



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXMO. SR. DR. CONSELHEIRO RELATOR ANTONIO HONORATO DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO TCE/003370/2024

ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO 2023

O **Estado da Bahia**, através dos Procuradores infrafirmados, com fulcro no art. 2º, inciso XIV, combinado com o art. 32, inciso III e por força do disposto no art. 140 da Constituição Estadual, vem, tempestivamente, em razão da notificação expedida ao atual Exmo. Governador do Estado da Bahia, Sr. Jerônimo Rodrigues, apresentar esclarecimentos e considerações a respeito da seção analítica das contas de governo, exercício 2023, requerendo a análise de V.Exa., com a cautela que lhe é peculiar.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

É a presente manifestação tempestiva, uma vez que os esclarecimentos são prestados rigorosamente dentro do prazo assinalado por V.Exa.

II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando a exiguidade do tempo para análise e a extensão do trabalho realizado pela auditoria, a manifestação está concentrada nos apontamentos que serviram como “base para o opinativo da área técnica” para a aprovação com ressalvas e em algumas das “determinações” sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de análise sobre algumas das recomendações propostas.

Inicialmente, cumpre destacar o contexto de avanço na gestão pública e o respeito aos limites de gastos com pessoal, educação, saúde, endividamento, o que enseja a aprovação das contas.

Não se observa nenhum achado que possa ser imputado ao Governador do Estado no relatório de auditoria de gravidade relevante que enseje ressalvas.

Salientamos tratar-se do primeiro ano de mandato do atual Governador do Estado, não podendo os achados imputados à sua gestão serem tratados como reincidentes, tendo em vista a sua assunção ao cargo no exercício sob análise.

Ainda assim, foram registradas diversas melhorias pela Auditoria, a exemplo da utilização do indicador CVLI (Crimes Violentos Letais Intencionais) pelo Estado no ano citado, a suspensão de repasses do BAPREV ao FUNPREV, a classificação dos gastos de terceirização na rubrica exigida pelo TCE, dentre outros avanços.

Conforme consta no documento Ref.3285944-461, 55,9% das recomendações já foram atendidas ou foram atendidas parcialmente ou estão em atendimento. Portanto, na maior parte das recomendações houve melhora na gestão em atendimento às recomendações do TCE. Saliente-se que não há de se esperar que, em menos de um ano, problemas de soluções complexas fossem em sua integralidade resolvidos, mas houve



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

significativo avanço em temas que eram recorrentes na análise do TCE, a exemplo do CVLI e transferências BAPREV-FUNPREV.

No que diz respeito às emendas parlamentares, a Auditoria reconheceu após as respostas da SEC, uma das Secretarias que possui grande representatividade no tema, que os impedimentos relatados pela Secretaria atendem à legislação.

A Auditoria apontou como achado a não publicação de tais impedimentos. Assim, constata-se que houve clara evolução na matéria.

Registramos que o Estado da Bahia atende integralmente a todos os parâmetros estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os gastos mínimos com saúde, além dos limites com gastos de pessoal e de endividamento. Mesmo com as considerações da Auditoria sobre despesas que não seriam elegíveis como despesas de ensino, ainda assim, o Estado teria cumprido o gasto mínimo com educação.

Quanto aos limites de endividamento, cabe destacar o cumprimento de todos os limites previstos na legislação como enfatizou a Auditoria:

QUADRO 30 – Resumo das informações sobre os limites de endividamento

Limite	Referencial	Índice		Situação
		Limite legal	Apurado em 2023	
Para a dívida consolidada líquida	RCL	Até 200,00%	36,5%	Cumprido
Para liberações de operações de crédito no ano	Despesas de Capital	Até 100,00%	6,7%	Cumprido
Do montante global das operações de crédito realizadas	RCL	Até 16,00%	1,3%	Cumprido
Para os dispêndios no ano	Média Projetada da RCL	Até 11,50%	2,1%	Cumprido
Para concessão de garantias de valores	RCL	Até 22,00%	0,0%	Cumprido

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCes de 2023.

Além disso, a própria Auditoria reconheceu que, “além dos limites apresentados na tabela anterior, regulamentados pelo Senado Federal e apurados pela SEFAZ, a STN apura a Capacidade de Pagamento (CAPAG), tendo o Estado da Bahia obtido classificação de CAPAG “A” no exercício de 2022”. Ref.3285944-352



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Não há, assim, nenhum indicativo de ação dolosa por parte da Administração, de forma que todos os apontamentos foram devidamente justificados e, sempre que possível, foram realizados os ajustes devidos.

Assim, o Estado percorreu o exercício de 2023 dentro da legalidade e honrando seus compromissos, o que demonstra gestão séria e responsável, além de ter, como já demonstrado, progredido em diversos temas que eram objeto de apontamento pelo TCE.

Diante dos argumentos a seguir elencados, o Estado da Bahia manifesta-se pela aprovação das contas com a expedição das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública, sobretudo, considerando o primeiro ano do exercício de mandato do Exmo. Governador do Estado da Bahia e o efeito pedagógico que se almeja da atuação desse Egrégio Tribunal.

III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES.

O art. 70 da Constituição Federal fixa a competência do Poder Legislativo para o exercício do controle externo, que conta com o auxílio das Cortes de Contas, com fulcro no art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, e, no tocante às chamadas Contas de Governo, deve ser o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional.

Logo, em relação às Contas de Governo, o Tribunal de Contas deverá elaborar **parecer** prévio para auxiliar o Poder Legislativo, a quem compete o julgamento das contas. Observa-se que, diferentemente das contas dos demais administradores públicos,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

não há julgamento das contas do Governador pelo Tribunal de Contas. A competência para tal julgamento é da Assembleia Legislativa.

A função relevante do Tribunal de Contas é de natureza consultiva, emitindo parecer que subsidiará o efetivo julgamento das contas pela Assembleia Legislativa.

Portanto, o Governador não é jurisdicionado da Corte de Contas, diferentemente, daqueles agentes relacionados no art. 7º da Lei Complementar nº 005/91, a saber: Secretários de Estado, Procurador Geral do Estado e Procurador Geral de Justiça.

Ao emitir o Parecer Prévio às contas do Exmo. Governador, a Corte de Contas deverá **considerar que, no presente caso, sua função é de parecerista, não cabendo, portanto, a expedição de determinações no âmbito da emissão de parecer prévio.**

Ora, a própria natureza do produto da análise das contas de governo empreendida pelo Tribunal de Contas, qual seja, emissão de parecer, revela-se incompatível com a emissão de determinações. Isso porque o parecer tem como função subsidiar o julgamento pela Assembleia, mas não é vinculante. Da própria essência do instituto do parecer extrai-se que não se pode impor determinações ao Governador nas contas de governo, pois o efetivo julgamento das contas apenas se dará na Assembleia Legislativa.

O parecerista, nesta hipótese constitucional, não pode atuar como julgador e avançar no julgamento que é de competência da Assembleia Legislativa para estabelecer, a quem não é julgado por ele, obrigações de natureza cogente, como são as determinações.

Assim, impõe-se o reconhecimento de que o Chefe do Poder Executivo não é jurisdicionado do Tribunal de Contas, bem como de que à Corte de Contas não cumpre a imposição de determinações destinadas àquele, especialmente no âmbito das contas de governo, na qual a relevante função do TCE é de emissão de parecer prévio.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

IV- INVASÃO EM COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE DETERMINAR EDIÇÃO OU REVISÃO DE DECRETOS OU LEIS E DA IMPOSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS DETERMINAR O CONTEÚDO DA POLÍTICA PÚBLICA

Observa-se que há diversas propostas de determinações desse Egrégio Tribunal, que invadem competência do Executivo de apresentar de forma privativa e discricionária projeto de leis, bem como da Assembleia Legislativa para apreciá-los, bem como do Executivo em editar decretos, buscando se inserir em área estranha ao Controle Externo, ao determinar a edição ou revisão de leis.

Como se pode constatar, a exemplo das propostas de determinação constantes nos itens 2 a 9, 11 a 13, 15 a 51 e 75, há a proposição de determinações que, em última análise, obrigariam o Chefe do Poder Executivo a editar leis ou decretos.

Como já dito, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências de iniciativas legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de tal interferência, flagrantemente inconstitucional vir a macular a independência e a harmonia que deve imperar, entre os Poderes.

Ao Governador compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989), além de ter iniciativa privativa para apresentar projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Cabe destacar que tal entendimento foi expressamente adotado pelo Egrégio TCE, em mais de uma ocasião, a exemplo do julgamento do recurso da PGE, TCE/001757/2020, cujo voto do Exmo. Conselheiro Relator Inaldo Araújo assim consignou:

“(…)entendo que a função de controle a cargo desta Corte de Contas, não lhe permite intervir nas atividades do exercício de competências legislativas que são privativas do chefe do Poder Executivo pela Constituição Estadual. O brilhante entendimento trazido pelo nosso nobre colega o Dr. Raul Pinheiro, auditor de escol desta Casa, corrobora este entendimento, ao afirmar que – vou citar aqui o pensar do Dr. Raul:

‘Com efeito, não concebo que, entre as competências atribuídas pela Constituição Estadual ao Tribunal de Contas do Estado esteja a de participar do processo legislativo, chegando ao ponto de impor penalidade pecuniária a um secretário de Estado, em razão de dispositivos por este incluído em anteprojeto que, em seguida, seria submetido, como Projeto de Lei de iniciativa do Exmo. Governador do Estado, a ser discutido e votado e, afinal, convertido em norma legal no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado.

É esta, no meu entender, segue Dr. Raul, - e também no meu – a providência que compete ao Tribunal de Contas adotar, caso identifique, em texto legal, dispositivo que entenda infringente aos mandamentos e princípios constitucionais. Não logrei, no entanto, localizar, quer na Constituição do Estado da Bahia quer na Lei Orgânica desta Corte de Contas, qualquer norma que autorize o Tribunal de Contas a participar do processo de elaboração legislativa de forma impositiva a ponto de expedir determinações relativas ao conteúdo de Projetos de Lei e de impor penalidades aos responsáveis por sua elaboração, caso não venha a ser atendido.’”

