situação atuarial. Cada aspecto está associado a determinados indicadores, conforme demonstrado no quadro a seguir.

QUADRO 35 – Aspectos de avaliação dos RPPS – Indicadores

Aspecto	Indicador	Objetivo
Gestão e transparência	Regularidade	Aferir o grau de regularidade do regime próprio, ao longo do ano, no que se refere aos critérios exigidos para emissão do CRP ⁽¹⁾ .
	Envio de Informações	Avaliar o nível de atendimento, pelos RPPS, da obrigatoriedade de encaminhamento à SPREV, do DRAA, do DPIN, dos DIPR, dos DAIR e das MSC ⁽¹⁾ .
	Modernização da Gestão	Expressar o grau de aderência, dos regimes próprios, às melhores práticas de gestão previdenciária, situação aferida, nos termos do art. 7º da Portaria e pelo nível de certificação, no Pró-Gestão RPPS, obtida pelo regime.

Aspecto	Indicador	Objetivo
Situação financeira	Suficiência Financeira	Avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS com as receitas por ele auferidas, expressas essas quantias em valores anuais.
	Acumulação de Recursos	Evidenciar a capacidade do RPPS de constituir reservas para o pagamento das obrigações previstas em seu plano de benefícios.
Situação atuarial	Cobertura dos Compromissos Previdenciários	Avaliar a solvência do plano de benefícios.

Fonte: Portaria SPREV nº 14.762/2020.

Nota: ⁽¹⁾ Siglas: Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), Demonstrativo de Informações Previdenciárias de Repasses (DIPR), Demonstrativo de Aplicação e Investimento do Recurso (DAIR), Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e Demonstrativo de Resultado Avaliação Atuarial (DRAA).

A classificação final do ISP-RPPS será atribuída a partir da combinação das classificações parciais obtidas nos indicadores relativos à Transparência e Gestão, Situação Financeira e Situação Atuarial, conforme previsto no art. 11 da referida Portaria, resultando em uma nota ou classificação “A”, “B”, “C” ou “D”.

O § 2º do artigo 239 da Portaria MTP nº 1.467/2022, dispõe que o ISP-RPPS poderá ser utilizado como base para segmentação dos RPPS e aplicação proporcional de regulamentação prudencial na supervisão e fiscalização desses regimes.

Com a revogação da Portaria MF nº 464/2018 e da Instrução Normativa SPREV nº 01/2019 pela Portaria MTP nº 1.467/2022, a aplicação do perfil atuarial ficou restrita às hipóteses previstas nos arts. 41 e 44 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022.

Assim, conforme art. 14 da Portaria SPREV nº 14.762/2020, serão atribuídos aos RPPS os seguintes perfis atuariais, relacionados às classificações obtidas no ISP-RPPS:

- I. Perfil Atuarial I: os RPPS com classificação D no ISP-RPPS;
- II. Perfil Atuarial II: os RPPS com classificação C no ISP-RPPS;
- III. Perfil Atuarial III: os RPPS com classificação B no ISP-RPPS;
- IV. Perfil Atuarial IV: os RPPS com classificação A no ISP-RPPS.

Os perfis estão dispostos na ordem crescente de aderência às normas previdenciárias, considerando fatores relacionados a transparência, melhoria da gestão, situação financeira e atuarial. Desta forma, os RPPS enquadrados no Perfil IV são aqueles que estão em uma situação mais favorável em relação ao aperfeiçoamento da gestão e sustentabilidade previdenciária.

2.7.3.12.2 Resultados do RPPS/BA

No caso do RPPS/BA, o ISP obteve a classificação “D”, igual ao do exercício anterior, refletindo que não houve avanço, conforme destacado a seguir:

QUADRO 36 – ISP do RPPS/BA

Aspecto	Transparência e Gestão	Situação Financeira	Situação Atuarial	ISP em 2023
Nota	B	C	C	D

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Acesso em: 01 abr. 2024.

Em nível nacional, a situação por Estados e Distrito Federal ficou assim: apenas 3 tiveram nota final “A”, que foram os Estados do Amazonas, Paraná e Rondônia; 7, Nota “B”; 10, “C” e 7, obtiveram “D”.

FIGURA 24 – ISP Estados e Distrito Federal

ENTE	UF	INDICADOR DESTITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	PERFIL ATUARIAL
GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA - RO	RO	A	IV
GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS - AM	AM	A	IV
GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - PR	PR	A	IV
GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA - PB	PB	B	III
GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS - AL	AL	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - CE	CE	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ES	ES	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO - MT	MT	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ	RJ	B	III
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS	RS	B	III
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - DF	DF	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS - GO	GO	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - PE	PE	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - RR	RR	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SC	SC	C	II
GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE - SE	SE	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ - AP	AP	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL - MS	MS	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PA	PA	C	II
GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS - TO	TO	C	II
GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA - BA	BA	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - MG	MG	D	I
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SP	SP	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO ACRE - AC	AC	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO - MA	MA	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ - PI	PI	D	I
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - RN	RN	D	I

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Acesso em: 01 abr. 2024.

Depreende-se, portanto, que o Estado da Bahia encontra-se entre os entes da federação com pior situação previdenciária.

Analisando detalhadamente o resultado, os indicadores que mais contribuíram negativamente para o Estado da Bahia obter a Nota “D”, foram o da “Modernização de Gestão”, da “Cobertura dos Compromissos Previdenciários”, da “Suficiência Financeira” e da “Acumulação de Recursos”. O primeiro visa identificar os RPPS que adotaram melhores práticas de gestão previdenciária com base nas informações relativas à obtenção de certificação institucional no âmbito do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), conforme a Portaria MPS nº 185, de 14/05/2015, revogada posteriormente pela Portaria MTP nº 1.467/2022. O Estado não obteve a certificação em níveis de aderência do referido programa. A adesão ao Pró-Gestão RPPS será facultativa, devendo ser formalizada por meio de termo assinado pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS.

O indicador de “Cobertura dos Compromissos Previdenciários” visa avaliar a solvência do plano de benefícios e corresponderá à razão entre os valores das provisões matemáticas previdenciárias e o total das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS. Neste requisito, o RPPS/BA obteve pontuação de 0,0010, estando na situação mais crítica, ou seja, daqueles com razão maior que zero e menor que 0,0070, segundo critérios estabelecidos pela Secretaria da Previdência.

Já o Indicador da “Suficiência Financeira” tem por objetivo avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS pelas receitas do regime e corresponderá à razão do valor anual de receitas pelo valor anual de despesas previdenciárias. O RPPS/BA obteve pontuação de 0,4715, estando na situação mais crítica, ou seja, daqueles com razão maior que zero e menor que 0,5160.

Por último, o indicador de “Acumulação de Recursos” visa avaliar a capacidade do RPPS de acumular recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários e corresponde à razão do acréscimo ou decréscimo anual das aplicações de recursos pelo total de despesas previdenciárias do ano. O RPPS/BA alcançou pontuação de 0,0009, inferior a 0,0273, conforme metodologia de aferição estabelecido pelo Ministério da Previdência.

De todo o exposto, percebe-se que o ISP é mais um instrumento que permite avaliar a gestão do RPPS e a sustentabilidade do regime, especialmente em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da CF/1988.

Assim, conforme antedito, cabe ao Governo do Estado adotar medidas com vistas a tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial.

Especificamente, em relação a questão atuarial, a situação tornou-se mais delicada, com a judicialização desde 2016, por meio do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, que:

DETERMINAR/AUTORIZAR que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios [...].

Consoante as DCCEs de 2023 (p. 224), o cumprimento desta decisão judicial monocrática fez com que entre dezembro/2016 e dezembro/2023 fossem transferidos financeiramente R\$5,27 bilhões do BAPREV para o FUNPREV. Conforme apontado nos relatórios das contas governamentais de exercícios anteriores, esta situação teve como grave consequência o surgimento do déficit atuarial do BAPREV, antes superavitário.

Entretanto, cabe mencionar que houve julgamento do referido Agravo, no sentido de negar provimento a este recurso, situação relatada com maior detalhe no item 2.6.3.2 desta Seção Analítica.

Nesse sentido, com o julgamento pela improcedência do referido agravo, publicada no ano de 2020, inexistiu qualquer respaldo judicial ou legal que autorize a transferência de recursos do fundo previdenciário para o fundo financeiro, fato também relatado no item 2.6.3.2 desta Seção Analítica.

2.7.3.13 Patrimônio Líquido (PL)³⁵⁷

2.7.3.13.1 Monitoramento da recomendação d18

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – foi recomendado em relação aos procedimentos contábeis neste grupo de contas:

d18. dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de Capital, de Lucros e de Reavaliação

Foi informado no Plano de Ação que esta recomendação estaria como “Atendida conforme DCCE 2023, Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial – Nota 24 – Patrimônio Líquido (pag. 218)”. Entretanto, da revisão no conteúdo da referida Nota Explicativa, assim como da análise nos registros contábeis do Sistema FIPLAN foram identificadas falhas comentadas nos itens seguintes, que demonstram que a citada recomendação não foi plenamente cumprida.

³⁵⁷ Elaborado pela 7ª CCE.

Do quanto exposto acima, a Auditoria conclui que a recomendação d18 foi **parcialmente implementada**.

2.7.3.13.2 Falhas nos procedimentos de reconhecimento de eventos e saldos nas contas de Reservas de Reavaliação/Avaliação Patrimonial e Resultados Acumulados

Da análise contábil dos saldos e registros nas contas de Reserva de Reavaliação e Avaliação Patrimonial verificou-se:

- a) Utilização das duas contas, Avaliação Patrimonial de Ativos (UO 26401) e Reserva de Reavaliação (as UOs 1101, 4101 e 9101) como contrapartida para registro de reavaliações em bens do ativo imobilizado;
- b) Não vêm sendo computadas as realizações desta reserva, relativas ao registro da depreciação dos bens reavaliados; e
- c) Os efeitos das reavaliações ocorridas antes de 2021, contabilizadas nas contas de Resultado Acumulado³⁵⁸, não foram reclassificados para as contas representativas de acréscimos atribuídos a elementos do ativo, de forma a representar, uniformemente, os ganhos e perdas representativos de tais procedimentos de avaliação de bens.

Nesse contexto, em observância aos requisitos da Uniformidade e Comparabilidade³⁵⁹ das demonstrações, deve ser promovido o levantamento de todos os bens objeto de procedimento de reavaliação, inclusive aqueles contabilizados antes de 2021, tanto dos entes da administração direta como indireta, no sentido de promover a adequada e uniforme representação dos saldos.

No que tange aos lançamentos nas contas de Resultados Acumulados, a análise contábil dos Ajustes de exercícios anteriores, no montante de R\$766,2 milhões, revelou os mesmos aspectos identificados em exercícios precedentes:

- Foram em montante relevante (R\$4,9 bilhões – a débito e R\$4,2 bilhões – a crédito), sendo divulgado nas DCCs de 2023 (p. 222) apenas 9 lançamentos contabilizados no ano;
- Grande quantidade de lançamentos, inclusive de valores irrisórios;
- Diversidade de tipos de eventos e contas contábeis envolvidas; e
- Lançamentos efetuados por várias entidades/unidades e servidores.

Registre-se que os 9 ajustes acima mencionados, equivalentes a 56,2% do montante de ajustes, foram efetuados por meio dos documentos Nota de Lançamento Auto-

³⁵⁸ Procedimento abolido em 2022 conforme definido no MCASP 9ª edição, Parte II, Item 11.4.1.

³⁵⁹ NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 3.12 a 3.25.

mático (NLA) e Nota de Lançamento Contábil (NLC), não tendo sido evidenciados aqueles efetuados através de outros tipos de documentos.

Cabe salientar que, na ocorrência de erros materiais, o MCASP 9ª edição³⁶⁰ orienta que deve ser objeto de evidenciação, além de descrição da natureza do ajuste, “reapresentar os valores comparativos do exercício anterior apresentado nos quais o erro tenha ocorrido”, indicação do “montante de retificação de cada elemento componente da demonstração contábil que tenha sido afetada”, “ajustar o saldo de abertura de cada item patrimonial afetado desde a publicação mais antiga e até o período anterior apresentado”, dentre outros aspectos.

A ocorrência de registros relacionados à retificação de erro de contabilização em exercício anterior sinaliza, em princípio, que determinados eventos deixaram de ser mensurados ou reconhecidos de forma oportuna, devendo ser, sempre que possível, evitados. Caso aconteçam, devem ser identificadas as causas, não apenas para aprimoramento dos procedimentos, mas, principalmente, para apurar os fatores e/ou servidores responsáveis pela inobservância ou controle, tempestivo, sobre evento econômico ou financeiro que acarretaram perda patrimonial.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos da Auditoria, apresentou³⁶¹ comentários que corroboram o entendimento da Equipe Técnica deste TCE quanto a necessidade do registro das baixas na conta de Reserva de Reavaliação e a uniformização dos registros relacionados às reavaliações em uma única conta.

No que se refere aos ajustes de exercícios anteriores, a DICOP/SEFAZ alegou:

Acerca dos apontamentos referentes a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, esclarece-se que, conforme contido na página 221 das DCCs de 2023, foi utilizado o critério de materialidade de 2% do movimento a débito e a crédito das contas que representam Ajustes de Exercícios Anteriores ao longo do exercício de 2023, para selecionar os lançamentos de valores mais relevantes a serem explicados.

Destaca-se que o fato de a contabilidade no Estado da Bahia ser descentralizada possibilita registros pelas diversas unidades na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Salienta-se que a Secretaria da Fazenda vem atuando com o objetivo de mitigar situações que requeiram a necessidade dos respectivos ajustes, por meio do acompanhamento e orientação à correta contabilização dos fatos contábeis no momento do seu fato gerador, conforme determina as normas e melhores práticas contábeis.

³⁶⁰ Parte II, Item 22.