Além disso, em novo recurso da PGE, TCE/001109/2021, o Pleno do TCE transformou a determinação em recomendação, nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO N.º 000144/2021 RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. PROVIMENTO PARCIAL. DECISÃO POR MAIORIA. Vistos, etc. ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária virtual, por maioria de votos, pelo conhecimento como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

regimentais, e, no mérito, por maioria de votos, pelo provimento parcial, **para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação**, passando a ter a seguinte forma: “a) pela expedição de **recomendação ao Secretário de Planejamento** para que, naquilo que lhe competir, adote medidas necessárias à revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que: (...)”.

Portanto, cabe excluir tais determinações indicadas na seção analítica.

Cabe ressaltar que há também recomendações que envolvem o exercício de iniciativa de projeto de lei de competência privativa ou edição de decretos ou que tratam do conteúdo da política pública.

Assim, tais propostas devem ser rejeitadas.

V- DO LIMITE CONSTITUCIONAL À ATUAÇÃO DO TCE. DO PODER REGULAMENTADOR EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO. DO IMPERIOSO RESPEITO À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO.

O Tribunal de Contas não pode, *DATA MAXIMA CONCESSA VENIA*, no exercício do controle externo, extrapolar matéria de sua competência, sob o risco de invadir competência atribuída ao Poder Executivo.

Somente a lei pode inovar na ordem jurídica, modificando situação preexistente. Sempre a lei será a via legítima a criar obrigações para os administrados. Já o regulamento é uma faculdade atribuída ao Poder Executivo e espelha o princípio da separação de poderes, já que o Poder Executivo, na sua atuação administrativa regulamentar, não poderá vir a contrariar a lei, emanada do Poder Legislativo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ao Poder Executivo cabe o controle interno de seus atos. Cumpre ao Poder Executivo de forma privativa, por autorização constitucional prevista no art. 105, V, da Carta Estadual, expedir decretos, com vista à regulamentação de lei.

O art. 84, IV da Carta Federal, bem como o art. 105, V, da Carta Estadual, disciplinaram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para expedição de decretos, estando o exercício dessa competência adstrita à lei, já que o decreto não pode inovar ou extrapolar o conteúdo inserto na lei.

Diante da competência privativa do Chefe do Poder Executivo em regulamentar leis, é certo que nenhum outro Órgão poderá fazê-lo, sob a pretensão não autorizada, de estabelecer normas, não disciplinadas em decreto, ou na lei que veio a servir de objeto à regulamentação legal. Assim, não podem vir a prosperar, Exmo. Conselheiro Relator, as determinações veiculadas pela auditoria, no sentido de se buscar impor ao Chefe do Poder Executivo, ações que são do feixe de competência exclusiva do Poder Executivo.

Nesse contexto, em relação ao **“Poder Regulamentar”** da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que *“dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA”*, cabe destacar que tal Poder Regulamentar da E. Corte de Contas Estadual, encontra-se fundamentado no art. 3º, inciso II da Lei Orgânica do TCE, o qual dispõe que compete ao Tribunal de Contas **“expedir normas supletivas à administração sobre matéria de sua competência”**.

Entretanto, este dispositivo legal carece de uma **interpretação conforme a Constituição**, a fim de se resguardar a sua legalidade e evitar os excessos. Dentro desta lógica, o **“Poder Regulamentar”** deverá vir a ser entendido dentro da competência administrativa normativa da Corte de Contas para editar atos normativos administrativos,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a exemplo do seu Regimento Interno e atos ordinatórios, mas nunca atos de efeitos externos dirigidos a outros poderes.

De fato, se esta não fosse a interpretação, o artigo citado seria inconstitucional, pois a competência para o exercício do **“Poder Regulamentar”** é do Poder Executivo.

O tema em questão foi analisado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, quando ocupava o cargo de Procurador do Estado do Rio de Janeiro, no parecer de nº 02/96 -LRB, elevado à condição de parecer normativo e assevera a incompetência dos Tribunais de Contas para o exercício do Poder Regulamentar em sua acepção Constitucional.

Neste sentido, segundo o ilustre parecerista:

“De fato, parece aceitável reconhecer-se no Tribunal de Contas competência para editar atos normativos administrativos, como seu Regimento Interno, ou para baixar uma Resolução ou outros atos internos. Poderá, igualmente, expedir atos ordinatórios, como circulares, avisos, ordens de serviço. Nunca, porém, será legítima a produção de atos de efeitos externos geradores de direitos e obrigações para terceiros, notadamente quando dirigidos a órgãos constitucionais de outro Poder. Situa-se ao arrepio da Constituição e foge inteiramente ao razoável, o exercício, pelo Tribunal de Contas, de uma indevida competência regulamentar, equiparada ao Executivo, ou mesmo, em alguns casos de abuso mais explícito, de uma competência legislativa, com inovações à ordem jurídica.”

Tal entendimento decorre do princípio da legalidade, art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual a administração deve fazer apenas aquilo que a lei autoriza. A **“lei”** deve ser entendida em sentido amplo, abrigando os regulamentos, entretanto somente a **“lei”**, em sentido estrito, pode inovar ou modificar a ordem jurídica e criar obrigações.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ainda, segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, os Tribunais de Contas seriam incompetentes para o exercício do poder regulamentar em sua acepção constitucional:

“Não bastassem os argumentos incontestáveis até aqui deduzidos, um outro fundamento evidencia a implausibilidade do exercício de poder regulamentar pelo Tribunal de Contas. E que, na hipótese de abuso de poder regulamentar pelo Executivo, a Constituição provê expressamente o mecanismo de sanção: compete ao Legislativo "sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar". Não existe qualquer mecanismo constitucional destinado a neutralizar o abuso por parte do Tribunal de Contas. Como não há competência constitucional insuscetível de controle, a conclusão é que simplesmente não há a competência invocada pelo Tribunal de Contas.

Em síntese das ideias enunciadas neste tópico é possível deixar assentado que a referência feita pela lei ao poder regulamentar do Tribunal de Contas somente será constitucional se interpretada no sentido de uma competência normativa limitada, consistente na ordenação interna de sua própria atuação. Não tem competência o Tribunal de Contas para editar atos normativos genéricos e abstratos, vinculativos para a Administração, nem muito menos para invadir esfera legislativa, estabelecendo direitos e obrigações não contemplados no ordenamento.”

Assim, a Resolução nº 164/2015 inovou em seu art. 8º ao ter criado para o Controle Interno a obrigação de produzir relatórios e informações a fim de subsidiar que o Tribunal de Contas realize o controle de resultados, sem que haja previsão legal, para tanto, tendo extrapolado o exercício do seu **“Poder Regulamentar”**.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Outros artigos da citada Resolução, também, transbordam este poder regulamentar impróprio e inviabilizam que seja realizada uma *interpretação conforme* do art. 3º, inciso II da já citada Lei Orgânica do TCE, pois, inovam, criam obrigações e ampliam competência, a exemplo do art. 11, inciso I que textualmente prevê a análise técnica dos mecanismos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas, atribuições que devem estar a cargo do Controle Interno, nos termos do art. 74 da Constituição Federal.

Não cabe ao Tribunal de Contas fixar o modo, bem como quais documentos deverão ser produzidos pelo Controle Interno como exigido no item referente à ausência dos documentos e informações relativos ao art. 7º, inciso relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs e sobre os recursos recebidos mediante convênios) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Tal exigência configura uma interferência no exercício das atribuições do Controle Interno, reproduzindo uma situação que seria de subordinação do Controle Interno ao Controle Externo não agasalhada pelo ordenamento jurídico pátrio.

O apoio do Controle Interno ao Controle Externo, como fixado no art. 74, inciso IV da Constituição Federal não pode jamais significar relação de subordinação como bem pontuado pela Procuradoria Geral da República na ADI 5705. Não cabe ao Controle Externo fixar como o Controle Interno produzirá as informações necessárias ao cumprimento de sua competência. Não cabe ao Controle Externo ditar as regras de funcionamento do Controle Interno de cada Poder, sob pena de invasão de competência e burla ao sistema de freios e contrapesos essencial à manutenção do sistema democrático.

Tais considerações são pertinentes para que se possa firmar o exato limite da atuação da Corte de Contas no exercício do controle externo ao impor obrigações para os



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

administrados que não estejam previstas em lei, em sentido estrito, bem como de inovar ou ampliar o seu plexo de competência.

**VI - 2.11.2 ANÁLISE DA “BASE PARA O OPINATIVO DA AREA
TÉCNICA” DA AUDITORIA**

1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (item 2.2.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019, 2020 e 2021;

O Estado, por meio da Seplan, nos autos do processo SEI nº 001.7313.2024.0003336-89, tendo ofertado resposta à manifestação encaminhada pela PGE, esclareceu que não há pendências referentes à **Ausência de documentos/informações previstos no Anexo II da Resolução nº 164/2015, sobre Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes**, uma vez que a governança do PPA é operacionalizada pelos processos de acompanhar a ação governamental, monitorar e avaliar desempenho de programas do PPA e que as informações produzidas como resultados destes processos constam nos Relatório de Execução do Plano Plurianual 2020-2023 e no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, disponibilizados no site da SEPLAN respectivamente:

<https://www.seplan.ba.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/relatorio-de-execucao-do-ppa/.e>

<https://www.seplan.ba.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/avaliacao-do-ppa/>

Cabe ressaltar que o inciso II do art. 5º da Lei 14.393 de 15 de dezembro de 2021, estabelece que “no prazo de até 60 (sessenta) dias **do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual**, disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, considerando



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a evolução da ação governamental no seu período de vigência.” (NR)”, sendo que este prazo começa a contar a partir do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, ou seja, o prazo final seria 31/03/2024, assim o Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, foi disponibilizado no prazo em 28/03/2024, portanto, a situação fática comprova o atendimento dentro do prazo estabelecido.

Quanto à ausência, nas Notas Explicativas as Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios a prefeitura e ONGs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc., cabe destacar que a SAF/Dicop elabora as Notas Explicativas a partir das informações recebidas das unidades responsável pelas informações. Nesse caso, a ausência de unidade responsável pela gestão dos Convênios Concedidos, impede que as informações sejam demandadas pela SAF/Dicop na ocasião do encerramento do exercício, como ocorre com as demais informações constantes nas DCCes.

2) Deficiências nos componentes Metas e Indicadores do PPA 2020-2023, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988. Registre-se que as irregularidades foram objeto de reiteradas deliberações por parte deste Tribunal e não há mais possibilidade de correção para o PPA vigente e para a qualidade da accountability realizada (item 2.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2020.