³⁶¹ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

Portanto, a SEFAZ corrobora com as falhas identificadas pela Equipe Técnica relacionadas ao reconhecimento de eventos e saldos nas contas de Reservas de Reavaliação/Avaliação Patrimonial e Resultados Acumulados.

2.7.3.13.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões , respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP.
Recomendação ao Governo do Estado
Dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados.

2.7.3.14 Estoques³⁶²

O montante consolidado do Estado representativo dos Estoques (código 11561), em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, sendo 99,7% contabilizado como Material de Consumo.

Apesar de 88,3% do saldo na conta de Estoques ser relativo à UO 19601 (FESBA) e os estoques das unidades gestoras desta Secretaria serem majoritariamente relacionados a material hospitalar e medicamentos, a subconta representativa dos Medicamentos e materiais hospitalares (código 11561.05), apresentava saldo de apenas R\$1,3 milhão.

Conforme comentado na Nota Explicativa nº 5 ao BP (p. 174-175 das DCCEs de 2023), o monitoramento dos saldos e “O registro físico das aquisições, incorporações e baixas é feita no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços – SIMPAS [...] através do módulo Estoque”.

2.7.3.14.1 Inconsistências nos saldos em Estoque nas Unidades de Saúde

Da análise do saldo e registros no Sistema FIPLAN em 2023, observou-se, em diversas unidades gestoras da SESAB (UO 19601), lançamentos contábeis com indícios de inconsistências e com diferenças, para a data de 31/12/2023, em relação ao saldo constante no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS), sis-

³⁶² Elaborado pela 7ª CCE.

tema utilizado para controle físico-financeiro dos almoxarifados de material de consumo, conforme resumo a seguir:

TABELA 72 – Comparativo dos saldos em Estoques em 31/12/2023, Sistema FIPLAN x SIMPAS (UGs da SESAB)

UG	Detalhes	Saldos em 31/12/2023		Diferença
		FIPLAN	SIMPAS	
95	Superint. Assistência Farmacêutica CTS – SAFTEC	365,2	85,7	279,5
101	Extremo Sul – Sede de Teixeira de Freitas	54,1	2,4	51,7
103	Nordeste - Sede de Alagoinhas	50,7	2,0	48,7
100	Centro-Norte - Sede de Jacobina	42,6	3,7	38,9
81	Hospital Ana Nery	41,9	19,4	22,5
104	Norte - Sede de Juazeiro	18,6	5,6	13,0
54	Hospital Regional Cleriston Andrade	17,7	12,0	5,7
	Total	590,8	130,8	460,0

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações dos Sistemas FIPLAN e SIMPAS (Módulo Estoque).

Da leitura dos registros contábeis no Sistema FIPLAN de janeiro a março de 2024, observou-se a contabilização de ajustes na conta de estoques relativos a registros de baixas não efetuados em 2023, nas UGs 81 e 54, indicadas na tabela anterior, assim como nas unidades 46, 52, 56, 71, 72 e 77, no montante de R\$21,0 milhões.

Ao ser questionado por esta Auditoria sobre as divergências indicadas na tabela, as unidades da SESAB enviaram³⁶³ os relatórios de inventários para a data de 31/12/2023 de material de consumo, incluindo medicamentos e material hospitalar, que corroboraram com as diferenças apuradas. Adicionalmente, algumas UGs comentaram sobre a identificação de “inconsistências” nos registros de 2023 e que iriam “providenciar os ajustes necessários”.

Os aspectos contábeis relacionados a este assunto foram objeto de solicitação³⁶⁴ de esclarecimentos pela Auditoria à DICOP/SEFAZ, entretanto, até o término³⁶⁵ dos exames de campo pela 7ª CCE, não foi recebida manifestação.

No que se refere aos procedimentos contábeis, a SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou³⁶⁶ que reforçou junto às UOs 19101 e 19601 no sentido de:

[...] realizarem os procedimentos de modo tempestivo e se colocou à disposição para sanar eventuais dúvidas, a fim de conciliar as contas de estoque e demonstrar uma informação contábil fidedigna.

³⁶³ TCE/002828/2024.

³⁶⁴ Solicitação nº 49 – OS 171/2023, de 18/04/2024.

³⁶⁵ Em 30/04/2024, consoante previsto no cronograma de instrução do processo das Contas de Governo.

³⁶⁶ SEI 013.9678.2024.0023529-40.

Do exposto, a Auditoria conclui que o saldo da conta de Estoques, em 31/12/2023, apresentado nas DCCes de 2023, encontra-se distorcido em relação ao sistema de gestão de estoques em R\$481,0 milhões.

2.7.3.14.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões , não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos Estoques de Material de Consumo, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP.

2.7.3.15 Ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial

Quando da análise das informações e dos valores apresentados nas DCCes de 2022, relacionados com caixa e equivalentes de caixa e disponibilidade de caixa bruta, foram identificadas divergências entre os saldos consolidados ajustados apresentados nas DCCes de 2022 e os apurados pela Auditoria, relativos ao Ativo e ao Passivo Circulante.

À época, o Diretor da DICOP/SEFAZ esclareceu que as diferenças encontradas referiam-se a não equalização das transações intraorçamentárias, contudo, estavam realizando um trabalho de revisão de todas essas transações e dos grupos de lançamentos que interferiam nesse tipo de conta para a identificação das causas do desequilíbrio e que se tinha a expectativa de conclusão das análises e dos ajustes antes do fechamento do exercício de 2023. Salientou ainda que, com a alteração do Decreto Federal nº 10.540/2020³⁶⁷, a data final para implantação do controle e da evidência das operações intragovernamentais, com vistas à exclusão de duplicidades na apuração de limites e na consolidação das contas públicas, tinha passado a ser 01/01/2024.

³⁶⁷ Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.



Nesta auditoria, foi realizado o cálculo dos ajustes de todos os grupos das Contas de Natureza Patrimonial e constatado que, ao final do exercício de 2023, as divergências permaneceram em todos eles, vejamos:

TABELA – Ajustes de consolidação – exercício de 2023

Em R\$

Conta Contábil		Ajustes de consolidação		
Código	Nome	Cálculo da Auditoria	DCCEs/2023	Diferença
1.1.0.0.0.00.00.00	Ativo Circulante	20.383.857.466,35	20.383.857.466,35	0,00
(-) 1.1.1.1.2.00.00.00	Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS	3.319.670.313,07	3.319.670.313,07	0,00
(-) 1.1.3.8.2.00.00.00	Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo – Intra OFSS	304.315.565,19	304.292.173,58	23.391,61
Ativo Circulante Consolidado ajustado		16.759.871.588,09	16.759.894.979,70	-23.391,61
1.2.0.0.0.00.00.00	Ativo não Circulante	76.009.265.141,43	76.009.265.141,43	0,00
(-) 1.2.2.1.2.00.00.00	Participações Permanentes – Intra OFSS	1.458.414.383,54	251.773.448,96	1.206.640.934,58
Ativo não Circulante Consolidado ajustado		74.550.850.757,89	75.757.491.692,47	-1.206.640.934,58
TOTAL DO ATIVO CONSOLIDADO AJUSTADO		91.310.722.345,98	92.517.386.672,17	-1.206.664.326,19
2.1.0.0.0.00.00.00	Passivo Circulante	13.189.906.694,08	13.189.906.694,08	0,00
(-) 2.1.1.4.2.00.00.00	Encargos Sociais a Pagar – Intra OFSS	6.516.161,16	0,00	6.516.161,16
(-) 2.1.3.1.2.00.00.00	Fornecedores e Contas a Pagar Nacionais a Curto Prazo – Intra OFSS	459.163,71	0,00	459.163,71
(-) 2.1.8.9.2.00.00.00	Outras Obrigações a Curto Prazo – Intra OFSS	3.631.354.465,64	3.623.962.486,65	7.391.978,99
Passivo Circulante Consolidado ajustado		9.551.576.903,57	9.565.944.207,43	-14.367.303,86
2.2.0.0.0.00.00.00	Passivo não Circulante	227.883.524.919,00	227.883.524.919,00	0,00
(-) 2.2.7.9.2.00.00.00	Outras Provisões a Longo Prazo – Intra OFSS	55.259.628,35	0,00	55.259.628,35
(-) 2.2.8.9.2.00.00.00	Outras Obrigações a Longo Prazo – Intra OFSS	494.192.676,35	0,00	494.192.676,35
Passivo não Circulante Consolidado ajustado		227.334.072.614,30	227.883.524.919,00	-549.452.304,70
2.3.0.0.0.00.00.00	Patrimônio Líquido	-144.680.309.005,30	-144.680.309.005,30	0,00
(-) 2.3.1.1.2.00.00.00	Patrimônio Social – Intra OFSS	546.918.713,34	0,00	546.918.713,34
(-) 2.3.1.2.2.00.00.00	Capital Social Realizado – Intra OFSS	406.032.367,83	0,00	406.032.367,83
(-) 2.3.3.9.2.00.00.00	Outras Reservas de Capital – Intra OFSS	12.398.092,50	0,00	12.398.092,50
(-) 2.3.5.2.2.00.00.00	Reservas Estatutárias – Intra OFSS	109.210.317,15	0,00	109.210.317,15
(-) 2.3.7.1.2.00.00.00	Superávits ou Déficits Acumulados – Intra OFSS	80.277.358.657,73	0,00	80.277.358.657,73
(-) 2.3.7.2.2.00.00.00	Lucros e Prejuízos Acumulados – Intra OFSS	6.321.587.447,90	251.773.448,96	6.069.813.998,94
Patrimônio Líquido Consolidado ajustado		-232.353.814.601,75	-144.932.082.454,26	-87.421.732.147,49
TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO CONSOLIDADO AJUSTADO		4.531.834.916,12	92.517.386.672,17	-87.985.551.756,05

Fontes: Relatório do Sistema FIPLAN FIP 215 – Balancete Mensal de Verificação de todos os poderes de dezembro/2023 e Balanço Patrimonial Ajustes de Consolidação – 2023, p. 130-132 das DCCEs/2023.

Depreende-se do demonstrado na tabela anterior, que a SEFAZ, contrário ao que preconiza o MCASP 9ª edição (p. 468), na consolidação das contas do Estado, não deduz o saldo de todos os subtítulos “2 INTRA OFSS” e, quando faz, não deduz o



saldo todo, à exceção do saldo do subtítulo “1.1.1.1.2.00.00.00 Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS”.

Ressalte-se que, após a dedução do saldo de todos os subtítulos “2 INTRA OFSS”, conforme cálculo da Auditoria, a equação básica do Balanço Patrimonial (Ativo = Passivo + Patrimônio Líquido) não se iguala.

Foram solicitados os esclarecimentos à SEFAZ para a inconsistência, e, em 16/05/2024, por meio do Ofício nº 032/2024 – SEFAZ/SAF/DICOP, o Diretor da DICOP assim se pronunciou:

A compatibilização das operações INTRA e o aprimoramento do processo de consolidação das demonstrações contábeis já vêm sendo realizadas com intuito das informações apresentadas refletirem adequadamente os atos e fatos contábeis.

Ainda que as operações intra nas DCCEs de 2023 não estejam completamente compatibilizadas, as ações de aprimoramento supramencionadas possibilitaram mitigar desequilíbrios nessas operações. Como exemplo das ações realizadas podemos citar a revisão da tabela associativa da receita e despesa, a fim de certificar que as contas patrimoniais tenham o 5º nível compatível com a essência da operação a que se propunha registrar. Além disso, atuamos junto a algumas unidades com intuito de garantir que os registros de receita intra, por exemplo, sejam realizados de forma tempestiva, o que diminui o período em que a despesa intra não possui a receita respectiva.

Ante o exposto, pode-se concluir que as contas do Estado da Bahia – Exercício de 2023 não refletem adequadamente os atos e fatos contábeis, assim como não foi cumprido o prazo para implantação do controle e da evidenciação das operações intragovernamentais, previsto no Plano Excepcional de Ação anexo ao Decreto Federal nº 10.540/2020.

2.7.3.15.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva
Ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial.
Determinação ao Governo do Estado
Proceder a dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição.

2.8 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO³⁶⁸

O TCE/BA vem, reiteradamente, fazendo recomendações no Parecer Prévio das Contas de Governo quanto à necessidade de fortalecimento do sistema de controle interno estadual.

No Plano de Ação das Contas do exercício de 2019 foi proposto pelo Poder Executivo, a criação de um Grupo de Trabalho (GT)³⁶⁹ para estudar o modelo, então existente, de controle interno no Estado e propor alternativas de aprimoramento.

De acordo com o relatório final do mencionado GT, apresentado em 20/12/2021, o sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual é integrado pelas macrofunções: auditoria, corregedoria, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção.

A visão do ciclo completo do controle, que envolve a prevenção, a detecção, a apuração, a sanção e o monitoramento, é adotada pela grande maioria dos estados da federação e dos municípios das capitais, tendo como referência o modelo da Controladoria-Geral da União (CGU).

No estado da Bahia, cada ação dessa é desenvolvida por órgãos pertencentes a secretarias distintas. A AGE integra a estrutura organizacional da SEFAZ; a Corregedoria Geral (CGR) pertence à SAEB e a Ouvidoria Geral do Estado (OGE), à Secretaria de Comunicação Social (SECOM).

Quanto às atividades voltadas à prevenção à corrupção, não estão formalmente atribuídas a nenhum órgão, havendo apenas algumas iniciativas dispersas.

No trabalho “Avaliação Nacional do Controle Interno”³⁷⁰ desenvolvido em 2020, o Conselho Nacional do Controle Interno (CONACI) em conjunto com o Banco Mundial, produziu uma avaliação conjunta das estruturas responsáveis pelo controle interno dos estados e capitais brasileiras, que resultou no Índice Sintético de Controle Interno (ISCI).

Em uma escala de 0 a 1,00, a Bahia obteve o ISCI de 0,572, diante da média dos estados de 0,724, ocupando o 19º lugar.