Os componentes do PPA são concebidos através de um processo interativo com os órgãos e suas entidades vinculadas, de modo que as etapas de formulação se interpenetram e se retroalimentam continuamente até a consolidação do Plano Plurianual.

Para o aprimoramento e inovações almejados para o PPA 2024-2027, além de discussões promovidas pela Seplan com seu corpo diretivo e técnico, acerca de temas atinentes a todo o ciclo do planejamento, nos anos que precederam sua elaboração, foi



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

realizada uma ampla revisão sobre diversos aspectos conceituais e metodológicos do modelo anterior.

A metodologia de elaboração do PPA 2024-2027 tem como um dos seus principais referenciais o Planejamento Estratégico Situacional (PES)¹, método reconhecido e indicado pelos principais organismos de planejamento nacionais e internacionais, que foi incorporado e adaptado às condições e necessidades do Estado da Bahia, considerando a realidade institucional, política e territorial. Nesses termos, incorporou-se concepções de uma metodologia articulada às especificidades da realidade baiana que, por conseguinte, resultou na formulação do plano e de seus programas temáticos de maneira mais consequente.

O Planejamento Estratégico Situacional - PES de Carlos Matus² permite a observação da realidade e a construção de estratégias para lidar com os problemas nela identificados. A estruturação do plano é feita a partir do levantamento dos problemas, que são definidos pelo ator social a partir da sua perspectiva e análise. As causas fundamentais desses problemas são denominadas de Causas Críticas, que serão os pontos de partida para as propostas de Ações Críticas, as quais orientarão a intervenção governamental. A análise situacional se destaca por evidenciar a complexidade e a multiplicidade de causas para os problemas da realidade material e concreta.

A partir da metodologia revista, as etapas de elaboração do PPA 2024-2027 foram concebidas de modo a contribuir para um instrumento com maior consistência no encadeamento lógico e programático, quais sejam: Matriz Estratégica; Escutas Sociais; Matriz Programática; Salas Programáticas e Reuniões Técnicas.

Na construção da Matriz Estratégica, os principais problemas estruturais da população baiana foram identificados para cada uma das 13 áreas de políticas públicas correspondentes aos Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035. Essa Matriz consolida-se num repositório da análise diagnóstica, agregando dados estatísticos e estudos

¹ O Planejamento Estratégico Situacional (PES) busca superar as limitações dos modelos tradicionais de planejamento, pressupondo a diversidade de interesses e perspectivas existentes na sociedade e supõe o engajamento e participação ativa dos diversos atores sociais (sociedade civil, instituições e outros) para a identificação de problemas e consequentes definições de estratégias e ações voltadas ao desenvolvimento. Já a adoção de modelos lógicos facilita o exercício de planejar uma vez que revelam as relações causais entre vários elementos.

² Carlos Tulio Matus Romo (1931-1998). Economista chileno, foi Ministro da Economia do Chile e diretor do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social - ILPES. Criador do Planejamento Estratégico Situacional – PES. Escreveu, entre outros livros, Estratégia e Plano, Planejamento de Situações, Adeus, Senhor Presidente, O Método MAPP e Teoria do Jogo Social.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

qualitativos, como pesquisas de campo e consulta a especialistas e atores sociais relevantes.

Como se verifica a seguir, o aprimoramento da metodologia do PPA 2024-2027 fortaleceu a vinculação dos Programas Temáticos ao PDI Bahia 2035 e colocou os problemas da realidade social e gerencial da Administração estadual como foco da ação governamental.

A Matriz Estratégica subsidiou a elaboração da Matriz Programática, que organiza os Programas Temáticos formulados a partir de problemas inter-relacionados e que, observados de forma integrada e sistêmica, conformam núcleos para atuação do governo, que são expressos pelos Compromissos. É a partir da análise de problemas inter-relacionados, que possam ser mitigados ou solucionados pela intervenção governamental, que são concebidos os Programas Temáticos com seus Indicadores e Compromissos, constituintes da Matriz Programática do PPA.

O detalhamento dos Indicadores e Iniciativas dos Compromissos dos Programas Temáticos é realizado, similarmente, por meio da relação com a cadeia causal, isto é, a partir da identificação de Causas Críticas e Ações Críticas atinentes aos problemas anteriormente identificados, numa etapa denominada Salas Programáticas. As Causas Críticas e Ações Críticas subsidiaram a definição dos Indicadores e Iniciativas dos Compromissos em Reuniões Técnicas promovidas pela Seplan com as diversas secretarias de Estado e suas entidades vinculadas.

No tocante à participação social, o processo de elaboração do PPA promoveu a Escuta ativa da sociedade civil e dos órgãos do governo, por meio de reuniões, consultas setoriais a conselhos, grupos de trabalhos territoriais e outras formas de engajamento. As Escutas Sociais se realizam por meio de reuniões ampliadas nos Territórios de Identidade, envolvendo, entre outros, os Colegiados Territoriais (CODETER), o poder público local, organizações da sociedade civil e a população em geral, ratificando o compromisso do Estado da Bahia com a participação cidadã na implementação das políticas públicas e a opção política institucional por uma gestão democrática.

A metodologia adotada patrocina, ainda, a construção do modelo de governança estratégica do PPA, com ênfase na integração das dimensões sistêmica, setorial e territorial de governança; no impulsionamento da colaboração intersetorial; na avaliação das políticas públicas como instrumento de aprendizagem organizacional e na valorização do conhecimento como ativo público estratégico.

Considerando a metodologia adotada (i), não se pode dizer que o PPA 2024-2027 carece de diagnósticos para embasar a sua programação, como afirmado em diversos momentos pela Auditoria. Não obstante as assimetrias referentes à existência de diagnósticos e sistematização de dados, as Matrizes Estratégicas e Programáticas construídas junto com as setoriais subsidiaram toda a elaboração do PPA, ao destacarem de forma encadeada os Problemas, Causas Críticas e Ações Críticas, possibilitando a análise situacional da política pública materializada no instrumento plurianual.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Acerca dos apontamentos sobre iii) falhas na construção de Indicadores robustos e mensuráveis para espelhar o desempenho dos Compromissos; iv) falhas na transparência e encadeamento lógico de Iniciativas propostas, Compromissos assumidos e respectivos Indicadores, que levantam questões críticas sobre a eficácia e accountability na alocação e utilização dos recursos públicos no quadriênio 2024-2027, há que se esclarecer que estes apontamentos e outros deles decorrentes não podem ser analisados isoladamente, deslocados das dinâmicas propiciadas pela metodologia.

Retornando ao modelo conceitual do PPA 2024-2027, os Programas Temáticos estão organizados por Eixo Estratégico do PDI-Bahia 2035, e contemplam os seguintes componentes: Indicadores de Programa, Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas.

O Programa Temático corresponde ao conjunto articulado de ações governamentais que visa o enfrentamento de problemas referentes a um tema de política pública setorial para, no quadriênio, avançar na consecução dos objetivos estratégicos do Estado. É definido por nome e ementa, com síntese dos problemas e objetivos abarcados, estruturado por Indicadores de Programa e Compromissos - objetivos setoriais (efeitos desejados) quadrienais a serem atingidos pelo órgão ou entidade responsável, por meio da entrega de bens ou serviços.

O Compromisso descreve um objetivo específico do Programa Temático a ser realizado por um órgão ou entidade e é estruturado por Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas. As Iniciativas expressam as ações de Governo supracitadas que serão implementadas para cumprir o Compromisso, ou seja, os objetivos setoriais.

Os Indicadores são instrumentos definidos para aferir aspectos do desempenho de determinado Programa ou Compromisso, considerando o componente ao qual está associado.

Não obstante, a existência de fragilidades na elaboração de alguns Indicadores do PPA 2024-2027, como alguns dos exemplos citados pela auditoria, o fato ou a proporção em que podem ser confirmados não são suficientes para macular a coerência e a confiabilidade da metodologia adotada pela Administração Estadual. Vejamos:

Relatório de Auditoria /Item 2.1.3. Deficiência no processo de construção dos Indicadores

Relatório de Auditoria /2.1.3.1 Ausência de Índice Esperado para cada ano e para o Final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa e de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Acerca deste item, a auditoria destaca que:

O texto do PL nº 25.042/2023 não apresenta previsão de apresentação de Índice Esperado para cada ano e para o Final do Plano para os indicadores de Programa do PPA 2024-2027, situação ratificada na observância do Anexo I do PL nº 25.042/2023 (PPA 2024-2027), **contrariando deliberações recorrentes do TCE/BA¹**.

Ademais, verificou-se que, com a transformação das Metas de Compromisso (PPA 2020-2023) em atributo dos Indicadores de Compromisso, **houve a supressão dos Valores de Referência para o PPA 2024-2027**.

A não adoção em nível Estadual de atributos orientados como boas práticas administrativas (Manuais da Administração Federal) por parte da Seplan compromete a implantação de um sistema efetivo de medição de desempenho para os programas de governo, prejudica a transparência do planejamento proposto à sociedade, deixando de informar a realidade futura que a ação governamental almeja alcançar e compromete o direcionamento de esforços necessários por parte do Estado na orientação das peças constitucionais anuais (LDO e LOA) para a devida aplicação dos recursos e desenvolvimento das políticas públicas.

Não procedem as alegações da auditoria de que a não adoção em nível estadual de boas práticas da Administração Federal, compromete a medição de desempenho dos Programas, prejudica ou mesmo compromete a qualidade da LDO ou da LOA. Vejamos:

O ponto discutido no subitem **2.1.3.1** já foi abordado e fartamente esclarecido pelo Estado, em diferentes processos e, recentemente, no processo TCE nº 001467/2020, acerca do cumprimento das Resoluções nº 066/2020 e nº 125/2019 – no qual o Estado reforça o seu convencimento, quanto ao estabelecimento de resultados esperados, haja vista que os Indicadores de Compromissos e suas Metas associadas são componentes com aptidão de refletir o esforço e a capacidade de atuação do Estado no quadriênio.