Esse índice contemplou aspectos desde questões relacionadas à estruturação do controle interno, carreira e preenchimento dos cargos, à questões relativas a existência de legislação contra prática de nepotismo, conflito de interesse, regulamentação da lei anticorrupção (Lei Federal nº 12.846, de 01/08/2013) e código de ética/conduita dos servidores.

³⁶⁸ Elaborado pela 7ª CCE.

³⁶⁹ Mediante a Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 01, de 07/05/2021.

³⁷⁰ Baseado no *Internal Control Framework* (COSO I) e *Internal Audit Capability Model* (IA-CM).

O estudo identificou que apenas 39,13% dos estados possuíam instrumentos normativos que regulamentam conflitos de interesse, o que pode prejudicar o atendimento do interesse coletivo. Além disso, uma parcela relevante dos estados ainda não conta com instrumentos de acompanhamento da evolução do patrimônio de seus agentes públicos (39,13% não possuem e 17,39% não sabe/não respondeu). A ausência deste instrumento dificulta a captura de situações onde servidores mobilizam seus cargos e influência pública de modo instrumental e inapropriado, com o objetivo de atender objetivos privados de enriquecimento. Além disso, quase metade das capitais não regulamentaram a Lei Anticorrupção (LAC).

Por fim, o estudo também concluiu que os estados com maiores receitas e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tenderam a apresentar melhores resultados no ISCI.

De 2020 até o presente momento, o panorama não modificou no Estado da Bahia. Inclusive, solicitou-se à AGE³⁷¹ os dados individualizados da mencionada avaliação, e até o encerramento dos nossos exames não houve o encaminhamento das informações.

Na Seção Analítica das Contas de Governo do exercício de 2022, o TCE/BA pontuou a falta de concretização de iniciativas por parte do Poder Executivo Estadual, voltadas à prevenção, detecção e correição de fraudes, a exemplo de regulamentação da LAC, que prevê a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública estadual. Em 2024 a referida lei completou 10 anos de vigência.

Também foi apontada a ausência da edição de decretos determinando a obrigatoriedade da implementação de práticas de gestão de riscos em todos os órgãos, bem como a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), possibilitando o fortalecimento dos mecanismos de transparência ativa e passiva estabelecidos na Lei Estadual nº 12.618, de 28/12/2012, apesar da existência de minutas em tramitação.

Questionou-se a gestão atual³⁷², mediante solicitação enviada à Chefia de Gabinete da Casa Civil, acerca de providências que tenham sido adotadas diante do contexto encontrado.

A resposta, entretanto, foi subscrita pela Chefia da CCI da Casa Civil, de forma sucinta, nos seguintes termos:

No tocante à solicitação de informações acerca das providências e medidas de aprimoramento e de fortalecimento do sistema de controle interno estadual, incluindo a criação da Controladoria Geral do Estado, é mister destacar a indiscutível relevância da temática para a atual gestão do Estado da Bahia.

³⁷¹ Solicitação CG017/OS0170/2023.

³⁷² Solicitação CG010/OS0170/2023.

Entretanto, a referida temática goza de distinta complexidade e necessita de análise tecnicamente minuciosa, sobretudo das providências a serem adotadas, e tangencia competências de diversos órgãos e Secretarias Estaduais, inclusive do Poder Legislativo.

Assim, **a matéria é enaltecida em diversas propostas normativas que estão tramitando para cumprimento de diligências e análises técnicas robustas, no âmbito das competências dos pertinentes Órgãos e Secretarias da Administração Pública Estadual.** Tramitação esta, ressalte-se, que sofreu grande impacto durante período da pandemia do novo coronavírus, causador da COVID-19, ante as grandes limitações impostas e vivenciadas.

Quanto à Controladoria Geral do Estado, tramita na Assembléia Legislativa do Estado da Bahia – ALBA o Projeto de Lei nº 16.942/2007 que versa sobre a sua criação, submetendo-se, portanto, aos ritos do processo legislativo.

Ademais, a gestão estadual segue envidando seus melhores esforços para o reforço do sistema de controle interno estadual. (grifo da Auditoria)

O TCE/BA também destacou em 2022, a inexistência de código de ética para os servidores estaduais (com exceção de algumas poucas carreiras específicas que têm normativos próprios), bem como a dificuldade em se identificar servidores públicos efetivos dispostos a trabalhar na área correicional.

Enquanto não se adota o modelo de Controladoria Geral do Estado (CGE), presente em quase todos os estados da federação, como iniciado pela esfera federal desde 2001, o estado da Bahia ainda mantém o modelo tradicional de “Auditoria Geral”, como principal articulador do sistema de controle interno.

A reforma administrativa ocorrida a partir de 2023³⁷³, que modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, criou Unidades Setoriais de Controle Interno (USCIs) em 20³⁷⁴ órgãos e entidades, que estavam funcionando, até então, sem o reconhecimento formal.

Conforme dados fornecidos pela AGE³⁷⁵, dentre as dificuldades existentes, permanecem o seu quadro reduzido de pessoal, bem como elevada rotatividade de servidores das unidades setoriais de controle interno.

Em 31/12/2023 havia a mesma quantidade de unidades na administração direta e indireta, implantada até 2022, ou seja, 62. Houve uma redução de 203 servidores lotados nessas unidades, para 197, em relação ao ano anterior (posição janeiro/2024).

³⁷³ Lei Estadual nº 14.521/2022.

³⁷⁴ SJDH, SEADES, SERIN, SEPRMI, SPM, DETRAN, IBAMETRO, JUCEB, AGERBA, AGERSA, INEMA, IPAC, UNEB, UEFS, UESC, UESB, FUNCEB, FPC, FUNDAC e HEMOBA.

³⁷⁵ Relatório de Avaliação Unidades Setoriais de Controle Interno 2023.

Desses servidores, mais da metade (58,9%) não possui vínculo efetivo com o estado, pois são ocupantes de cargos comissionados. E esse percentual aumenta para 82,4% (posição janeiro/2024), quando se trata das unidades que estão subordinadas aos titulares das Secretarias estaduais.

Em 2023 houve mudança de coordenador de controle interno em 26 das 62 unidades, o que corresponde a 42% de rotatividade. Quanto à lotação dos demais servidores, ocorreram 74 mudanças. Ambas representaram a maior rotatividade, pelo menos, desde o exercício de 2019. Considerando-se que, quase 60% dos servidores não tem vínculo efetivo com o estado, tais mudanças comprometem o processo de desenvolvimento técnico das equipes.

Foram inscritos, em 2023, 55 servidores no “Programa de Certificação em Controle Interno”, que objetiva capacitar e certificar os atuantes nas unidades de controle interno, para o exercício das suas funções.

Houve redução no índice de unidades de controle interno que entregaram no prazo, o seu Plano Anual de Atividades, bem como aumento no índice das que não entregaram o documento, quando comparado com o exercício de 2022.

No exercício de 2023, a AGE emitiu três solicitações de inspeção, demandando para todas as unidades de controle interno o mesmo foco de atuação.

Até o encerramento do exercício, somente havia sido concluída a análise da verificação da regularidade, no registro dos campos informativos do Sistema FIPLAN, relativos aos contratos ativos, refletidos no site Transparência Bahia, cujo resultado trouxe os seguintes apontamentos:

- a) existência de 219 mil instrumentos ativos, com data de vigência vencida;
- b) cerca de 13 mil instrumentos ativos pertencentes a unidades extintas; e
- c) 91 instrumentos com data de vencimento além do ano de 2100.

Por fim, verificou-se que a AGE expediu duas Orientações Técnicas (OT) em 2023:

- a) nº 01, de 13/03/2023, em substituição a de OT nº 02/2020, que orienta o processo de implantação do Programa de Gestão de Riscos (PGR) no âmbito dos órgãos e entidades; e
- b) nº 02, de 01/11/2023, que instrumentaliza as USCIs para verificar o cumprimento de normativos legais relativos à inspeção nas parcerias do MROSC.

Considerando os termos da Portaria Conjunta nº 002, de 07/06/2021, editada pela SEFAZ, SAEB, SECOM e PGE/BA, que criou a “Comissão Estadual de Controle Interno” em caráter permanente, e estabeleceu procedimentos para integrar as ativida-

des afins ao controle interno, a Auditoria solicitou à Chefia de Gabinete da SAEB e SECOM informações acerca da atuação, em 2023, da Corregedoria e Ouvidoria, respectivamente.

Em resposta, a SAEB informou que não foi recepcionado pela Coordenação de Processos de Regularidade de Fornecedores, nenhum processo originado da Corregedoria, relativo a indícios de ilícitos administrativos e atos lesivos contra a Administração Pública Estadual, praticados por fornecedor candidato ao cadastramento, licitante ou contratado. Entretanto, a referida coordenação enviou cópia de nove processos à Corregedoria, para investigação de empresas que possuíam em seu quadro societário, servidores estaduais, ao tempo em que contrataram com o Estado.

Quanto à OGE, que, a partir de 2014, passou a integrar a estrutura organizacional da SECOM³⁷⁶, foram obtidas as seguintes informações:

- a) acerca da necessidade de aperfeiçoamento do sistema TAG de Ouvidoria, para garantir mais interatividade e usabilidade, bem como a importância da avaliação dos custos envolvidos para adesão de novas unidades à rede de ouvidorias, está sendo trabalhada desde o final de 2023, a inclusão de novos serviços na plataforma BA.GOV.BR. O referido sistema faz parte desse processo de aperfeiçoamento. Entretanto, quanto ao mencionado custo, a PRODEB que é a empresa responsável pelo sistema TAG não apresentou até o presente momento nenhum acréscimo em caso de adesão de novas unidades na formação da rede; e
- b) quanto à necessidade de revisão das competências da Ouvidoria, dispostas no Decreto Estadual nº 8.803, de 10/12/2003, à luz da LGPD e da nova Lei do Governo Digital (Lei Federal nº 14.129, de 29/03/2021), foi publicado em 26/03/2024, o novo regimento da SECOM (Decreto Estadual nº 22.685, de 25/03/2024), contendo as competências atualizadas.

Por fim, a SECOM acrescentou que, em 2023, foi implementada uma nova rotina de acompanhamento, diretamente pela AGE e Corregedoria, através do acesso ao sistema TAG, acerca das manifestações relativos a denúncias envolvendo irregularidades em processos licitatórios, contratos, convênios e outros instrumentos de parcerias, com indícios de ilícitos administrativos e atos lesivos contra a Administração Pública Estadual que não tenham sido satisfatoriamente esclarecidos pelos órgãos responsáveis, bem como, manifestações relativas a denúncias envolvendo infrações praticadas por servidores públicos e que também não tenham sido satisfatoriamente esclarecidos pelos órgãos responsáveis.

Pouco se evoluiu no modelo de controle interno do Poder Executivo Estadual nas duas últimas gestões. Não pode se resumir à atuação da AGE e das unidades setoriais de controle da administração direta e indireta.

³⁷⁶ Conforme Lei Estadual nº 13.204/2014 e Decreto Estadual nº 16.283, de 17/08/2015, que aprova o regimento da SECOM.

Ainda encontra-se incipiente a definição de atividades transversais entre a AGE, Corregedoria e Ouvidoria.

Iniciativas voltadas à prevenção, detecção e correção de fraudes não tem se concretizado, apesar da existência de minutas dos atos normativos em tramitação.

Não existem procedimentos voltados ao acompanhamento da variação patrimonial dos servidores. Inexiste código de ética e conduta para o conjunto dos servidores, bem como, programas estruturados voltados à promoção da integridade pública.

2.8.1 Monitoramento das recomendações c4 e c5

Considerando as providências adotadas e enviadas no Plano de Ação³⁷⁷, no sentido de cumprir a recomendação c5³⁷⁸ do TCE/BA, relativa ao exercício de 2022, a partir da análise constante do item 2.8, constata-se que a mesma se encontra **em implementação**.

Quanto à recomendação c4³⁷⁹ verifica-se que ainda não tem sido uma estratégia de governo, a Gestão de Riscos, como já ocorre no âmbito federal. Por enquanto, algumas ações paliativas vem sendo desenvolvidas, conforme justificativa apresentada pela AGE:

- 1) a AGE encaminhou proposta de edição de decreto que dispõe sobre a prática da gestão de riscos no âmbito da administração direta e indireta, desde 05/03/2020³⁸⁰. Mediante consulta ao sistema SEI, verificou-se que o processo tramitou entre a SEFAZ e a PGE/BA durante três anos. A última versão do decreto, foi encaminhada à Casa Civil em 30/11/2023, a qual, em 21/03/2024 tramitou para a SAEB.
- 2) foi incluído no art. 14, III, da Lei Estadual nº 14.644/2023 do PPA 2024-2027, a previsão da gestão de riscos no monitoramento das metas prioritárias do PPA. No exercício de 2024, encontra-se em tratativas a elaboração de normativo que disciplinará o monitoramento do PPA, definindo como a gestão de riscos será implementada e, em fase de planejamento, a capacitação das áreas envolvidas; e

³⁷⁷ TCE/001655/2024.

³⁷⁸ Implementar procedimentos de integração das atividades relativas às macrofunções de controle interno, considerando a atuação da Comissão Estadual de Controle Interno, de caráter permanente, instituída pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021 (item 2.16 da Seção Analítica).

³⁷⁹ Adotar medidas concretas para a sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança, em especial, considerando as propostas apresentadas no relatório final do grupo de trabalho, criado pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 001, de 07/05/2021, principalmente por meio da Implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado em toda a administração estadual, inclusive por meio da capacitação de agentes públicos, além da difusão da cultura do modelo de gestão de riscos (item 2.16 da Seção Analítica).

³⁸⁰ Processo SEI 01313162020006067-24.

- 3) no exercício de 2024, também encontra-se em andamento a emissão de normativo que orienta as unidades no processo de gestão de riscos e estruturação dos controles internos, nas áreas de licitação e contratos, à luz do disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). O material técnico está dependendo da publicação de decreto regulamentador da referida Lei que se encontra em análise jurídica na PGE/BA³⁸¹.