No que concerne ao ponto ora mencionado, há que se esclarecer que o Estado, por meio da Seplan, ratifica o comprometimento com sua missão institucional, com a qualificação dos instrumentos de planejamento e sua gestão estratégica, sempre buscando aprimoramento no exercício da função planejamento. E o faz, incorporando avanços metodológicos, capacitando permanentemente seus profissionais, mantendo observância às melhores práticas, mas também, compreendendo, que realidades diferentes ensejam soluções de concepções próprias, posto que inexistem fórmulas prontas para toda e qualquer conjuntura ou mesmo qualquer esfera federativa.

Em sintonia com outras auditorias aos PL de PPA do Estado da Bahia, a Auditoria usou como referência para as suas análises os atributos dos Indicadores dos Programas a partir de Guia Metodológico de 2010 (MPOG), sugerindo que a Seplan o adote como referência.

A pretensão não pode lograr êxito, porque a metodologia do PPA é matéria discricionária da Administração e o Estado da Bahia é autônomo em relação à



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

União. Ressalte-se, portanto, que não são comparáveis o modelo da União e o do Estado da Bahia.

Os Estados têm autonomia federativa e realidades sociais, políticas, culturais e econômicas em escalas diferentes, sendo natural que adotem soluções compatíveis ao cumprimento de suas responsabilidades.

Ademais, os atributos do PPA não podem ser analisados isoladamente. Ao fazê-lo, há possibilidade de erros de interpretação, como o apontamento que afirma: “com a transformação das Metas de Compromisso (PPA 2020-2023) em atributo dos Indicadores de Compromisso, houve a supressão dos Valores de Referência” (pg. 20).

Como visto anteriormente, os Programas Temáticos contemplam os componentes: Indicadores de Programa, Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso (art. 3º do PL n 25042/2023). Os Indicadores de Programa não têm Valor de Alcance, mas sim Valor de Referência. Contudo, os Indicadores de Compromisso têm, nas Metas, seus valores de alcance previsto para o quadriênio. Saliente-se, os Indicadores de Compromisso são também Indicadores no âmbito do Programa, atendendo ao reclamado pela Auditoria.

Na Bahia, foi adotado um modelo de PPA com dois níveis de Indicadores, a saber: nível geral do Programa e nível específico do Compromisso do Programa. Ambos os níveis de Indicadores sensibilizam a avaliação de desempenho do Programa. Os Indicadores de nível geral possibilitam, na avaliação de desempenho do Programa, verificar se houve evolução do Programa, considerando o Valor de Referência e a sua Polaridade. Os de nível específico do Compromisso, na avaliação de desempenho do Programa, contribuem para a aferição da eficácia, considerando o percentual de realização do Valor de Alcance previsto (Meta).

Os Indicadores de Programa e os Indicadores de Compromisso permitem acompanhar, monitorar e avaliar os resultados da execução da ação governamental anualmente. Ambos, de formas diferentes, mas complementares, garantem as condições para a promoção da transparência sobre os resultados do planejamento consignado no PPA e Orçamentos em cada exercício que compõe o quadriênio.

O Estado entende que os atributos dos Indicadores destacados no PL do PPA são satisfatórios para o processo de monitoramento e avaliação da ação governamental e promoção da sua transparência. Estes e demais atributos que detalham exaustivamente os referidos Indicadores constam no banco de dados do sistema Fiplan, em tabelas específicas, a partir do que, poderão ser elaborados documentos complementares a serem disponibilizadas no sítio institucional, bem como apoiar consultas de interesse geral.

Assim, o Estado reitera que inexistem dispositivos legais que imponham a previsão de apresentação de Índice Esperado para cada ano e para o final do Plano para os Indicadores de Programa do PPA 2024-2027, razão pela qual não cabe o opinativo de expedição de determinação. O Estado ratifica que atua com consideração e zelo às



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

recomendações do TCE sobre as suas atividades e processos de trabalho e, sempre que possível, acolhe e implementa as orientações propostas por este ínclito Tribunal.

Relatório de Auditoria / Item 2.1.2 Ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo.

No que concerne à Ressalva 2.(iii) - Contas de Governo (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria) - Ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo, o art 9º do PL n. 25.042/2023 dispõe que:

§ 1º - A Meta corresponde ao valor de alcance quadrienal atribuído ao Indicador de Compromisso e se expressa em valor global e regionalizado.

§ 2º - A regionalização de Metas no PPA 2024-2027 tem como base o Território de Identidade, conforme a Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, e configuração territorial disposta no Anexo III desta Lei.

§ 3º - Na impossibilidade de atendimento ao § 2º deste artigo, considera-se como território o Estado.

Acerca deste ponto, a auditoria afirma que:

o Projeto de Lei nº 25.042/2023, que propõe a instituição do Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027, apresentou dispositivo que permite relativizar a regionalização de Metas, inclusive considerando o Estado da Bahia um Território de Identidade (pg 15 do relatório).

E conclui que:

§ 3º do Art. 9º do PL nº 25.042/2023, trata-se de dispositivo que está em desacordo com a Constituição Federal (art. 165, I, § 1º) e a Estadual (art. 159, I, § 1º), vez que a lei que instituir o plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública (pág. 6 do relatório).

O Estado diverge da interpretação da auditoria: i) porque não procede a afirmação de que o Guia de Referência ou mesmo o § 3º do Art. 9º do PL nº 25.042/2023, consideram o Estado como Território de Identidade.

O § 3º citado é expresse, considera-se como “território” o Estado. Território neste dispositivo está relacionado a espaço físico, de modo a caracterizar a área de regionalização sobre a qual incidirá a ação governamental. O Território de Identidade contempla acepção conceitual mais ampla que espaço físico. Embora se refira, também, a espaço, o Território de Identidade contempla o conceito de pertencimento, de territorialidade, modo como as relações sociais, culturais, políticas e econômicas se constituem no espaço físico, conferindo a este uma identidade única, além das fronteiras. Não se trata de um somatório de partes, mas um espaço identitário.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

E é o que expressa o § 1º da Lei n. 13.214/2014:

§ 1º Para fins desta Lei, entende-se por Território de Identidade a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia.

Assim, a regionalização do PPA 2024-2027 é estabelecida por Território de Identidade, contudo, admite-se o “Estado” como regionalização nos casos em que não é possível a decomposição da Meta nos Territórios de Identidade. Ter maior índice de territorialização, no sentido estrito, é medida que se impõe e da qual não se descuida o Estado, para o que buscou aprimorar o processo de planejamento, tanto na perspectiva de melhores diagnósticos, bancos de dados especializados e, também, participação social.

A orientação metodológica da Seplan para os órgãos e entidades do Estado, no momento da elaboração dos Indicadores de Compromisso e suas respectivas Metas, é que, preferencialmente, estas sejam regionalizadas por Território de Identidade. Não obstante, alguns fatores contribuem para que isto não ocorra, dada a natureza das ações governamentais empreendidas pelas diversas secretarias, como:

- ações que ocorrem em regime de colaboração federativa;
- ações que necessitam de adesão dos municípios;
- ações que dependem da demanda da população;
- outros fatores que só são conhecidos no curso da execução das políticas públicas.

Pelo exposto, é excessivo falar em ausência de regionalização ou ofensa a dispositivo constitucional como aponta a auditoria.

Cumprimento das deliberações do TCE

Por fim, ratifica-se que todos os pontos componentes das ressalvas foram objeto de recomendações, em relação às quais a Seplan somente pode acolher caso necessário, útil, conveniente e oportuno, critérios que não se fizeram presentes no caso de algumas das medidas contidas nas ressalvas do item 2 da parte final da Síntese Analítica. Todas as raras recusas de cumprimento de recomendações do TCE pela Seplan foram sempre devidamente fundamentadas.

O Estado ressalta que sempre atuou com consideração e zelo às deliberações do TCE sobre as suas atividades e processos de trabalho e que, de 2019 até o presente, acolheu e implementou quase a totalidade das recomendações propostas e cumpriu



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

determinações fixadas nas Resoluções do TCE (Of. 226/2024), com destaque para as Resoluções n. 125/2019 e 066/2020 que versaram sobre os PPA 2016-2019 e 2020-2023.

Em relação ao PPA 2024-2027, informa que, ao tempo da elaboração do Relatório de Auditoria e da tramitação do PL 25.042/2023, foram incorporadas emendas parlamentares que promoveram alteração na programação e no texto de lei originalmente encaminhados para Assembleia Legislativa (ALBA). No mesmo sentido, o Estado elaborou anteprojeto de lei para promoção de ajustes pontuais, sob n. 25.273, publicado no Diário do Poder Legislativo em 09 de abril de 2024 (recentemente votado) e, oportunamente poderá encaminhar outra proposição para os ajustes que entender necessários ao aperfeiçoamento do instrumento.

Comprometido com este propósito, cabe apresentar informações da Seplan no sentido de que entende ser possível, ao final do primeiro ciclo de monitoramento (ano 2024), com a aplicação da nova metodologia de monitoramento e avaliação de desempenho dos Programas do PPA 2024-2027, realizar revisão do instrumento plurianual para ampliar a regionalização das Metas nos Territórios de Identidade, dentre outros aspectos que sejam observados.

O Estado reitera a improcedência dos opinativos da Auditoria e, também, da AGE (Relatório 02/2024) por carência de fundamento legal, em especial, quando entendem que houve descumprimento de deliberação do TCE, uma vez que em face da natureza das deliberações - qual seja, recomendações do Pleno/TCE - não há que se falar em obrigação imposta para o Estado, como se observa nos tópicos desenvolvidos a seguir extraído do Of. 226/2023/Processo TCE/001467/2020:

“Dos efeitos esperados das recomendações dos Tribunais de Contas aos integrantes do Poder Executivo

A presente auditoria se refere ao processo de contas da SEPLAN, no exercício de 2019, em relação ao qual, a Auditoria opinou pela Aprovação com Recomendações e uma Determinação. O escopo principal da análise foi o cumprimento de recomendações e de determinações relativas às Resoluções 125/2019 e 066/2020. Considerando que, majoritariamente, as citadas Resoluções versam sobre recomendações referentes à metodologia e processos de trabalho de elaboração do PPA, faz-se necessário entender o efeito das referidas decisões e os comportamentos que podem ser esperados dos destinatários das deliberações sobre os seus conteúdos.

De acordo com Alípio Reis Firmo Filho, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Amazonas:

Os dicionaristas costumam definir o termo **recomendar** como sinônimo de “aconselhamento” ou, ainda, “encarregar (alguém) insistentemente para que cumpra uma tarefa ou atividade”.

Bastam estas duas exemplificações para concluirmos que o termo (recomendar)carrega consigo um forte conteúdo de **voluntariedade**. Em outras palavras, quem recebe uma



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

recomendação *poderá ou não acatá-la* visto que se trata apenas de um aconselhamento, isto é, algo sujeito à esfera da discricionariedade de seu destinatário. Nesse caso, o não acatamento do que foi recomendado *não poderá ser censurado por quem proferiu a recomendação* uma vez que seu destinatário optou (legitimamente) por uma das duas únicas soluções postas à sua disposição, qual seja, a de não acatar o que foi a ele recomendado. Afinal de contas, trata-se tão-somente de uma *recomendação*. Nada mais.

O mesmo não podemos afirmar das *determinações*.

Ao contrário das recomendações, elas encerram um conteúdo genuinamente **imperativo**. Não haveria saída para seus destinatários: apenas cumpri-las e pronto. Eventual descumprimento conduziria a alguma crítica, penalidade, restrição ou coisa do gênero. A omissão (ou ação) estaria sujeita, portanto, a reprimendas.

A respeito o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado da seguinte maneira:

Nos casos de atos irregulares vinculados, ou seja, quando entidades reguladoras violem expressa disposição legal, o TCU pode determinar a adoção das providências necessárias à correção das irregularidades detectadas. **Se o ato for discricionário, praticado de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, o Tribunal pode unicamente recomendar** a adoção de providências que considerar mais adequadas. Contudo, caso o ato discricionário contenha vício de legalidade, o TCU é competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar sua anulação. (Acórdão 1703/2004 – Plenário, rel. ministro Benjamin Zymler)

8. Os limites da competência do TCU para expedir determinações foram examinados de forma aprofundada em processos envolvendo o exame de atos de agências reguladoras, podendo ser sintetizados da seguinte forma: se o ato examinado for de **natureza discricionária, cabe ao Tribunal expedir recomendações**; se o ato for de **natureza vinculada, cabe ao Tribunal expedir determinações**.

9. Esse entendimento consolidou-se a partir do Acórdão 1.703/2004 – Plenário, relatado pelo eminente Ministro Benjamin Zymler. Transcrevo, a seguir, trecho do Voto que fundamentou o referido Acórdão:

“[...]”

31. Finalmente, ressalto que, no exercício do controle externo das concessões de serviços públicos, o TCU se defronta com dois tipos de atos praticados pelas agências reguladoras: os vinculados e os discricionários. Quando os atos supostamente irregulares forem do primeiro tipo, ou seja, quando as entidades reguladoras tiverem violado expressa disposição legal, o Tribunal pode determinar a esses entes que adotem as providências necessárias à correção das irregularidades detectadas. Por outro lado, **quando se tratar de atos discricionários, praticados de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, esta Corte de Contas pode unicamente recomendar a adoção de providências consideradas por ela mais adequadas**. Afinal, nessa última hipótese, a lei conferiu ao administrador uma margem de liberdade, a qual não pode ser eliminada pelo Tribunal de Contas da União.

32. Contudo, caso o ato discricionário sob enfoque contenha vício de ilegalidade, esta Corte de Contas será competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar a anulação do ato em questão. [...]”



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

10. Após o referido Acórdão, **outras deliberações do Tribunal seguiram a mesma orientação. Cito como exemplos os Acórdãos 1.369/2006 – Plenário; 200/2007 – Plenário e, mais recentemente, o Acórdão 715/2008 – Plenário.**

11. Embora todos os precedentes citados tratem de atos de agências reguladoras, **os limites para o TCU efetuar determinações valem para atos administrativos dos demais órgãos e entidades submetidos à jurisdição do Tribunal:** o Tribunal pode expedir determinações se o ato examinado for de natureza vinculada e quando verificada a ocorrência de ilegalidade ou de omissão do órgão ou entidade no cumprimento das normas jurídicas pertinentes. (Acórdão 1.131/2009 - Voto Relator – Aroldo Cedraz)

8. Este Tribunal tem incorporado às suas deliberações a dinâmica de formular determinações com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas em face da afronta ao arcabouço normativo; por outro lado, **quando os atos a serem adotados pelos gestores são discricionários, o Tribunal formula recomendações** (Acórdão 1.131/2009 – Plenário/ Acórdão 600/2019 Voto Relator -Augusto Nardes)

O TCU tem competência para verificar se os atos discricionários praticados pelos administradores públicos observaram o ordenamento jurídico ou se foram abusivos e ilegais. Como qualquer ato administrativo, o atodiscionário deve ser praticado nos limites definidos em lei, observados o interesse público, os princípios gerais do direito e as normas vinculantes (Acórdão 1915/2015 – Plenário, rel. ministra Ana Arraes);

O exercício regular da discricionariedade pelo administrador público não afasta a competência do TCU **de verificar a observância ao dever legal de motivar os atos de gestão.** (Acórdão 4117/2022 – 2ª Câmara, rel. ministro Bruno Dantas).

(*grifos são nossos*)

Em 2020, o Tribunal de Contas da União publicou a Resolução n. 315/2020, utilizada aqui por analogia, ratificando entendimentos sedimentados nas suas jurisprudências e aprimorando-os ao conceituar com objetividade e clareza o que são as categorias de julgamento, determinações e recomendações, bem como ao fixar critérios para a elaboração das mesmas³.

³ **Resolução n 315/2020**

Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se:

I - **determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção**, em prazo fixado, **de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;** (....)

III - **recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.** (....)

Art. 5º **As determinações** devem indicar a ação ou a abstenção necessárias e suficientes para alcance da finalidade do controle, **sem adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do**



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em face deste normativo, as *determinações* possuem natureza mandamental, impositiva, “com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares” (art. 2º, I), e as *recomendações* se constituem em deliberação de natureza colaborativa que “apresentam ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo” (art. 2º, III).

As determinações se referem, portanto, a descumprimento de dispositivos de natureza constitucional, legal ou regulamentar e as recomendações a atos de caráter discricionário em relação aos quais compete ao agente público apreciar a conveniência e a oportunidade de execução.

No normativo, se observa grande relevância e respeito à margem discricionária dos agentes públicos, mesmo nos casos de determinações, inclusive com fixação de ressalva ao seu estabelecimento como visto no art. 5º. Em face deste dispositivo, as determinações “devem indicar a ação ou a abstenção necessárias e suficientes para alcance da finalidade do controle, sem adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do gestor quanto à escolha dos meios para correção da situação irregular.”(grifos nossos)

Embora não tenha expedido Resolução ou outro normativo específico sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia tem trilhado a mesma linha jurisprudencial, como se observa no voto do Exmo. Sr. Conselheiro Marcus Presídio, Relator do processo TCE TCE/001109/2021, que culminou na publicação do Acórdão 144/2021:

De antemão, firmo o entendimento de que este Tribunal de Contas, como qualquer um outro, tem o poder de expedir determinações, com base no art. 71,IX, da Constituição Federal, segundo o qual compete à Corte de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exatocumprimento da lei, se verificada uma ilegalidade.

Entretanto, compulsando os autos originários e em sintonia com o MPC, **verifico que não foi indicada, com objetividade, a violação da Lei por**

gestor quanto à escolha dos meios para correção da situação irregular, salvo se o caso exigir providência específica para o exato cumprimento da lei. (...)

Art. 6º **As determinações devem observar, ainda, as seguintes exigências:** (...)

II - **indicar o critério constitucional, legal ou regulamentar infringido e a base normativa que legitima o TCU a expedir a deliberação;** e (...)

Art.11. **As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo**, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

(grifos nossos)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

parte do Secretário, no que se refere ao processo de elaboração do Plano Plurianual 2020/2023.

Com efeito, **as iniciativas legislativas quanto ao objeto estão no escopo jurídico e institucional do Chefe do Executivo**, enquanto instância propulsora e reformadora da matéria para a Casa parlamentar. Esse é o desenho do processo legislativo insculpido na Carta Maior, não havendo como irradiar um feixe de responsabilidades diretas para o titular da Seplan.

Ademais, ainda que o Regimento da Seplan, baseado no Decreto Estadual nº 16.489/2015, estabeleça as competências da Pasta para coordenar a elaboração e a atualização dos instrumentos de planejamento governamental, o produto de suas ações não vincula o Governador do Estado, sendo este o detentor do poder político para formatar o projeto de lei.

Diante dessa dimensão, de que o Chefe do Executivo não é um mero homologador dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria, e reconhecendo que, materialmente, a Seplan participa do planejamento, de maneira estratégica e conceitual, entendo pertinente a conversão das determinações em recomendações, para que as considerações dos auditores sejam insumos proveitosos ao aperfeiçoamento dos controles governamentais.

Como visto, o processo originário que ora reavaliamos teve como escopo de trabalho a estruturação e os elementos propostos para o Plano Plurianual 2020/2023, diverso daquele que fora objeto da ação revisional, e cujos eventuais acertamentos de ações, à luz das deliberações dessa Casa, devem ser monitorados no ambiente processual próprio.

(,,)

Isso posto, voto, em harmonia com o MPC, pelo **conhecimento** como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos regimentais, e, no mérito, pelo **provimento parcial**, para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação(...)

O tema, apesar de inserido no âmbito da atuação dos Tribunais de Contas, está fortemente relacionado às discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a possibilidade de apreciação e de deliberação de temas discricionários pelo Poder Judiciário.

O debate se concentra em torno da maior ou menor vinculação do fato/ato em relação à legalidade que deve fundamentá-lo. Excluem-se destes a apreciação dos critérios de conveniência e oportunidade que norteiam as escolhas dos agentes públicos, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes, cláusula pétrea exposta no art. 60, §4º da CF/88.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Isto posto, não procedem, no Relatório em apreço,

i) respectivamente, as interpretações da Auditoria sobre o estabelecimento de determinações acerca de descumprimento do Item VI da alínea “a” da Resolução 066/2020 (Acórdão 144/2021)⁴ e acerca da recomendação da Resolução n. 125/2019, item 2.1.3.3 do Relatório⁵ sob discussão no presente, uma vez que carecem dos requisitos para sua constituição. Ambas se referem à metodologia de elaboração e de gestão do PPA, temas sem forma prescrita em lei e de natureza discricionária em relação aos quais cabe ao gestor decidir, entre outros, a necessidade, a forma, as condições, a conveniência ou oportunidade de implementação;

ii) os apontamentos do Relatório, objeto do presente que versam sobre suposto “descumprimento de recomendação”, pois destas não decorrem obrigações, mas sugestões, aconselhamentos para os agentes públicos e, a respeito, deve ser respeitada a margem de discricionariedade dos agentes públicos para sua implementação.