Ademais, está prevista a capacitação das unidades para gestão dos riscos e estruturação dos controles internos nas áreas de licitação e contratos, a partir do normativo editado. Até o presente momento, foi noticiada a realização em dezembro/2023 de seminário em conjunto SAEB/AGE “Diálogos sobre a Nova Lei de Licitações”, e em fevereiro/2024 a realização do XIX Encontro Técnico do Controle Interno com as equipes das USCIs

Diante do exposto, conclui-se que a recomendação c4 se encontra **em implementação**.

2.8.2 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Chefe do Poder Executivo

Apresentar providências para o fortalecimento dos controles internos e promoção da integridade pública, no que se refere à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos: **1)** implementação de práticas de gestão de riscos; **2)** regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC); **3)** Código de Ética do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo; **4)** sistematização do tratamento das informações relativas à declaração de bens e valores para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública; e **5)** regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.8.3 Processos em diligência externa nas Secretarias e Órgãos do Poder Executivo, com atraso na sua devolução ao TCE/BA³⁸²

De acordo com consulta realizada, em 14/05/2024, no Sistema de Gerenciamento de Processos e Documentos (PROINFO) deste TCE, foi verificada a existência de 269 processos de diversas naturezas, que se encontravam, há mais de 60 dias, em diligência externa, sob a responsabilidade das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo Estadual.

³⁸¹ Processo SEI 013.1316.2023.0029133-50.

³⁸² Elaborado pela 7ª CCE.

Os atrasos variam de 68 a 3.576 dias, sendo calculados tomando como base o vencimento dos prazos estabelecidos para o atendimento das diligências determinadas pelo TCE/BA, sem o registro do efetivo retorno dos respectivos processos ao Tribunal de Contas.

Ressalte-se que o não atendimento às diligências solicitadas por esse Tribunal poderá ensejar multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica desta Casa.

A seguir, encontra-se o quantitativo de processos em diligência externa por Secretaria/Órgão do Poder Executivo:

TABELA 73 – Quantidade de processos em Diligência Externa por Secretaria/Órgão

Secretaria/Órgão	Quantidade de processos
Superintendência de Previdência (SUPREV)	123
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)	20
Tribunal de Justiça da Bahia (TJ/BA)	18
Polícia Militar (PM/BA)	15
Secretaria da Educação (SEC)	14
Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA)	13
Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/BA)	13
Assembleia Legislativa (ALBA)	12
Núcleo da PGE/BA junto ao TCE	8
Secretaria de Administração (SAEB)	6
Secretaria de Segurança Pública (SSP)	6
Junta Médica do Estado da Bahia	5
Secretaria da Fazenda (SEFAZ)	3
Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)	3
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB)	2
Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA)	1
Núcleo Previdenciário/PGE/BA	1
Secretaria de Adm. Penitenciária e Ressocialização (SEAP)	1
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE)	1
Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial (SUDIC)	1
Superintendência de Desportos do Estado da Bahia (SUDESB)	1
UNEB/CEPED	1
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)	1
Total	269

Fonte: Sistema PROINFO. Acesso em: 14 maio 2024.

Ressalte-se que, em relação ao exercício de 2023, do total de 250 processos em diligência externa, em atraso, conforme consulta feita ao Sistema Mirante deste TCE, em 08/05/2023 (item 2.17.2 da Seção Analítica das contas de 2022), em compara-



ção com o levantamento realizado em 2024 (14/05/2024), apenas 71 processos re-
tornaram ao TCE/BA, representando 28,4%.

2.8.3.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Promover a cobrança das secretarias/órgãos responsáveis, para que remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os processos em diligência externa em atraso, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica deste Tribunal.

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

2.9 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O direito ao acesso à informação é um importante requisito na concretização de um Estado Democrático de Direito. O Brasil, entretanto, foi o 89º país do mundo a instituir, em 2011, uma lei específica de acesso à informação.

A Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011, também conhecida como LAI, entrou em vigor em 2012, com o objetivo de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos a informações governamentais e se tornou um dos principais instrumentos de garantia da transparência na gestão pública. O Governador do Estado da Bahia, por sua vez, sancionou em 2012 a Lei Estadual nº 12.618, que regulamenta o acesso a informações em âmbito estadual, conforme prevê o art. 45 da Lei Federal.

Nos exercícios de 2014 e 2015³⁸³, o TCE/BA realizou auditoria com o escopo de avaliar o cumprimento da legislação que trata do acesso à informação, no âmbito do poder Executivo Estadual, em relação à: criação de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); publicação de informações na internet; classificação do sigilo das informações; e política de gestão da informação. Desta Auditoria, resultou a Resolução TCE/BA nº 32, de 28/04/2016, a qual determinou a juntada às Contas do Governador referentes ao exercício de 2015 e ao Governo do Estado que encaminhasse a este Tribunal de Contas, em articulação com as secretarias afins, Plano de Ação, contemplando as ações necessárias para o alcance das medidas então identificadas.

Em 2017, ocorreu auditoria de monitoramento³⁸⁴, objetivando acompanhar o atendimento das deliberações indicadas na referida decisão, bem como o cumprimento das ações acordadas no Plano de Ação do Governo do Estado, documento que previa as providências a serem adotadas pela Administração para atender às recomendações exaradas pelo TCE/BA quando da emissão do Parecer Prévio de 2015. Daquele monitoramento, decorreram novas deliberações, por meio da Resolução TCE/BA nº 088, de 04/09/2018, dirigidas a diversas secretarias e órgãos estaduais³⁸⁵.

Ressalte-se, ainda, que a análise da transparência nas ações governamentais é recorrente nas auditorias realizadas nesta Corte de Contas, gerando “Sugestões de Deliberações” ao Governador do Estado³⁸⁶. Quanto ao exercício de 2022, foram as que seguem:

³⁸³ Processo autuado sob o nº TCE/013091/2014 e juntado às Contas do Governador referentes ao exercício de 2015.

³⁸⁴ Processo autuado sob o nº TCE/008066/2017.

³⁸⁵ Casa Civil, Ouvidoria Geral do Estado (OGE), Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (BAHIATURSA), Corpo de Bombeiros Militar da Bahia (CBM/BA), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Instituto Anísio Teixeira (IAT), Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), Polícia Civil da Bahia (PC/BA), Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) e Superintendência de Proteção e Defesa Civil (SUDEC).

³⁸⁶ Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/2022/contas_de_governo_2022_ver-sao_completa.pdf. Ref.3051939-71,149,160, 269,335 e 336. Acesso em: 26 abr. 2024.

Revisar as prioridades definidas na LDO, mediante lei específica de revisão, em atendimento aos preceitos constitucionais, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a **transparência** da ação governamental (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021);

[...]

Aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas e os comentários em notas explicativas constantes das DCCEs sobre os fatores que influenciaram no aumento ou redução do patrimônio das investidas, e de outras informações relevantes, objetivando dar maior **transparência** aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais.

[...]

Continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, da evidenciação nas DCCEs sobre os ativos e passivos relacionados a tais pactos, assim como melhorar o nível de **transparência** de dados e informações sobre tais contratos nos sites existentes na internet (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021); e Prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva **transparência** dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (Reiteração da recomendação constante do Pareceres Prévios de 2020 e 2021).

[...]

Melhorar o desempenho físico das ações orçamentárias prioritárias e aprimorar a definição dos produtos a serem entregues pelas ações orçamentárias, de forma a dar **transparência** à intervenção governamental para a política pública da Educação, e avaliar a compatibilidade com o recurso aplicado; Adotar ações de governança suficientes para assegurar que as Metas atinentes à Educação, previstas nos PPAs, apresentem evolução anual que assegure o alcance dos resultados previstos para o quadriênio; e Promover ações junto às escolas e aos alunos da rede pública estadual a fim de melhorar as proficiências em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Médio, tendo em vista que os resultados do SABE 2022 revelaram uma piora em relação ao ano de 2019 das proficiências médias das referidas disciplinas, impulsionada pela pandemia.

[...]

Conferir ampla e detalhada **transparência** dos gastos relativos aos contratos de PPP, nos sites corporativos do Estado, atualizando tempestivamente as informações necessárias (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021).

[...]

Divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de **transparência** exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF, pelo art. 3º, incisos II e III, art. 6º, inciso I e art. 8º, caput e § 1º, inciso III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012. (grifo da Auditoria)

Dada a importância do tema, em 2022 foi instituído o Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03, que entre si celebraram os Tribunais de Contas, o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), visando à implementação do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), que estabelece³⁸⁷:

CLÁUSULA PRIMEIRA — DO OBJETO

Este Acordo de Cooperação tem por objetivo estabelecer a colaboração mútua entre os Tribunais de Contas do Brasil, o CONACI e a ATRICON, visando a promoção de ações voltadas à ampliação da transparência das informações produzidas e/ou custodiadas pelo Poder Público, em especial por meio do Programa Nacional de Transparência Pública.

PARÁGRAFO ÚNICO – o Programa Nacional de Transparência Pública tem por objetivo fomentar a transparência pública no Brasil, contemplando projetos, entre eles:

- I – **realização do Levantamento Nacional de Transparência Pública;**
- II – desenvolvimento do Radar da Transparência Pública Nacional; e
- III – institucionalização de Mês da Transparência Pública Nacional. (grifo da Auditoria)

Da observância e análise do tema, resultaram os achados e fatos significativos de auditoria, expostos a seguir.

2.9.1 Inobservância de Determinação Legal quanto a Transparência Ativa

A Lei Estadual nº 12.618, de 28/12/2012 prevê em seu art. 30 que:

É dever dos órgãos e entidades estaduais promover, independentemente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Em 2023, a ATRICON, no âmbito do PNTP, publicou³⁸⁸ o Índice de Transparência Pública dos Estados, tendo como base critérios estabelecidos no item 43³⁸⁹, Apêndice I, da Resolução nº 01/2023, que aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”.

A apuração realizada, em observância ao princípio da transparência pública, avaliou o adequado cumprimento da transparência ativa³⁹⁰, classificando **os portais públi-**

³⁸⁷ Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2022. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-no-03_2022.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024

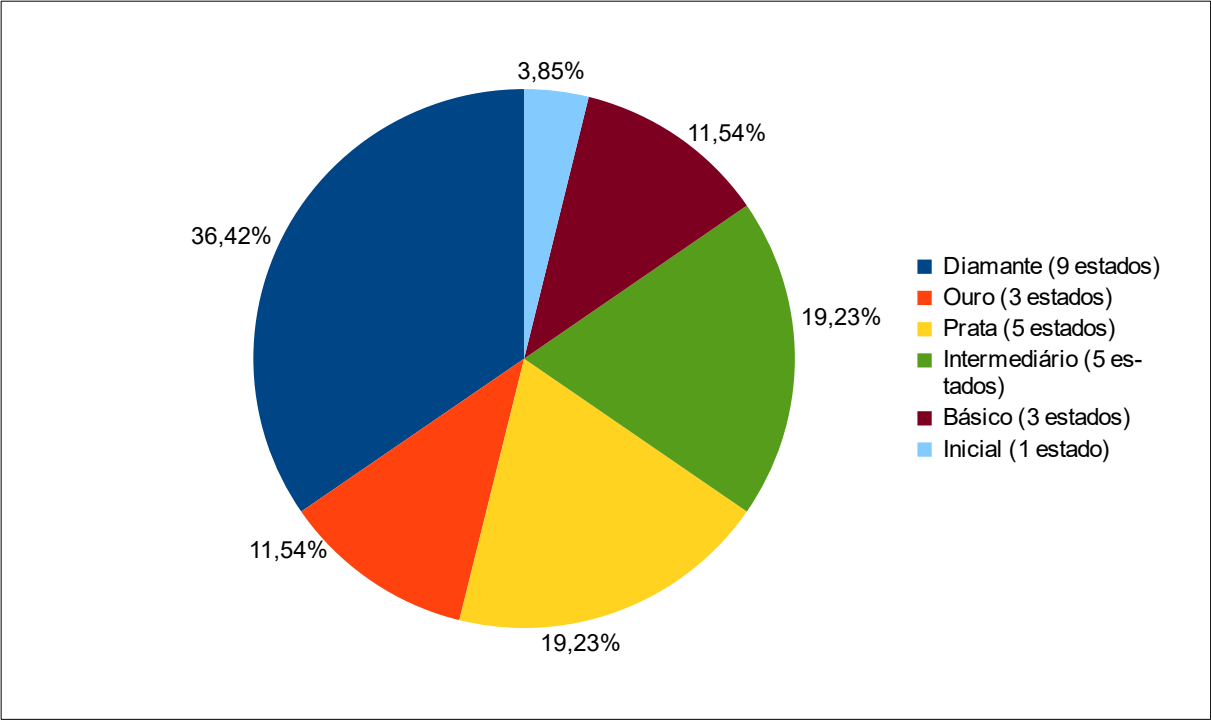
³⁸⁸ Disponível em: <https://radardatransparencia.atrimon.org.br/panel.html>. Acesso em: 23 fev. 2024.

³⁸⁹ Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-001-2023/>. Acesso em: 23 fev. 2024.

³⁹⁰ Transparência ativa: divulgação de dados por iniciativa da própria administração pública; ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a internet. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-Tcs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2024.

cos estaduais em níveis (diamante, ouro, prata, elevado, intermediário, básico, inicial e inexistente)³⁹¹, conforme demonstrado na figura que segue, gerada após aplicação de filtros para os poderes executivos da esfera estadual:

FIGURA 25 – Nível de Transparência dos Portais Públicos Estaduais



Fonte: Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 24 abr. 2024.

É importante registrar que, dos 26 estados da federação, a Bahia ocupa a 20ª posição no ranking da transparência dos poderes executivos estaduais, demonstrado no quadro seguinte:

QUADRO 37 – Ranking de Transparência dos Portais Públicos Estaduais

Posição	Estados da Federação	Transparência	
		Índice	Nível
1	Rondônia	99,29%	Diamante
2	Goiás	99,10%	Diamante
3	Minas Gerais	98,51%	Diamante
4	Paraná	98,31%	Diamante

³⁹¹ **Diamante:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 95% e 100%; **Ouro:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 85% e 94%; **Prata:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 75% e 84%; **Elevado:** menos de 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 75% e 100%; **Intermediário:** nível de transparência entre 50% e 74%; **Básico:** nível de transparência entre 30% e 49%; **Inicial:** nível de transparência entre 1% e 29%; e **Inexistente:** nível de transparência de 0%. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

Posição	Estados da Federação	Transparência	
		Índice	Nível
5	Amazonas	95,92%	Diamante
6	Ceará	95,35%	Diamante
7	Mato Grosso do Sul	95,21%	Diamante
8	Amapá	95,05%	Diamante
9	Mato Grosso	95,00%	Diamante
10	Maranhão	88,39%	Ouro
11	Rio Grande do Sul	87,35%	Ouro
12	Pernambuco	85,18%	Ouro
13	Rio Grande do Norte	83,35%	Prata
14	Santa Catarina	80,38%	Prata
15	Alagoas	78,83%	Prata
16	Espírito Santo	78,27%	Prata
17	Paraíba	78,23%	Prata
18	Roraima	74,04%	Intermediário
19	Rio de Janeiro	69,64%	Intermediário
20	Bahia	69,54%	Intermediário
21	Piauí	67,05%	Intermediário
22	São Paulo	54,27%	Intermediário
23	Sergipe	45,68%	Básico
24	Tocantins	42,63%	Básico
25	Pará	30,89%	Básico
26	Acre	24,53%	Inicial

Fonte: Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 24 abr. 2024.

Outrossim, verificou-se que a esfera executiva do Governo do Estado da Bahia alcançou em 2023 um Índice de Transparência Pública Intermediário (69,54%), inferior ao Elevado (78,07%), alcançado em 2022.

O resultado demonstrou o atendimento de 100% das questões avaliativas³⁹² classificadas como essenciais e o parcial atendimento das classificadas como obrigatórias e recomendadas.

³⁹² Conforme Matriz constante do Relatório do Levantamento dos Portais do PNTP – Ciclo 2023, são 88 critérios, sendo 11 essenciais, 56 obrigatórios e 21 recomendados. O documento também segrega os critérios entre comuns (70) e específicos do Poder Executivo (18). A classificação tem como pressuposto as seguintes definições para os critérios:

- **essenciais** são aqueles referentes a informações da execução orçamentária e financeira que, se a entidade deixar de dar transparência, fica impedida de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, de acordo com os artigos 48 e 48-A combinados com o artigo 51 da Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- **obrigatórios** são aqueles que trazem temas que, segundo a legislação vigente, devem constar nos portais das instituições;
- **recomendados** são informações importantes para o público em geral, que, apesar de sua publicidade na internet não ser expressamente exigida pelos normativos, sua divulgação é tida como boa prática e deve ser estimulada.

Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

QUADRO 38 – Percentual atendido por grupo de critérios no Estado da Bahia

Grupo de Critérios	Percentual de Atendimento
Despesa	100,00%
Diárias	100,00%
Emendas parlamentares	100,00%
Ouvidoria	100,00%
Receita	100,00%
Licitações	78,57%
Informações Institucionais	75,00%
Informações Prioritárias	75,00%
Planejamento e Prestação de Contas	73,08%
Convênios e Transferências	66,67%
Educação	50,00%
Contratos	47,37%
SIC	42,86%
Saúde	30,00%
Recursos humanos	26,92%
Obras	25,00%
Acessibilidade	20,00%
LGPD e Governo Digital	16,67%
Renúncia de Receita	0,00%

Fonte: Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 24 abr. 2024.

A AGE, questionada sobre o índice obtido em 2023, manifestou-se, por meio de sua Gerência de Controle Preventivo e Transparência (GEPRE), de forma parcial quanto aos itens não atendidos, comunicando³⁹³: **(i)** que o item ferramenta de pesquisa está atendido; **(ii)** que existem outros sites, que não o Portal Transparência Bahia, nos quais podem ser acessados atos normativos atualizados; **(iii)** a existência de links que divulgam Relatório de Gestão, plano de saúde e a programação anual; e **(iv)** que a OGE se pronunciou quanto à divulgação da lista de documentos classificados e à existência de lista de informações desclassificadas nos últimos 12 meses, informando ser de responsabilidade de cada órgão.

A AGE informou também que: **(i)** aguardava alteração no Sistema FIPLAN e, por parte da SAEB, gestora dos sistemas RH Bahia e SIMPAS, a edição de decreto regulamentador e instalação de funcionalidades que aprimorassem os mencionados sistemas; **(ii)** estava sendo desenvolvida uma página, no Portal Transparência Bahia, na qual estariam publicados os atos normativos da ALBA, com o resultado do julgamento das contas do chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, cuja ex-

³⁹³ Informação encaminhada em 11/03/2024, por e-mail, em atendimento à solicitação emitida pela Gerência 7B.

pectativa de publicação era 28/03/2024, fato que se concretizou em 18/04/2024³⁹⁴; e (iii) havia demandado à OGE a instalação da funcionalidade gravação de relatórios.

Quanto ao questionamento sobre a existência de documentos normativos (instruções, manuais e afins) que formalizem e orientem a atuação a GEPRE, responsável por gerir o Portal Transparência Bahia e o Portal Dados Abertos Bahia, conforme determina o Decreto Estadual nº 22.260, de 04/09/2023, informou que “há uma minuta de decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em trâmite”.

A Ouvidoria do Estado, que preside o Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), em manifestação sobre documentos, normativos e ações, informou, mediante Ofício nº 028/2024 – SECOM/GAB/OGE/CGAI, que:

[...] está levando para a reunião ordinária as competências do Comitê para serem discutidas, atualizadas e/ou modificadas (se necessário) e implantadas (não havendo impedimento).

[...]

Em que pese o Comitê Gestor de Acesso à Informação possuir como uma das suas competências fornecer orientações e diretrizes para a ampliação e padronização da transparência ativa estadual, em cumprimento ao disposto no art. 30 da Lei n.º 12.618/2012, essa ação se torna sem efeito no momento, tendo em vista que ainda não tem uma regulamentação que traga as normas e diretrizes do sistema de transparência ativa do Estado da Bahia.

Para sanar essa questão, foi criado um grupo de trabalho, com participação de membros do CGAI, para elaboração da minuta da regulamentação da Lei de Acesso à Informação da Bahia (Lei nº 12.618/2012), que se encontra, atualmente, na Casa Civil para análise, deliberação e publicação do ato (Processo nº 006.0400.2023.0019214-55). (grifo da Auditoria)

A Auditoria entende que os esclarecimentos apresentados pela AGE/GEPRE, embora descrevam medidas incipientes, demonstram ações que, uma vez implementadas, poderão contribuir para a prevenção da prática de irregularidades, o fortalecimento da participação democrática no País e, na sequência, alterar o Índice de Transparência de 2023, apurado pela ATRICON no âmbito do PNTP.

Quanto à manifestação da Ouvidoria, referente ao art. 30 da Lei Estadual nº 12.618/2012, que determina a transparência ativa com a divulgação de informações, independentemente de requerimento, há que se ressaltar a morosidade do Estado da Bahia, tendo em vista a falta de observância da determinação legal, mesmo após decorridos 11 anos, uma vez que a mencionada Lei Estadual, em seu art. 28, § 6º, instituiu o CGAI e estabeleceu, no art. 34, o prazo de 180 dias, contados da publicação, para regulamentação de suas disposições.

Resta evidenciado, portanto, que a ausência da divulgação dessas informações na Internet prejudica o controle social objetivado pela LAI, em função da indisponibilida-

³⁹⁴ Disponível em: <https://www.transparencia.ba.gov.br/Home/VerificarPrestacaoConta?numero=7>. Acesso em: 18 abr. 2024.

de do acesso a informações que deveriam ser publicadas independentemente de solicitação, evitando a ampliação dos trabalhos e custos para o gerenciamento dos pedidos de informação.

Acrescenta-se ainda, que a regulamentação da LAI é passo fundamental para efetivar a referida norma no Estado, sobretudo por proporcionar a orientação de caráter geral de que órgãos e entidades necessitam para implementação da Lei.

2.9.1.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado

Publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo.

2.9.2 Monitoramento da recomendação b5

Conforme já recomendado nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2022, o Estado da Bahia permanece sem qualquer tipo de publicização dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas. Tal fato contraria o art. 48-A, I, da LRF, além do art. 3º, II e III, art. 6º, I, e art. 8º, caput e §§1º, III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012.

Nesse sentido, o Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – exarou a recomendação b5, nos termos seguintes:

b5. divulgar, em prazo definido por este TCE/BA, por meio de sítio eletrônico, a relação nominal dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual e os seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos da transparência ativa, em cumprimento ao quanto previsto nos art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, no art. 6º, I, e no art. 8º, caput e §§ 1º, inciso III, 2º, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF (item 2.15.3 da Seção Analítica);

Instada a se manifestar sobre a circunstância, a SAEB ratificou³⁹⁵ os registros constantes no Plano de Ação relativo ao exercício de 2022, no sentido da necessidade de finalizar ajustes no sistema que reúne os dados para o atendimento à deliberação, ao tempo que acrescentou que a matéria “está sendo tratada pela d. Procuradoria Geral do Estado - PGE, no processo 009.0233.2020.0022880-02. Portanto aguardamos as orientações da d. PGE/BA e publicações dos diplomas legais necessários, para cumprimento da demanda.” A referência a adaptações em sistema e no normativo pertinente também foi feita pela Casa Civil quando questionada pela Auditoria sobre o assunto, cuja resposta se deu no Ofício CCI/CASA CIVIL nº 10/2024, de 14/03/2024.

Ademais, a SAEB disponibilizou acesso ao Processo SEI 009.0233.2020.0022880-02, cujo objeto é a elaboração de minuta de decreto para regulamentar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o acesso à informação de dados referentes à remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, postos, graduações, funções ou empregos públicos. Nos autos, observou-se que, em 2023, houve três movimentos processuais, no sentido de encaminhamento dos autos à Casa Civil, além de abertura de novo processo (SEI – 006.15989.2023.0017282-93) pela PGE/BA, no qual a Procuradoria Judicial do órgão realizaria estudos para adoção de medida judicial que protegesse a orientação sobre a matéria espelhada no Parecer GAB-PAE-SAM-124-2020, de modo a “garantir segurança jurídica à interpretação da LGPD recomendada nos autos” (evento 00067562755). Já em 14/03/2024, o processo foi retornado à SAEB, para ajuste na minuta apresentada, do que resultou novo encaminhamento à Casa Civil, em 20/03/2024, desta vez para “superior deliberação junto ao Exmo. Sr. Governador”. Finalmente, houve a publicação do Decreto Estadual nº 22.675, de 22/03/2024, o qual tem conteúdo bastante similar ao da minuta que foi visualizada pela Auditoria em 2022³⁹⁶ e segue entendimento de que há dados pessoais a preservar, de modo a afastar a possibilidade de identificação nominal dos servidores, aposentados ou pensionistas pagos pelo Estado da Bahia.

A alegação de conflito normativo já se encontrava nos pronunciamentos da SAEB nos Planos de Ação das Contas de Governo de 2019 a 2021, bem como na argumentação da PGE/BA nos autos 006.7697.2019.0004148-58, também consultados em 2022. O aspecto foi corroborado pela Procuradoria, por meio do Ofício nº PGE-GAB-PGAAJ-045/2024, de 19/03/2024, em atendimento a requisição auditorial. Em síntese, o Estado manteve o entendimento de que, com o advento da Lei Federal nº 13.709, de 14/08/2018 – LGPD –, a matéria requereu reexame, de modo que a divulgação tende a ocorrer de forma geral ou anonimizada, e não nominal, como recomendado pelo TCE/BA. Até o encerramento dos trabalhos, ressalta-se, não foi observado qualquer tipo de publicização dos dados.

³⁹⁵ Por meio das Informações para o Processo SEI 009.0162.2024.0006747-97, de 20/02/2024, encaminhadas pela sua Superintendência de Recursos Humanos (SRH).

³⁹⁶ Além de discretas alterações de redação, contém apenas um acréscimo no parágrafo único do art. 2º, para contemplar “bancos de dados das entidades não integradas ao RH Bahia”.

Vale salientar que, em 04/03/2024, a Auditoria do TCE/BA realizou consulta aos portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, o que permitiu concluir que, tal como registrado quando dos exames dos exercícios de 2019 a 2022, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores, além de se afastar, ante o quanto exposto pela SRH/SAEB, Casa Civil e PGE/BA, da prática de divulgação nominal, mantida pelos demais estados da Região. Por tais motivos, ressalta-se que, a despeito da publicação de norma referente à matéria, a recomendação **não foi implementada**.

2.9.2.1 Sugestão de Deliberação da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva
Ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012. A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2020 e 2022 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020.
Determinação ao Governo do Estado
Divulgar, por meio de site institucional, a relação nominal dos servidores civis e militares do Poder Executivo Estadual e seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos no art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF.

2.10 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS

No Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – este Tribunal opinou, por maioria de votos, favoravelmente à aprovação, com as seguintes ressalvas:

- 1) transferência de recursos no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem respaldo judicial ou legal;
- 2) expressivo montante de DEA gerando distorções relevantes nas DCCes;
- 3) fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios, bem como ausência de sistema de gestão e controle dos termos e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo MROSC; e
- 4) declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado da Bahia, além do não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009.

Sugeriu-se, ainda, expedir 8³⁹⁷ alertas referentes ao art. 59, § 1º, da LRF, e dar ênfase a sete apontamentos, quais sejam: **1)** revisão dos instrumentos de planejamento; **2)** passivo previdenciário; **3)** transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV; **4)** sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica; **5)** contrato de PPP do VLT do Subúrbio; **6)** manutenção de contas bancárias sem escrituração; e **7)** subavaliação da dívida com precatórios.