Não obstante, há que se ressaltar que a SEPLAN sempre atuou com consideração e zelo às deliberações do TCE sobre as suas atividades e processos de trabalho e que, de 2019 até o presente, acolheu e implementou quase a totalidade das recomendações propostas e cumpriu determinações fixadas nas Resoluções do TCE, com destaque para as Resoluções n. 125/2019 e 066/2020, como se observa nas informações e documentos encaminhados com este Ofício, como se pode conferir nas informações e evidências dispostas nos Quadros 7 a 9 constantes dos Anexos I a III.”

Portanto, considerando que ao Governador compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989), não cabe ao TCE expedir qualquer determinação relacionada à elaboração do PPA, em respeito ao princípio da separação dos poderes e da necessidade de respeito ao poder de iniciativa de leis atribuída

⁴ Resolução 066/2020, VI, a: seja projetado para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com os apontamentos auditoriais.

⁵ Sistematizar dados e informações, com vistas a subsidiar a elaboração/seleção de indicadores para os programas do PPA, e apresentar nas prestações de contas anuais da SEPLAN as evidências do cumprimento desta determinação, justificando quando da não realização (item 2.1.3.3 do Relatório em apreço).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

exclusivamente ao Executivo no caso, **ainda mais se tratando do exercício de função legislativa que tem caráter inovador no ordenamento jurídico.**

3) Deficiências na formulação (elaboração e/ou regulamentação), implementação (mecanismos de governança e gestão) e avaliação de diversas políticas públicas (item 2.5);

Sobre tal ponto, cabe reiterar que a competência para regulamentar leis e políticas públicas é do Poder Executivo, não cabendo a interferência do TCE.

Além disso, em que pese a necessidade de regulamentação indicada em algumas áreas do Estado, o exercício de tal competência perpassa por análises que envolvem fatores discricionários, a exemplo da priorização de regulamentação de certas matérias, da priorização do esforço do Estado em determinadas demandas, da capacidade do Estado em alocar servidores para atuar na normatização e nas atividades de execução da política pública.

Não se pode pretender que a Administração relegate a segundo plano a execução de políticas públicas prioritárias para se concentrar em normatizar toda e qualquer área pendente de regulamentação.

Assim, o exercício de tal atividade se dá de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas para o seu cumprimento, não merecendo, assim, constar como ressalva, pois já vem sendo exercitada de acordo com a capacidade institucional do Estado da Bahia.

Ademais, o encaminhamento de projeto de leis à Assembleia Legislativa envolve análises de cenários não apenas administrativos, mas também políticos, com o objetivo de obter a aprovação dos projetos essenciais ao Poder Executivo, sem que sejam criados óbices à regular pauta da Assembleia Legislativa.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Feitas tais considerações apresentamos breves esclarecimentos encaminhados por algumas das Secretarias listadas no item sob análise.

A **SECTI**, conforme arquivos anexos, em decorrência da 5ª Conferência Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, publicou a Portaria nº. 27 de 17 de junho de 2024 para elaborar a Política de CTI do Estado da Bahia.

SPM

Inicialmente, convém destacar que com a pandemia e o distanciamento social, isolamento e quarentena, houve o aumento do tempo de convívio com o agressor, o que trouxe um grave efeito colateral, o aumento das ocorrências de feminicídio e de numerosos casos de violência doméstica contra as mulheres, meninas e jovens.

Dessa forma, a Pandemia da COVID-19 é um fator a ser considerado na leitura da execução das políticas públicas para as mulheres durante este período. O biênio 2022/2023 evidencia esse reflexo. Os últimos anos de execução do PPA 2020-2023 restaram para organização do Estado e para apresentar melhoras nos índices de execução orçamentária, assim como oferecer medidas de prevenção como resposta.

No que se refere ao ponto 2.5.11.1.1, referente à “inexistência no ordenamento jurídico estadual de política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher”, é importante ressaltar que as ações executadas e acompanhadas pela SPM tem caráter transversal, interseccional e intersetorial, compreendendo legislações específicas e correlatas, bem como a concepção de políticas públicas desenvolvidas para as mulheres devem ser construídas em articulação com outras entidades e órgãos. Então, o que existe é um conjunto de normativas que subsidiam a composição de ações voltadas ao combate à violência contra as mulheres.

Sobre o ponto 2.5.11.1.2.1, referente à “Inexistência do Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado”, a atualização do Plano depende de um movimento inicial do Ministério das Mulheres. De acordo com as normativas, o Plano



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Estadual de Política para as Mulheres só pode ser elaborado a partir da Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, que deve seguir o calendário estabelecido pelo Ministério das Mulheres. De acordo com a Resolução N° 05 do Conselho Nacional do Direito da Mulher, publicada dia 15 de dezembro de 2023 no Diário Oficial da União, a conferência vai ocorrer em 2025. A partir dessa Conferência, especialmente após a divulgação do calendário de conferências, os estados e municípios podem se articular para as Conferências estaduais e municipais, para posteriormente atualizar o PEPM.

No que diz a respeito o ponto 2.5.11.1.3, referente à “Deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (VCM)”, os pontos observados foram todos corrigidos durante a elaboração do PPA 2024-2027, tendo como objetivo trabalhar tanto a transversalidade como também a intersetorialidade no Estado, com a finalidade de elaborar, executar, monitorar e avaliar a política de enfrentamento de acordo com alta complexidade que a pauta exige.

No que diz a respeito o ponto 2.5.11.1.4, referente à “inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher” os processos formativos são solicitados através do ofício pela própria rede, seja ela municipal ou estadual, atendendo também às demandas das Organizações Sociais e dos movimentos sociais que atuam na prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres. No que tange ao processo de ressocialização, o regimento interno da SPM estabelece que nosso público são as meninas e mulheres, tendo o orçamento e ações voltados somente para as políticas para as mulheres. A respeito dos programas de ressocialização, prioritariamente fica sob responsabilidade do Ministério Público, Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização. A SPM, através do Programa “Oxe, Me Respeite - Nas Escolas”, realiza processos formativos com jovens em conflito com a lei nas Comunidades de Atendimento Socioeducativo (CASE) em parceria com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) e a Fundação da Criança e dos Adolescentes (FUNDAC) (SEI 042.12845.2024.0000691-41).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Acerca do ponto 2.5.11.1.7, referente à “Baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher”, como já explicado inicialmente, a crise provocada pela pandemia da COVID-19 e as medidas restritivas de isolamento social, impactaram na execução das políticas públicas, seja por restrições orçamentárias como pelas limitações impostas pelas medidas sanitárias de afastamentos social, diversas ações restaram prejudicadas, o que refletiu na baixa execução orçamentária relacionadas a algumas destas atividades.

No que diz a respeito o ponto 2.5.11.1.8, referente à “Ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher”, a SPM, como previsto no PPA 2024-2027 está formulando o “Observatório da Violência Baseada em Gênero” que tem como finalidade unificar os dados de violência contra as mulheres advindos da Secretaria Pública, Saúde e Assistência Social, com a finalidade de monitorar os números de violência e trabalhar também na democratização e transparência dos dados sobre a violência baseada em gênero na Bahia.

No que diz respeito ao ponto 2.5.11.1.9, “Baixa Capilaridade da Rede de Atendimento”, a SPM não é responsável pelas Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM) e dos Núcleo Especializado De Atendimento À Mulher (NEAM), sendo de responsabilidade da Secretaria da Segurança Pública. Nesse sentido, a SPM trabalha em regime de colaboração junto à SSP, no que tange a formação e estabelecimento de fluxos de encaminhamentos.

No que diz respeito ao ponto 2.5.11.1.10, “Fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos”, a SPM vem trabalhando desde a pandemia na facilitação dos processos de denúncia. Em 2020, foi criado o “ZAP Respeita as Mina” com a finalidade de oferecer um suporte tecnológico para mulheres conseguirem denunciar, mesmo em isolamento social, sem se colocarem em risco. No mesmo período, o então Ministério da Família, Mulheres e Direitos Humanos descontinuou o número 180 unificando com o Disque 100 (Direitos Humanos), o que causou danos na sistematização e acessos aos dados. No momento, o Ministério das



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Mulheres está pactuando os Acordos de Cooperação Técnica com os estados e o Distrito Federal para reformular e reativar o canal 180 e estabelecer uma política de transparência de dados sobre violência baseada em gênero no Brasil.

Em relação ao ponto 2.5.11.1.11, “Deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência”, a SPM não é um órgão de atendimento, mas tem como objetivo articular a rede de atendimento às mulheres vítimas de violência. Os municípios, através do Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher (CRAM), são os que detém as informações sobre atendimento, que reportam à SPM através de formulário de acompanhamento. Todavia, o Observatório da Violência Baseada em Gênero será responsável por fazer essa sistematização e acompanhamento mais próximo ao município e das redes parceiras que atuam no atendimento às mulheres vítimas de violência.

Outra dificuldade é o número de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), que são 46 no universo de 417 municípios, o que dificulta o acesso à informação. Essa dificuldade também espera-se ser superada através do Observatório e da implementação do Comitê Permanente Interinstitucional de Enfrentamento à violência Contra as Mulheres e Combate ao Feminicídio (Processo PGE Nº 2024.3.01.00001350 00086071265). O Comitê Permanente Interinstitucional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e ao Feminicídio emerge, então, não apenas como resposta aos desafios impostos pela complexidade multifacetada da violência de gênero, mas também como mecanismo alinhado e essencial para a efetivação dos objetivos, diretrizes e princípios da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A formação deste Comitê reflete um entendimento profundo da necessidade de abordagens integradas e coordenadas que transcendem as esferas de atuação isoladas, englobando saúde, educação, segurança pública, assistência social, justiça e cultura.

No mais, em 2024, entra em execução o novo PPA, que, conforme informado, teve a participação expressiva da SPM nas mesas temáticas, uma vez que sobrelevamos a complexidade da violência contra a mulher e o caráter multidimensional requer atuação



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

articulada de diversas áreas, tais como a saúde, educação, segurança pública, justiça, assistência, dentre outras.