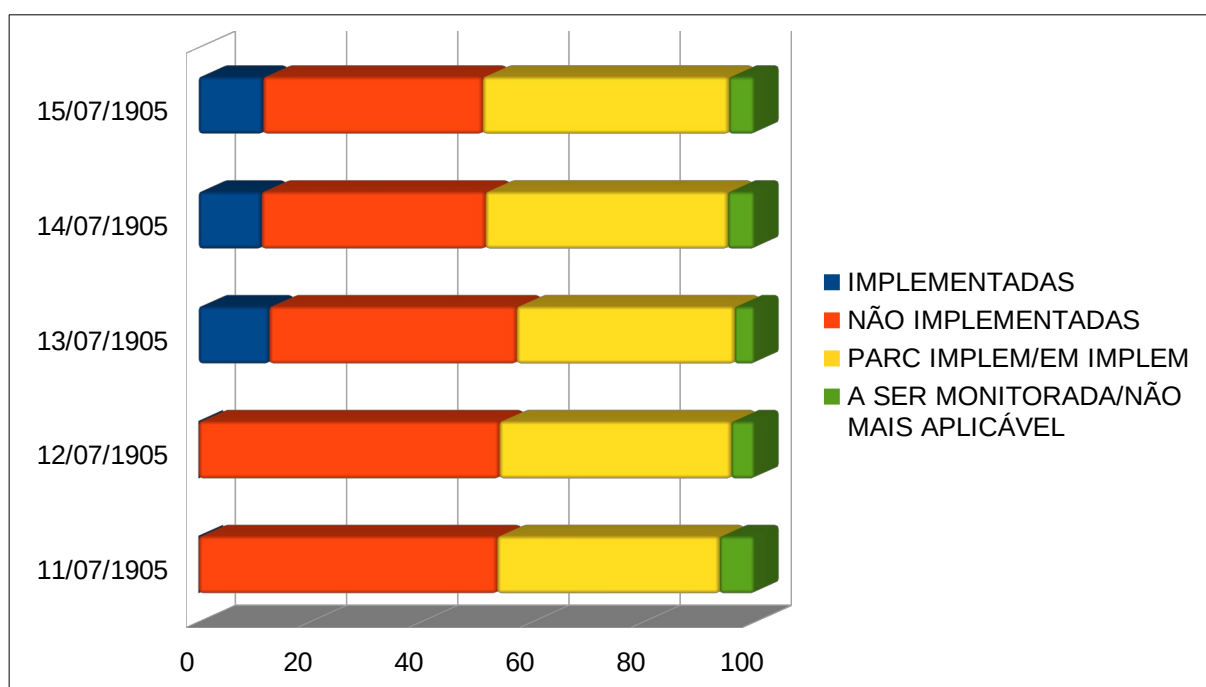
Também determinou-se ao Chefe do Poder Executivo, no prazo de 120 dias, a partir da emissão do Parecer Prévio, a apresentação de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas para o cumprimento das 43 recomendações expedidas, informando o prazo de implementação e os responsáveis.

Todos os anos, o TCE/BA costuma propor recomendações com o objetivo de contribuir com o aprimoramento dos controles internos, o aumento da transparência e da eficiência operacional, bem como o aperfeiçoamento da gestão pública do estado da Bahia.

³⁹⁷ 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas; 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de DEA; 3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, na SETUR e no Gabinete do Governador; RPs, no valor de R\$211,7 milhões, 5) aumento no volume de convênios no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados; 6) ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos; 7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) dos processos de precatórios; e 8) inclusão de despesas ineligiáveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Entretanto, o percentual de recomendações implementadas³⁹⁸ ao final do exercício, por parte do Poder Executivo, pelo menos, nos últimos 5 anos, não ultrapassou 12,7%, conforme gráfico a seguir:

GRÁFICO 54 – Situação de atendimento das recomendações constantes dos pareceres prévios dos últimos cinco exercícios



Fonte: Pareceres Prévios dos Exercícios 2019, 2020, 2021, 2022 e Seção Analítica de 2023.

Em relação às recomendações proferidas no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2022 – verificou-se que o índice de não implementadas atingiu 39,5%.

Até o encerramento dessa Seção Analítica, os exames baseados na análise do compromisso pactuado no Plano de Ação³⁹⁹ e nos procedimentos de validação pela Auditoria demonstraram que mais de 80% das recomendações não implementadas estão sob responsabilidade da SEFAZ, seguida da SAEB, conforme quadro a seguir:

³⁹⁸ A partir de 2023, a Auditoria adotou os termos que avaliam o grau de atendimento das recomendações definidos na Portaria TCU/SEGECEX nº 27, de 19/10/2009.

³⁹⁹ TCE/012301/2023 e TCE/001655/2024.

QUADRO 39 – Recomendações do Parecer Prévio

Recomendação do Parecer Prévio 2022	Situação	Item da Seção Analítica
a) Quanto ao Acompanhamento das Deliberações constantes de Pareceres Prévios		
1) adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento e cumprimento das recomendações do TCE/BA em sede de Parecer Prévio (Item 2.3 da Seção Analítica).	Parcialmente implementada	2.10
b) Quanto ao Planejamento, Transparência e Gestão de Ações de Políticas Públicas		
1) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 (Item 2.5 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.4.1.2.3
2) aprimorar a metodologia de elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), bem como de revisão das diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e a execução do orçamento para o exercício de 2024, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite nessa Assembleia Legislativa da Bahia (Item 2.3.5 da Seção Analítica);	Implementada	2.4.2.1
3) adotar medidas para que as distintas unidades da administração pública realizem a publicação, na internet, nos respectivos sites oficiais, da relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, em obediência ao princípio da transparência e em conformidade com o § 1º do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item da Seção 2.6.3.11.1 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.2.3.2
4) inserir o índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública (SSP), no embate e repressão da criminalidade e violência (item 2.12 da Seção Analítica);	Implementada	2.5.3.1.2.6
5) divulgar, em prazo definido por este TCE/BA, por meio de sítio eletrônico, a relação nominal dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual e os seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos da transparência ativa, em cumprimento ao quanto previsto nos art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, no art. 6º, I, e no art. 8º, caput e §§ 1º, inciso III, 2º, da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF (item 2.15.3 da Seção Analítica);	Não implementada	2.9.2

c) Quanto ao Controle Interno		
1) aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, bem como atualizar o conjunto normativo atinentes aos aludidos instrumentos de transferência de recursos (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
2) implantar plataforma/sistema de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
3) elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de prestar informações e auxiliar no procedimento de execução, fornecendo as diretrizes para operacionalização e orientações técnicas, nos termos estabelecidos na CE/1989, nas LOAs e nas LDOs (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica);	A ser monitorada	2.6.1.8.3
4) adotar medidas concretas para a sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança, em especial, considerando as propostas apresentadas no relatório final do grupo de trabalho, criado pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 001, de 07/05/2021, principalmente por meio da implantação de normas que promovam um relacionamento institucional mais rígido, transparente e regulado em toda a administração estadual, inclusive por meio da capacitação de agentes públicos, além da difusão da cultura do modelo de gestão de riscos (item 2.16 da Seção Analítica);	Em implementação	2.8.1
5) implementar procedimentos de integração das atividades relativas às macrofunções de controle interno, considerando a atuação da Comissão Estadual de Controle Interno, de caráter permanente, instituída pela Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 002/2021 (item 2.16 da Seção Analítica);	Em implementação	2.8.1
d) Quanto à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial		
1) continuar os esforços, a SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (item 2.6.2 da Seção Analítica);	Em implementação	2.6.1.2.5.3
2) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2022, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.6.2.1.1
3) ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.2.1.1
4) aprimorar os controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs (item 2.6.3.2 da Seção Analítica);	Não mais aplicável	2.6.2.1.1

5) adotar as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização desse tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.6.3
6) adotar medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes (item 2.6.3.5 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.6.3
7) emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, incisos V e VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.3.7 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.6.2.2.1
8) implementar um controle interno preventivo no Sistema FIPLAN para vedar a realização de pagamentos na PAOE “8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito” em fontes de recursos inadequadas à característica da citada PAOE, visando evitar a realização de pagamentos indevidos pelo erário estadual (item 2.6.3.7.1 da Seção Analítica);	Implementada	2.6.2.2.1
9) atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadiplência e as providências para o saneamento das irregularidades (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
10) implantar uma plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.3.8 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.1.9.2
11) envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (item 2.7.2.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.2.1
12) assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos (item 2.7.2.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.7.3.2.2
13) aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas e os comentários em notas explicativas constantes das DCCes sobre os fatores que influenciaram no aumento ou na redução do patrimônio das investidas, e de outras informações relevantes, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais (item 2.7.5 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.7.3.4.1

14) continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (item 2.7.6 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.7.3.5.2
15) adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo contábil e financeiro, considerando o prazo de 2024, definido para a implantação da metodologia (item 2.7.8 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.7
16) continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, da evidênciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais pactos, assim como melhorar o nível de transparência de dados e informações sobre tais contratos nos sites existentes na internet (item 2.7.9 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.5.2
17) prover o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias (item 2.7.9.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.3.8.3
18) dar continuidade às ações definidas no Plano de Ação, objetivando a resolução das inconsistências nas contas de Reservas de Capital, de Lucros e de Reavaliações (item 2.7.14 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.7.3.13.1
19) revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.1.2.2
20) adotar as medidas administrativas cabíveis no sentido de assegurar o controle e a escrituração contábil das disponibilidades financeiras existentes em todas as contas bancárias de titularidade do Estado, no exercício correspondente, evidenciando-as nas DCCes (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.1.2.2
21) adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Não implementada	2.7.1.2.2
22) incluir, no cálculo da despesa com pessoal referente aos próximos exercícios, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, que tenham sido firmadas com o objetivo de substituir pessoal que atua em unidades da rede própria do Estado da Bahia (item 2.8.1.1 da Seção Analítica);	Não implementada	2.5.1.1.6
23) adotar as medidas necessárias para melhorar a comunicação com o TJ/BA, de forma que o fluxo de informações entre os Poderes Executivo e Judiciário, relacionadas com os pagamentos de precatórios, ocorra tempestivamente (item 2.8.1.2 da Seção Analítica);	Implementada	2.7.1.1.3
24) aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.2.2

25) aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos (item 2.8.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.7.2.2
26) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis (item 2.8.2.2 da Seção Analítica);	Em implementação	2.7.2.2
27) abster-se de contabilizar como ações de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas com os programas de natureza assistencial instituídos pelas Leis Estaduais nº 13.458/2015 e nº 14.310/2021, haja vista a afronta ao art. 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.9.1.2 da Seção Analítica);	Não implementada	2.6.3.1.2.1
28) adotar providências no sentido de promover a imediata suspensão da transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV, ante a ausência de respaldo judicial ou legal que ampare esse tipo de procedimento (item 2.9.2.1 da Seção Analítica);	Implementada	2.6.3.2.2
29) aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa 313, de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (item 2.10.1.12 da Seção Analítica);	Não implementada	2.5.1.1.6
30) corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (item 2.11.3 da Seção Analítica);	Não implementada	2.5.2.1.2.3
31) adotar medidas no sentido de ampliar, gradualmente, as dotações orçamentárias, visando o aumento do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões em que o índice CVLI de 2022 revela-se alarmante (item 2.12 da Seção Analítica);	Parcialmente implementada	2.5.3.1.2.4
e) Quanto a questões Constitucionais e Legais		
1) executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989, e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (item 2.6.3.9.4 da Seção Analítica).	Não implementada	2.6.1.8.3

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Parecer Prévio do exercício de 2022, Plano de Ação e exames auditoriais.



O maior percentual encontrado, 44,3%, refere-se ao estágio de recomendações parcialmente implementadas ou que se encontram em implementação, seguido de 39,5% não implementadas, 11,6% implementadas e 4,6% em outras situações (ainda serão monitoradas e não mais aplicável).

Diante do exposto, a recomendação a1 no sentido de que o Governador com o auxílio dos Secretários de Estado, nos termos do art. 105, II, da CE/1989, deve adotar medidas para o acompanhamento e cumprimento das recomendações do Parecer Prévio, foi considerada parcialmente implementada, apesar dos esforços dos diversos Órgãos e Entidades responsáveis da Administração até o encerramento dessa Seção Analítica.

2.11 OPINATIVO DA AUDITORIA

A equipe técnica de auditores do TCE/BA, em atendimento à Resolução nº 164/2015 deste Tribunal, objetivando subsidiar o Plenário na apreciação quanto ao disposto no art. 91, I, da CE/1989 e no art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, promoveu a análise técnica das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2023, compreendendo as DCCes, os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e os demais demonstrativos previstos na legislação.

2.11.1 Opinativo da Área Técnica: Aprovação com Ressalvas

Com base nas análises de natureza técnica desenvolvidas, objeto de comentários na Seção Analítica, os elementos contidos na prestação de contas, exceto pelos efeitos das distorções e limitações consignadas a seguir, **representam** a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2023, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data.

2.11.2 Base para o Opinativo da Área Técnica

A partir dos exames realizados nos elementos apresentados na prestação de contas e da execução de outros procedimentos auditoriais considerados apropriados e suficientes para uma adequada avaliação, bem como, considerando os esclarecimentos e ponderações apresentados pelas unidades gestoras e órgãos responsáveis, os auditores entendem que as irregularidades relacionadas a seguir são relevantes e devem ser **ressalvadas**:

1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**item 2.2.1**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019, 2020 e 2021;**

2) deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: **(i)** ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; **(ii)** descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; **(iii)** e

baixa regionalização de metas (item 2.4). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta no exercício de 2020;**

3) deficiências na formulação (elaboração e/ou regulamentação), implementação (mecanismos de governança e gestão) e avaliação de diversas políticas públicas (item 2.5);

4) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 (item 2.5.2). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

5) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de **R\$1,1 bilhão** executados como DEA em 2023, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram **R\$214,0 milhões**. Constatou-se que 100% da amostra de DEA não respeitou os requisitos estabelecidos no referido comando legal (item 2.6.1.6). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2022 e alerta nos exercícios de 2020, 2021 e 2022;**

6) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989 e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (item 2.6.1.6). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalva no exercício de 2018 e alerta e ressalva no exercício de 2022;**

7) subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, **pelo menos, R\$214,0 milhões**, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF (item 2.6.1.7). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022;**

8) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-

se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023 (item 2.6.1.8). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 a 2022;**

9) às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.1.9). **As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 a 2022 e ressalva no exercício de 2022;**

10) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 2.6.2.3). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio do exercício de 2022;**

11) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de **R\$129,4 milhões**, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.6.3.1). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022;**

12) contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de **R\$1,1 bilhão**, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.6.3.2). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022;**

13) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (item 2.7.1.1). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

14) subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos (item 2.7.1.1). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

15) existência de pelo menos **3.822** contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de **R\$129,4 milhões**, não evidenciados nas DCCes de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP) (**item 2.7.1.2**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações e ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;**

16) ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de **R\$246,6 milhões** (**item 2.7.3.3**);

17) superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de **R\$1,1 bilhão**; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de **R\$574,8 milhões**, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante **R\$1,7 bilhão** (**item 2.7.3.4**);

18) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$59,4 bilhões**, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (**item 2.7.3.5**);

19) ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, **R\$989,9 milhões** de créditos a receber e **R\$1,9 bilhão** de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.9**);

20) inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$656,0 milhões**, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.10**);

21) inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de **R\$12,9 bilhões**. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.11**);

22) inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de **R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões**, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (**item 2.7.3.13**);

23) divergência de **R\$481,0 milhões** entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de **R\$870,0 milhões**, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (**item 2.7.3.14**);

24) ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (**item 2.7.3.15**); e

25) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (**item 2.9.2**). **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2020 e 2022 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020.**

2.11.3 Sugestões de Determinações

Considerando a relevância dos aspectos comentados nessa Seção Analítica e dos **dispositivos constitucionais e legais infringidos**, a área técnica sugere a **expedição de determinações** ao Governo do Estado, conforme previsto no art. 91, XIV⁴⁰⁰ da CE/1989, objetivando a adoção das medidas necessárias para:

1) elaborar nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP “Estrutura Conceitual”, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c, contendo as informações ausentes na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, referidas no art. 7º, Anexo I, item III (informações nas notas explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e apresentar nas próximas prestações de contas os resultados das ações de governança do PPA (Anexo II da Resolução TCE/BA nº 164/2015), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (**item 2.2.1**);

⁴⁰⁰ XIV - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências apontadas para o exato cumprimento da lei ou correção de irregularidades.

- 2) adotar as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam a elaboração e o acompanhamento do PPA e, consequentemente, comprometem a aferição e prestação de contas dos resultados alcançados pelos Programas de Governo, dando pleno cumprimento aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF (**item 2.4.1**);
- 3) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023), em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (**item 2.4.3**);
- 4) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (**item 2.4.3**);
- 5) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (**item 2.4.3**);
- 6) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989 (**item 2.4.3**);
- 7) abster-se de revisar a estrutura dos Programas Especiais, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), por meio de Ato do Poder Executivo (**item 2.4.3**);
- 8) enviar à ALBA projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**);
- 9) realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do PEE-BA, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal (**item 2.5.2.1**);
- 10) promover ações de monitoramento e avaliação da execução do PEE-BA, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e

Conselho Estadual de Educação) conforme previsto no art. 4º, I, § 1º da Lei Estadual nº 13.559/2016 (**item 2.5.2.1**);

11) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 às diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018 (**item 2.5.3.1**);

12) elaborar o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015 (**item 2.5.3.1**);

13) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989 (**item 2.5.3.1**);

14) adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à assistência social aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995. (**item 2.5.4.1**);

15) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.1**);

16) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6**);

17) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.2**);

18) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**);

19) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.3**);

20) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.4**);

21) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) (**item 2.5.6.5**);

22) adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a Política Estadual de Segurança de Barragens, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016 (**item 2.5.6.6**);

23) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando regulamentar a Política Estadual de Turismo, Lei Estadual nº 12.933/2014, conforme previsão do art. 79 da referida lei (**item 2.5.7**);

24) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da SUFOTUR, visando regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de Regimento Interno, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**);

25) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, visando avaliar a Política Estadual de Turismo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019 (**item 2.5.7.1**);

26) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8**);

27) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.1**);

28) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.3**);

29) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Mobilidade Urbana, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016 (**item 2.5.8.4**);

30) adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para regulamentar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**);

31) adotar as disposições cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, de modo que a AGERSA tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.8.5**);

32) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com a Secretária da SIHS, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016) (**item 2.5.8.5**);

33) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**);

34) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.6**);

35) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016 (**item 2.5.8.7**);

36) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para formular a Política Estadual de Logística de Transportes, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.1**);

37) adotar as disposições cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, de modo que a AGERBA tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e as boas práticas estabelecidas na Lei Federal nº 13.848/2019 (**item 2.5.9.1**);

38) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.2**);

39) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.3**);

40) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.4**);

41) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**);

42) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.5**);

43) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**);

44) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando implementar e avaliar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.6**);

45) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para regulamentar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4 da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**);

46) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, visando avaliar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015 (**item 2.5.9.7**);

- 47)** regulamentar a Política Estadual de Cultura em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**);
- 48)** adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a Política Estadual de Cultura, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A da CF/1988 (**item 2.5.10.1**);
- 49)** envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a territorialização da cultura, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X) e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011 (**item 2.5.10.1**);
- 50)** elaborar política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) e demais dispositivos normativos sobre a matéria (**item 2.5.11.1**);
- 51)** elaborar os Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**);
- 52)** realizar regularmente as Conferências Estaduais de Políticas para as mulheres, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III) (**item 2.5.11.1**);
- 53)** realizar os registros contábeis relacionados às despesas públicas: **a)** de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; **b)** em conformidade com o MCASP 9ª edição (item 4.4.2, p. 110); **c)** observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e **d)** de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13 (**item 2.6.1.6**);
- 54)** inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF (**item 2.6.1.7**);
- 55)** executar as emendas parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar

os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no art. 160, § 11 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo (**item 2.6.1.8**);

56) encaminhar a este TCE, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, devidamente conciliado com os controles contábeis (**item 2.6.1.9**);

57) realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, IX, e 10 do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e com a PGE/BA (art. 2º, VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (**item 2.6.2.2**);

58) disponibilizar, nos sites oficiais do Governo, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, conforme disposto no § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (**item 2.6.2.3**);

59) cumprir o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (**item 2.6.3.1**);

60) contabilizar despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, § 1º da LRF (**item 2.6.3.2**);

61) evidenciar nas DCCes os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual (**item 2.7.1.1**);

62) rever os procedimentos contábeis relativos aos repasses do FUNDESE para gestão pela DESENBAHIA, considerando o que estabelece a NBC TSP Estrutura Conceitual capítulo 3 (**item 2.7.1.2**);

63) regularizar as pendências antigas de conciliação bancária e providenciar a conciliação regular da conta bancária relativa à CBO 03395, de acordo com o previsto nos arts. 75 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 10, parágrafo único, IV do Decreto Estadual nº 18.716/2018 (**item 2.7.1.2**);

- 64)** identificar todas as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos, em 31/12/2023 e emitir nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c (**item 2.7.1.2**);
- 65)** interromper a utilização de contas bancárias não escrituradas, considerando o disposto no art. 89 da Lei Federal 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF (**item 2.7.1.2**);
- 66)** apurar, na forma do art. 204 da Lei Estadual nº 6.677/1994, as responsabilidades sobre as irregularidades relacionadas com a utilização de contas bancárias não escrituradas (**item 2.7.1.2**);
- 67)** elaborar nota explicativa complementar às DCCEs, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e na NBC TSP 11, itens 29 e 127, contendo uma estimativa adequada dos Ajustes ao Valor Recuperável da Dívida Ativa e reclassificação do montante que se estima receber no exercício seguinte às demonstrações para o curto prazo (**item 2.7.3.2**);
- 68)** implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09) (**item 2.7.3.5**);
- 69)** revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos bens imóveis em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada Accountability, conforme item 94 da NBC TSP 07 (**item 2.7.3.5**);
- 70)** revisar a metodologia de cálculo para mensuração das férias devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25) (**item 2.7.3.10**);
- 71)** normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3 (**item 2.7.3.11**);
- 72)** observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das provisões e dos passivos contingentes, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCEs (**item 2.7.3.11**);

73) proceder a dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição (**item 2.7.3.15**);

74) promover a cobrança das secretarias/órgãos responsáveis, para que remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os processos em diligência externa em atraso, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica deste Tribunal (**item 2.8.3.1**);

75) publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo (**item 2.9.1.1**); e

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

2.11.4 Sugestões de Recomendações

Adicionalmente, dentre as recomendações formuladas para o Governo do Estado na Seção Analítica, foram destacadas aquelas consideradas mais relevantes e/ou prioritárias. Assim, a área técnica sugere a **expedição das seguintes recomendações** ao Governo do Estado, objetivando a adoção das medidas necessárias para:

1) ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhem de forma fidedigna os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas (**item 2.4.1.2**);

2) aprimorar o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental (**item 2.4.2**);

- 3) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA **(item 2.4.3)**;
- 4) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, atribuindo Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso **(item 2.4.3)**;
- 5) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, explicitando, ainda que em Anexo específico, todos os atributos dos Indicadores de Programa, incluindo Fontes da informação, Classificação e Fórmulas de cálculo **(item 2.4.3)**;
- 6) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, explicitando as associações dos Indicadores de Programa Temático com os Compromissos estabelecidos **(item 2.4.3)**;
- 7) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, para definir Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais **(item 2.4.3)**;
- 8) revisar no Modelo Lógico dos Compromissos: **(i)** “Ofertar Educação Profissional integrada à juventude e aos trabalhadores, em diversos níveis e modalidades de ensino, junto às dimensões do trabalho”/Programa Educatecno; **(ii)** “Fortalecer a resolutividade da Atenção Primária (APS) como coordenadora do cuidado e ordenadora da rede”/Programa Cuidar Mais; e **(iii)** “Fortalecer a polícia comunitária visando à prevenção social à violência e aprimorar a qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão, notadamente aos grupos vulnerabilizados”/Programa Bahia Mais Segura, os descritores dos Indicadores de Compromisso e das Iniciativas para que expressem de forma clara, respectivamente, o resultado a ser alcançado e as ações de governo a serem realizadas **(item 2.4.4)**;
- 9) aprimorar a construção do Programa Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio **(item 2.5.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**;
- 10) estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde **(item 2.5.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022)**;

11) associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa (**item 2.5.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**);

12) promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (**item 2.5.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**);

13) implantar unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil (**item 2.5.1**) (**Reiteração das recomendações constantes dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022**);

14) envidar esforços para promover a atualização anual dos indicadores de monitoramento do PEE-BA, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação (**item 2.5.2**);

15) corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022 (**item 2.5.2**);

16) realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019) (**item 2.5.2**);

17) elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada (**item 2.5.2**);

18) melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao PEE-BA, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011 (**item 2.5.2**);

19) ampliar gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da

Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão **(item 2.5.3.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);**

20) dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social **(item 2.5.4.1);**

21) incluir no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos **(item 2.5.4.1);**

22) assegurar a articulação dos órgãos competentes no âmbito da administração pública para a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários e realização de concurso público para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação **(item 2.5.4.1);**

23) criar o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial **(item 2.5.4.1);**

24) incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública **(item 2.5.4.1);**

25) estabelecer indicadores de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social **(item 2.5.4.1);**

26) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação **(item 2.5.5);**

27) adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC **(item 2.5.10.1);**

28) aperfeiçoar nos próximos PPAs os modelos teóricos dos Programas, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher **(item 2.5.11.1);**

29) criar centros de educação e de reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V) **(item 2.5.11);**

- 30)** compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais (**item 2.5.11**);
- 31)** estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas (**item 2.5.11**);
- 32)** diligenciar a plena execução das Ações Orçamentárias e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos (**item 2.5.11**);
- 33)** identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da Rede de Enfrentamento, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência (**item 2.5.11**);
- 34)** criar sistema integrado de informações necessárias à Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher no estado da Bahia, com diretrizes claras e procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede (**item 2.5.11**);
- 35)** criar e manter Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, em cumprimento ao art. 281, da CE/1989 (**item 2.5.11**);
- 36)** realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de implantação de equipamentos especializados no estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática (**item 2.5.11**);
- 37)** elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência (**item 2.5.11**);
- 38)** sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, e do Protocolo do Feminicídio da Bahia (**item 2.5.11**);

- 39)** sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo estado para identificação de mulheres em situação de violência (**item 2.5.11**);
- 40)** elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela Rede de Atendimento a violência contra a mulher (**item 2.5.11**);
- 41)** elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher (**item 2.5.11**);
- 42)** cumprir com o quanto disposto no art. 105, XI, e no art. 160, § 6º, III, da CE/1989, por meio do aprimoramento dos mecanismos de planejamento do orçamento, antes do seu encaminhamento, via PLOA, à ALBA (**item 2.6.1.1**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021**);
- 43)** continuar os esforços, pela SEFAZ, a fim de aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (**item 2.6.1.2**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022**);
- 44)** demonstrar na prestação de contas anual do próximo exercício em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (**item 2.6.1.4**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020 e 2021**);
- 45)** elaborar um Manual de Execução das Emendas, vinculando todos os órgãos e entidades executoras de emendas parlamentares, com o objetivo de detalhar: as obrigações legais e procedimentais que devem ser atendidas para o adequado processamento das emendas, as modalidades de transferência de recursos, as atribuições dos beneficiários, o passo a passo nos órgãos e entidades responsáveis pela execução, o cronograma e prazos nos termos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA (**item 2.6.1.8**) (**Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022**);
- 46)** atualizar as normas e aprimorar as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades (**item 2.6.1.9**) (**Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022**);