SIHS- 2.5.8.5 POLÍTICA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO

2.5.8.5.1 Aspectos relacionados à fase de formulação da política pública

Para a revisão da Lei 11.172/2008, que instituiu os princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, foi criado um Grupo de Trabalho, pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento – SIHS, conforme portaria nº 07 de marco de 2024, publicada no Diário Oficial do Estado de 21/03/2024, com o objetivo de atualização face a necessidade de enquadramento aos novos ditames estabelecidos pelo novo Marco Legal do Saneamento Lei 14.026/2020.

Acrescemos que neste mesmo íterim, vem sendo desenvolvido um capítulo com destaque para o saneamento básico rural, visando estabelecer regras claras para a gestão nas áreas rurais, com vistas ao alcance da universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário e melhorias da qualidade de vida para essa parcela da população. O Grupo de trabalho está em força tarefa para entregar uma Política que seja efetiva e eficaz na operacionalização, com reuniões periódicas e previsão de conclusão da análise e revisão no mês de setembro de 2024.

2.5.8.5.1.1 Ausência de normativo regulamentador (pág. 212)

A minuta do Decreto foi criada em 2014, ainda pela SEDUR, entretanto com as mudanças de infraestrutura no Governo Estadual (Criação da SIHS em janeiro de 2015) e surgimento de novas legislações, a sua publicação somente dar-se-á neste momento, quando da instituição do Grupo de Trabalho, que está realizando atualização deste normativo simultaneamente em equiparação a revisão da Política Estadual de Saneamento Básico.

2.5.8.5.2 Aspectos relacionados à fase de implementação da política pública

2.5.8.5.2.1 Ausência dos mecanismos de governança e gestão (pág. 212)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Frisa-se que a SIHS vem sendo atuante na implementação da política pública por meios de mecanismos de governança e gestão. A citar:

O Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB) já está concluído, o que possibilitará a implementação de programas, projetos e ações compatíveis com as especificidades regionais e municipais, capazes de modificar a situação atual para a condição desejada de saneamento básico, validada pelos principais atores interessados, por meio de mecanismos de participação e controle social. Os produtos que compõem o referido Plano já se encontram publicados no site da SIHS. (<http://www.sih.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=42>)

A SIHS possui em andamento o contrato 07/2022, cujo o objeto da licitação é a elaboração, discussão e validação dos estudos dos Planos Regionais de Saneamento Básico em 15 Microrregiões de Saneamento Básico (MSB) do Estado da Bahia, complementando os outros 4 planos elaborados pela SIHS em parceria com a FESP, que visam estabelecer indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Foram entregues Diagnósticos e Prognósticos das 15 Microrregiões. A fase atual para conclusão dos planos é a realização de Oficinas, Audiências Públicas e Reuniões com o colegiado de cada Microrregião para aprovação dos planos e posterior publicação no site da SIHS.

A conclusão da elaboração dos planos se dará até outubro de 2024, conforme cronograma de entregas da empresa contratada.

Ao final do contrato, previsto para outubro de 2024, será apresentada a Consolidação Dos Planos Regionais De Saneamento Básico por meio de Relatório dos Planos Regionais de Saneamento Básico (PRSB) das MSB – versão final (para cada uma das MSB).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando a agenda regulatória da ANA para o período de 2022 a 2024, no eixo temático/tema do Saneamento Básico – Qualidade da prestação dos serviços para estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para os serviços de saneamento, que tem como prazo máximo de conclusão o ano de 2024, teve no último dia 08 de maio de 2024 publicada a Resolução ANA Nº 192 que aprova a Norma de Referência nº 8/2024 que dispõe sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação. Assim, para a execução da Meta 03 (adaptação dos Planos Regionais à Norma de Referência da ANA) fazia-se necessária a aprovação da Norma de Referência pelo órgão competente.

Em 2018, foi firmado um contrato de prestação de serviços entre a AGERSA, vinculada à SIHS, e a Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia – FUNDACE, tendo como objetivo a execução de Serviços Técnicos Especializados de Consultoria Econômico-Financeira, Assessoramento, Estudos, Planejamento e Apoio. Entre os produtos entregues por este contrato, destaca-se o Relatório com diagnóstico da estrutura administrativa e processo de gestão vinculado à atividade regulatória da AGERSA, com um panorama sobre a composição de cargos, sua estrutura e a sua pertinência frente às práticas de outras agências reguladoras de saneamento do Brasil.

Como proposição, o estudo recomendou que fosse feita uma reformulação ou alteração da Lei de Criação da agência, em que a AGERSA passasse a adotar, portanto, a estabilidade decisória e para a garantia da qualidade das ações regulatórias, que é a estabilidade dos dirigentes e que afasta a possibilidade de demissão ad nutum do agente público investido no cargo de Diretor desta agência.

Entretanto, em razão da recente publicação da Resolução Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico -ANA Nº 177 de 12 de janeiro de 2024, está em discussão na Diretoria Colegiada a adequação do projeto de lei propondo as alterações cabíveis.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A supramencionada Resolução aprova a Norma de Referência nº 4/2024 que estabelece práticas de governança aplicadas às entidades reguladoras infranacionais (ERIs) que atuam no setor de saneamento básico. Tal normativa disciplina os procedimentos e mecanismos que dispõem sobre a atuação, a estrutura administrativa e o processo decisório das ERIs.

Em seu CAPÍTULO III, fica explicitado no Art. 13, quais são os pressupostos da existência de independência para a tomada de decisões:

I - existência de instância colegiada de tomada de decisões regulatórias no âmbito de conselho diretor ou diretoria colegiada;

II - ausência de tutela e subordinação hierárquica;

III - estabelecimento de regras para o exercício do mandato dos membros do conselho diretor ou da diretoria colegiada, incluindo as seguintes previsões: a) períodos de mandatos fixos, não coincidentes, de, no máximo, 5 (cinco) anos, vedada a recondução; e b) período de impedimento, após exoneração ou término do mandato dos membros do conselho diretor ou da diretoria colegiada, para o exercício de atividade profissional no setor regulado.

IV - estabelecimento de critérios técnicos para nomeação dos membros do colegiado que incluam a experiência profissional em regulação e formação acadêmica compatíveis com o cargo e notório conhecimento em sua área de atuação;

V - definição de regras sobre a constituição e manutenção de quórum decisório dos conselheiros e diretores em seus impedimentos, afastamentos e vacâncias, incluindo prazos máximos de substituição e interinidade;

e VI - definição de restrições para indicação dos membros do colegiado, incluindo as seguintes vedações:

a) ter atuado como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, nos últimos 36 meses;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- b) ter exercido cargo em organização sindical relacionada ao setor regulado, nos últimos 36 meses;
- c) ter participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela ERI, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação da entidade;
- d) enquadrar-se nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e
- e) ser membro de conselho ou de diretoria de associação, regional ou nacional, representativa de interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas pela respectiva ERI.

Portanto, considerando que compete à ANA instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com as alterações da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 e considerando ainda que, nos termos do art. 48 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, acompanhará a governança e a regulação do setor e observará a diretriz de uniformização regulatória e divulgação de melhores práticas, a AGERSA terá que comprovar a adoção das normas de referência, uma vez que a ANA desenvolverá metodologia para avaliação da governança das ERIs, com base nas diretrizes desta Norma de Referência nº 4/2024 e portanto, é imperativo que todos os requisitos sejam cumpridos até, no máximo, o ano de 2026.

Neste contexto, a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA é uma autarquia em regime especial criada pela Lei Estadual nº 12.602, de 29 de novembro de 2012, vinculada à Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento – SIHS e sujeita ao regime jurídico-administrativo próprio das entidades de regulação e fiscalização de serviços públicos de saneamento básico, conforme previsto na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, atualizada pela lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Cabe à AGERSA, entre outras coisas, realizar ações de fiscalização de acompanhamento dos serviços públicos de abastecimento de água, bem como de esgotamento sanitário, sendo elas ordinárias – seguindo cronograma previamente elaborado - ou extraordinárias, por demanda do Ministério Público ou outros órgãos de controle.

Para cumprir seu propósito, realiza, direta e indiretamente, com a autonomia e poder de fiscalização que lhe cabe, vistorias nos sistemas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apresentando resultados em relatório técnico e propondo medidas corretivas e prazos para o cumprimento.

A equipe técnica envida todos os esforços ao fiscalizar o conjunto de atividades, equipamentos, sistemas e instalações operacionais de captação, adução, tratamento e distribuição de água e a infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, em observância às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança na prestação do serviço.

A meta de fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico nos municípios atendidos acontece nas modalidades de fiscalização direta e fiscalização indireta. A fiscalização direta, a partir de inspeções in loco, é realizada nas instalações da Prestadora, com o objetivo de identificar fatores que estejam gerando ou possam gerar prejuízos à prestação dos serviços, verificar a pertinência e adequação das informações enviadas pela Prestadora, verificar possíveis não conformidades e manter o banco de dados da AGERSA atualizado.

A fiscalização indireta acontece permanentemente, realizada de forma remota, da sede da AGERSA, por meio da análise dos dados e informações enviadas pela Prestadora de serviços. Através da gestão dessas informações, a AGERSA avalia, ao longo do tempo e através de indicadores, o desempenho da Prestadora, em observância ao determinado nas bases legais e segundo atribuições e obrigações pré-estabelecidas nos Contratos com os municípios.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Só no ano de 2023 foram fiscalizados, na modalidade direta e considerando as fiscalizações ordinárias e extraordinárias, 54 municípios (81 sistemas, entre água e esgoto).

2.5.8.5.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento (pág. 213)

Os quatro indicadores guardam relação direta com as metas da política nacional de universalização dos serviços de saneamento básico, com exceção dos três indicadores que apuram a satisfação do usuário em relação aos serviços prestados, uma vez que medem exatamente a proporção da população beneficiada pelos serviços, sejam na área urbana ou rural, sendo este o principal objetivo da Política Estadual de Saneamento básico.

No tocante ao indicador 1368 – Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da EMBASA, vale destacar que vem crescendo ao longo dos anos e apresentou um valor superior ao de referência (Ano 2018, 94,26%).