47) implantar plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (item 2.6.1.9) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2021 e 2022);

48) instaurar procedimentos administrativos no âmbito das Secretarias para apurar as razões que motivaram o pagamento de encargos moratórios em 2023, com vistas ao aprimoramento das rotinas, sem prejuízo das demais providências legais que se façam necessárias, conforme cada caso (item 2.6.2.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);

49) ajustar o Sistema FIPLAN para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora” (item 2.6.2.1) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022);

50) emitir, em articulação conjunta com a SEFAZ (art. 2º, V e VI, do Decreto Estadual nº 22.260/2023) e a PGE/BA (art. 2º, I, V e VI, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), orientação aos gestores estaduais sobre os procedimentos a serem adotados para a adequada restituição de recursos transferidos pela União a título de convênio e outros ajustes semelhantes, visando evitar danos futuros ao erário estadual (item 2.6.2.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);

51) promover a devida regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, tendo em vista o quanto disposto no art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 c/c o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 (item 2.6.2.3);

52) apresentar os fundamentos legais exigidos para os próximos encaminhamentos de projetos de lei tendentes a modificar as metas da LDO, de modo que se justifique previamente a alteração proposta (item 2.6.3.6);

53) revisar os normativos e orientações técnicas que possibilitam a utilização de contas bancárias não escrituradas (item 2.7.1.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);

54) adequar o Sistema FIPLAN no sentido de que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (item 2.7.1.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);

55) aprimorar os procedimentos de elaboração da Proposta de LDO e LOA, considerando as ferramentas de previsão quanto à evolução da arrecadação e as possíveis destinações de uso dos recursos (item 2.7.2.3) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);

56) aperfeiçoar as ferramentas de acompanhamento das disponibilidades do Estado, mediante a identificação dos fatores que contribuíram no seu aumento/diminuição e das possíveis tendências futuras, formalizando, periodicamente, as análises técnicas, no sentido de fornecer aos gestores elementos consistentes para deliberações, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro dos recursos **(item 2.7.2.3) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);**

57) aperfeiçoar os mecanismos de consolidação das demonstrações contábeis **(item 2.7.2.3) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e de 2022);**

58) envidar esforços para a implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária **(item 2.7.3.2) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2022);**

59) assegurar que os cálculos do valor recuperável da Dívida Ativa Tributária sejam revistos e que seja publicada uma nota explicativa complementar com informações sobre os valores corretos **(item 2.7.3.2) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022);**

60) apurar e regularizar as distorções relacionadas aos lançamentos na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, efetuados na UO 13601 **(item 2.7.3.3);**

61) reclassificar no BP para a Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos Empréstimos a Servidores **(item 2.7.3.3);**

62) aprimorar os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas **(item 2.7.3.4);**

63) continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCEs **(item 2.7.3.5) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020, 2021 e 2022);**

64) continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, assim como a evidenciação nas DCCEs sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos **(item 2.7.3.5);**

65) adequar os registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada das Empresas Estatais Dependentes para permitir o registro harmônico entre o fluxo

contábil e financeiro, considerando o prazo de 2027, definido para a implantação da metodologia **(item 2.7.3.7) (Reiteração da recomendação constante dos Pareceres Prévios de 2020 a 2022);**

66) dar seguimento às ações relacionadas à melhoria da transparência relacionada aos dados e informações sobre os contratos de PPP, mormente em relação à sua disponibilização de comentários e informações na internet **(item 2.7.3.8);**

67) normatizar os procedimentos de mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCEs, em consonância com o IPC/STN nº 02 **(item 2.7.3.9);**

68) dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados **(item 2.7.3.13);**

69) aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos Estoques de Material de Consumo, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP **(item 2.7.3.14); e**

70) apresentar providências para o fortalecimento dos controles internos e promoção da integridade pública, no que se refere à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos: **1)** implementação de práticas de gestão de riscos; **2)** regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC); **3)** Código de Ética do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo; **4)** sistematização do tratamento das informações relativas à declaração de bens e valores para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública; e **5)** regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) **(item 2.8.2).**

2.11.5 Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase)

1) Revisão dos instrumentos de planejamento. Quando da elaboração do PPA 2024-2027, o Poder Executivo não implementou as deliberações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos recorrentemente mencionados nas Seções Analíticas e Pareceres Prévios dos Relatórios das Contas do Chefe do Poder Executivo, de 2015 a 2022, com vistas a assegurar a melhor elaboração do PPA e demais peças orçamentárias (LDO e LOA), na aplicação dos recursos públicos e no desenvolvimento de mecanismos adequados de monitoramento, avaliação e evidenciação do desempenho das ações governamentais;

2) Passivo Previdenciário. Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos ne-

gativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Saliente-se que, nos últimos exercícios (2020 a 2023), os aportes do Estado vêm evoluindo progressivamente, atingindo, em 2023, **R\$6,1 bilhões**. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado;

3) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à PPP, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial⁴⁰¹ através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE sugeriu, em Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar⁴⁰² com fundamento nos arts. 1º, II, 4º, I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, sendo que o Processo foi julgado em 11/05/2023, no qual houve a decisão pela perda do objeto. Entretanto, o contrato assinado em 12/11/2020, no montante de **R\$7,6 bilhões** (data-base janeiro de 2019) não contemplou alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados;

4) Manutenção de contas bancárias sem escrituração. Os exames de auditoria, realizados por este TCE, no exercício de 2023, nas Disponibilidades do Estado (**item 2.7.1.2** desta Seção Analítica), tiveram escopo específico em determinadas Secretarias não sendo abrangentes o suficiente para identificar a totalidade das transações e saldos em contas bancárias sem escrituração. Nesse sentido, deve ser enfatizado quanto aos possíveis efeitos e implicações relacionadas: **(i)** às transações efetuadas em exercícios anteriores, através das contas bancárias sem escrituração; **(ii)** à possibilidade de existência de outras contas e transações não abrangidas por este exame auditorial; e **(iii)** aos potenciais riscos de continuar o procedimento de manter contas bancárias sem que os saldos e transações sejam escriturados no FIPLAN, sistema financeiro e contábil oficial do Estado; e

7) Subavaliação da dívida com precatórios. A Emenda Constitucional Federal nº 99/2017, estabeleceu, em síntese, que os Estados devem quitar seu estoque de precatórios em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao TJ/BA. Cabe enfatizar que o Plano de Pagamentos elaborado pelo Estado objetivando o cumprimento de tal determinação, cujo prazo de conclusão está previsto para 2029, poderá ser impactado tendo em vista que foi apurada a subavaliação do estoque em 2023 da dívida com precatórios (**item 2.7.1.1**).

⁴⁰¹ Processo TCE/011690/2019.

⁴⁰² TCE/010902/2019.

2.11.6 Expedição de Alertas Previstos na LRF⁴⁰³

- 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a elaboração do PPA e a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988 (**item 2.4.1**);
- 2) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023 (**item 2.5.6.3**);
- 3) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra (**item 2.5.8.1**);
- 4) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 31/12/2033 (**item 2.5.8.5**);
- 5) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024 (**item 2.5.8.6**);
- 6) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos (**item 2.5.8.7**);
- 7) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028 (**item 2.5.9.7**);

⁴⁰³ Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

[...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[...] V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

- 8) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária (**item 2.6.1.6**);
- 9) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária. (**item 2.6.1.6**);
- 10) subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de **R\$214,0 milhões**, representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.1.7**);
- 11) a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.3.1**);
- 12) a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.7.1.1**); e
- 13) a ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, associada com a ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, pode ocasionar irregularidades na gestão orçamentária e financeira (**item 2.6.2.3**).

2.11.7 Responsabilidades e Metodologia do Exame

a) Responsabilidades do Chefe do Poder Executivo

O Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, mediante assessoramento dos gestores das principais secretarias componentes da estrutura desse Poder (art. 105, II, da CE/1989), é responsável pela elaboração e pela apresentação das demonstrações e das demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, a proteção do patrimônio público e a elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante (art. 90 da CE/1989).

b) Responsabilidades da Área Técnica do TCE/BA e Escopo do Exame

A equipe técnica de auditores tem por responsabilidade conduzir os exames de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e com as disposições contidas no Plano de Trabalho relativo às Contas do Chefe do Poder executivo, exercício de 2023⁴⁰⁴, indicando as constatações e os aspectos relevantes identificados nas análises realizadas, bem como as providências adotadas pelo Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, sobre os assuntos identificados.

⁴⁰⁴ TCE/009147/2022.

Os trabalhos foram planejados e executados, e as evidências de auditoria apropriadas e suficientes foram obtidas para fundamentar os comentários e as conclusões expressos nesta Seção Analítica, com a aplicação dos procedimentos descritos no item 2.1. Por sua própria natureza e extensão, os exames realizados não se constituem em uma revisão sistemática e completa da gestão individualizada dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas – observadas as normas constitucionais, legais e práticas contábeis vigentes – serão objeto de exames específicos realizados pelo TCE/BA.

2.11.8 Encaminhamento

Concluídos os exames das Contas Governamentais do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, prestadas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, apresenta-se, ao Exmo. Sr. Conselheiro-Relator Antonio Honorato de Castro Neto⁴⁰⁵, a presente Seção Analítica, contendo a consolidação dos apontamentos dos auditores integrantes das sete CCEs para composição do Relatório e Parecer Prévio, nos termos do art. 17 da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Salvador, 20 de junho de 2024.

José Raimundo Bastos de Aguiar	Secretário de Controle Externo
Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim	Coordenador de Controle Externo 1ª CCE
Denilson Martins Machado	Coordenador de Controle Externo 2ª CCE
Yuri Moisés Martins Alves	Coordenador de Controle Externo 3ª CCE
Antônio Luiz Carneiro	Coordenador de Controle Externo 4ª CCE
Israel Santos de Jesus	Coordenador de Controle Externo 5ª CCE
Maurício Souza Ferreira	Coordenador de Controle Externo 6ª CCE
Marcos André Sampaio de Matos	Coordenador de Controle Externo 7ª CCE

⁴⁰⁵ Mudança de relatoria, conforme Comunicação da Presidência na 30ª Sessão Plenária, em 18/06/2024, de acordo com o art. 4º, §4º, do Regimento Interno deste TCE.

RELAÇÃO DE AUDITORES

Ailton dos Reis Cavalcanti	2ª CCE	Liziane Moreira Lisboa Dórea	7ª CCE
Alexsandro Rocha de Souza	5ª CCE	Lucas Barros do Rosário	7ª CCE
Aline Mendonça de Andrade	2ª CCE	Lucia Cerqueira Bitencourt	7ª CCE
Ana Cristina Ribeiro de Santana	3ª CCE	Márcia da Silva Sampaio Cerqueira	2ª CCE
Antonio José Jesus dos Santos	7ª CCE	Marcio Maia Valois Costa	7ª CCE
Antônio José dos Santos Nunes	3ª CCE	Mardilli de Angelis Baqueiro Costa	4ª CCE
Antônio Luciano Mota Itaparica	7ª CCE	Maria Clara Sandes Seixas	3ª CCE
Carlos Alberto de Jesus Nunes	4ª CCE	Mariana Faria Matos	5ª CCE
Christiane Grisi Pessoa Silva	3ª CCE	Miriam Lins Macedo	5ª CCE
Deise de Jesus Silva	7ª CCE	Naila de Souza Nacheff	7ª CCE
Dêlza Maria Teixeira Matos	7ª CCE	Osvaldo do Rosário do Vale	3ª CCE
Djam Antonio Freitas de Bittencourt	7ª CCE	Otoniel Jorge Magalhães Costa	3ª CCE
Emerson de Oliveira Araújo	5ª CCE	Pamela Barbosa Engel	7ª CCE
Florípedes Conceição Almeida	3ª CCE	Peter Luciano Queiroz de Magalhães	2ª CCE
Geisa Maria de Abreu Guimarães	7ª CCE	Renane Márcia Costa Casqueiro	3ª CCE
Genival Santana dos Santos	4ª CCE	Rita de Cássia de Araújo Melo	7ª CCE
José Jorge Dantas de Lima Júnior	5ª CCE	Rita Suely Alves Bomfim	3ª CCE
José Germano dos Santos Júnior	5ª CCE	Rodrigo Souza Dantas	3ª CCE
Josefa Adineide Almeida	3ª CCE	Simone Souza da Silva	3ª CCE
Josimeire Leal de Oliveira	7ª CCE	Uilce Almeida de Campos	3ª CCE
Josué Lima de França	7ª CCE	Renane Márcia Costa Casqueiro	3ª CCE
Juliana Alves Prates Caminha de Castro	5ª CCE	Rita de Cássia de Araújo Melo	7ª CCE

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Raimundo Bastos de Aguiar
Secretário de Controle Externo - Assinado em 20/06/2024

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Coordenador de Controle Externo - 1ª CCE - Assinado em 20/06/2024

DENILSON MARTINS MACHADO
Coordenador de Controle Externo - 2ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Yuri Moises Martins Alves
Coordenador de Controle Externo - 3ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Antonio Luiz Carneiro
Coordenador de Controle Externo - 4ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Israel Santos de Jesus
Coordenador de Controle Externo - 5ª CCE - Assinado em 20/06/2024

MAURICIO SOUZA FERREIRA
Coordenador de Controle Externo - 6ª CCE - Assinado em 20/06/2024

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - 7ª CCE - Assinado em 20/06/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YONJKWMTG2