Já com relação ao Indicador 1370 – Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa, embora não tenha alcançado o valor de referência previsto (56,72%) vem apresentando um desempenho crescente, conforme demonstrado a seguir:

Indicador	Fórmula de Cálculo	Valor de Referência (ANO 2018) Publicado no PPA	Valor lançado em 2020	Valor Apurado 2021	Valor Apurado 2022	VALOR APURADO 2023
1368 - Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da Embasa	$\frac{[(\text{Número de economias existentes de água em domicílios urbanos por meio de ações da EMBASA}) \times (\text{taxa de ocupação domiciliar dos municípios}) \times (\text{Número médio de pessoas em domicílios urbanos do Estado})]}{(\text{Total de pessoas em domicílios urbanos na área de atuação da Embasa})} \times 100$	94,26%	94,58%	94,99%	95,21%	95,81%
1370 - Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa	$\frac{[(\text{Número de economias existentes de esgoto em domicílios urbanos por meio de ações da EMBASA}) \times (\text{taxa de ocupação domiciliar dos municípios}) \times (\text{Número médio de pessoas em domicílios urbanos do Estado})]}{(\text{Total de pessoas em domicílios urbanos na área de atuação da Embasa})} \times 100$	56,72%	43,83%	44,71%	45,36%	46,63%



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A EMBASA, em alinhamento ao Plano Plurianual do Governo do Estado, estabelece em seu Planejamento Estratégico metas corporativas, que são acompanhadas por meio dos indicadores de desempenho listados abaixo e que demonstram os resultados alcançados, bem como direcionam as ações da Companhia para o comprometimento com a execução de políticas públicas.

Resultados dos Indicadores Corporativos EMBASA no período 2020 – 2023

Sigla do Indicador	Nome do Indicador	Ano	2020	2021	2022	2023
ALA	Acréscimo de Ligações de Água	Previsto	111.202,00	90.000,00	95.000,00	85.000,00
		Realizado	97.880,00	103.689,00	99.429,00	97.319,00
ALE	Acréscimo de Ligações de Esgoto	Previsto	74.740,00	70.000,00	70.000,00	80.000,00
		Realizado	45.508,00	62.645,00	55.199,00	69.940,00
IPD	Índice de Perdas na Distribuição	Previsto	44,01	44,97	44,25	45,00
		Realizado	46,54	44,74	45,91	46,06
IPL	Índice de Perdas por Ligação	Previsto	264,95	276,26	278,08	278,72
		Realizado	290,92	279,26	284,91	289,76
IUAG	Índice de Universalização de Abastecimento de Água	Previsto	-	-	-	99,20
		Realizado	93,45	94,75	*	99,68
IUES	Indicador de Universalização de Tratamento de Esgotos Sanitários	Previsto	-	-	-	52,02
		Realizado	52,59	52,57	*	52,65
IUES2	Indicador de Universalização de Coleta de Esgotos Sanitários	Previsto	-	-	-	52,02
		Realizado	52,59	52,57	*	-

Fonte: BI

**Os dados ainda não foram disponibilizados pela ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.*

Em continuidade, destaca-se que o período 2020-2023 foi marcado por acontecimentos que afetaram significativamente a atividade econômica, sendo o mais relevante a pandemia da Covid 19. Os seus efeitos nocivos só arrefeceram a partir de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

meados de 2022, com a retomada gradativa dos investimentos em infraestrutura nas diversas áreas da política pública, que haviam sido preteridos em favor das áreas mais diretamente ligadas ao combate à doença.

Também a crise hídrica ocorrida no país em 2021, amplamente divulgada, impactou diretamente na operacionalização dos serviços de saneamento, em função do processo de mudanças climáticas do planeta, ensejadoras do aquecimento global.

Assim, as ações prioritárias na área do saneamento básico, a cargo da SIHS, não ficaram imunes a esse processo.

Por outro lado, é importante observar que a maior unidade executora vinculada a SIHS, a Embasa, é independente financeiramente e comercialmente.

Nesse ensejo, apresentamos abaixo um quadro demonstrativo da aplicação de recursos, pela empresa, por área, no período 2020-2023.

RECURSOS APLICADOS GESTÃO / POR ÁREA

ÁREA	2020	2021	2022	2023	2020-2023	%
ÁGUA	482.338.500,70	760.311.064,45	1.228.528.899,16	864.537.302,14	3.335.715.766,45	68,18
ESGOTO	176.657.139,71	274.927.145,56	513.931.059,51	362.738.471,20	1.328.253.815,98	27,15
GESTÃO, DI, REGULAÇÃO (*)	47.690.517,09	61.973.262,96	65.579.336,68	53.204.247,01	228.447.363,74	4,67
TOTAL	706.686.157,50	1.097.211.472,97	1.808.039.295,35	1.280.480.020,35	4.892.416.946,17	100,00

2.5.8.5.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública

2.5.8.5.3.1 Ausência de avaliação da política pública (pág. 214)

Foi publicada pela ANA em 8 de maio de 2024, a Resolução Nº 192, que aprova a Norma de Referência nº 8/2024 (ANEXO II), que dispõe sobre metas progressivas de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação.

A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com os planos de saneamento básico e condicionados, entre outras exigências, à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA. A partir desta NR, fica estabelecido que caberá aos titulares e entidades reguladoras infranacionais a responsabilidade por avaliar o cumprimento das metas de universalização em seus municípios de forma a garantir que, mesmo no caso da prestação regionalizada, as metas sejam atingidas também para cada município individualmente.

Considerando que os indicadores de universalização da cobertura e do atendimento, no município com abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, devem ser calculados e avaliados pela entidade reguladora infranacional, em articulação com o prestador e o titular e que haverá um sistema de monitoramento a ser alimentado pela entidade reguladora infranacional, que deverá subsidiar o relatório de avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização, demonstra estar em consonância com o dispositivo legal quando, ainda em 2020, inicia a arquitetura do Sistema SONAR, com o objetivo de auxiliar na análise de todo o arcabouço contábil e operacional do prestador de serviço, tendo como alvo o cálculo da revisão tarifária, a análise dos dados operacionais, financeiros e econômicos através de indicadores previamente elaborados pela área de normatização e de fiscalização da AGERSA, indicadores de contrato, indicadores definidos pela ANA e de avaliação do atendimento à Resolução AGERSA 002/2017, que define as condições para a prestação do serviço.

O sistema foi parametrizado para receber, armazenar e consolidar dados em nível estadual, por microrregiões de saneamento básico e por município, gerando relatórios para monitoramento e gestão dessas informações, é alimentado pelo prestador, com periodicidade mensal, através de arquivos XML, Extensible Markup Language (que permite a interoperabilidade de sistemas internos da prestadora e as informações imputadas no SONAR).

Em seu status atual o sistema já dispõe de informações integrais do ano de 2022 e parciais de 2023, estando as pendências em tratativas entre os pontos focais estabelecidos pela AGERSA e pelo prestador de serviços de água e esgoto.

Esta ferramenta é de grande valia para o monitoramento da política pública de saneamento básico, pois contém os indicadores exigidos pela ANA, demonstrando que há uma avaliação da Política Pública.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SSP - 2.5.3.1.1.1 Ausência de normativo instituidor da política pública

A Lei Estadual nº 12.357/2011 foi alterada recentemente pela Lei Estadual nº 14.730/2024, reforçando o alinhamento existente com as diretrizes emanadas da Lei Federal nº 13.675/2018.

Em especial, no âmbito da Lei Estadual nº 12.357/2011, destacam-se as normas que se ocupam com a integração das ações e projetos (artigos 4º, III e 10-A, II), com a formulação, monitoramento e avaliação (artigos 4º, II e 10, I e IV) e com público vulnerável (artigos 2º, I, 4º, I e II, 7º-A e 13-A).

Nessa linha houve a publicação do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS), por meio do Decreto Estadual nº 22.413/2023, e a revisão do Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública (Planesp). O PESPDS foi elaborado sob normas definidas em Portaria do MJSP, de modo a garantir o alinhamento com a Política e o Plano Nacional; as equipes técnicas ainda alinham detalhes que resultaram numa primeira revisão do documento atual.

Isso posto, percebe-se que uma atualização da Lei Estadual nº 12.357/2011 foi empreendida em 2024, de modo alinhado com a supracitada Lei Federal, e o PESPS foi editado, abrindo espaço para que a atuação das Instituições de Segurança Pública continue ocorrendo de forma também alinhada com as normativas federais.

2.5.3.1.2.2 Fragilidades dos instrumentos de planejamento:

O Estado diverge da Auditoria da Corte de Contas. O atual conjunto de indicadores reflete o mais prioritário "fazer" das Instituições de Segurança Pública, que contribui para os impactos desejados (redução dos índices criminais, dentre outros), restando no campo da efetiva atuação estatal.

A "Taxa de atendimento às solicitações de produção da prova material" reflete maior eficácia da atuação do Órgão Pericial, dado que se espera deste o atendimento no maior nível possível, das demandas que lhe são submetidas. O acompanhamento da "Taxa de emprego operacional de policiais militares" possibilita a aferição do efetivo lançamento em campo dos policiais disponíveis. Quanto maior, mais policiais em campo e mais intensa ostensividade. A "Variação percentual de edificações certificadas" possibilita aferição do empenho despendido pelo CBM para a prevenção de acidentes envolvendo edificações.

O empreendimento de esforços para a melhoria dos resultados da "Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida", atividade essencial para o desencadeamento da persecução criminal, caso exitoso, pode implicar num maior número de autores de delitos presos, fora do convívio social e com possibilidade de ressocialização.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A substituição de tal conjunto de indicadores por outro que traz consigo indicadores de impacto, sensíveis a uma série de fatores alheios à atuação estatal, não será útil para mensurar a efetiva contribuição dos esforços desenvolvidos pelas Instituições de Segurança Pública para a melhoria de cenários que envolvem situações de criminalidade e violência. Indicadores de impacto como "mortalidade violenta intencional", "número de crimes violentos intencionais", dentre outros, devem ser acompanhados (e são) para fins de nortear a ação pública, indicando onde investir os recursos disponíveis, mas não para aferir o resultado da atuação estatal.

Da mesma forma, com a devida vênia, entende-se que não existe contrariedade alguma em relação ao prescrito no "Manual da SEPLAN intitulado "Elaborar Plano Plurianual 2020-2023 -Manual de Processo, versão 1.2, 2020". O atual conjunto de indicadores, sob a perspectiva da atuação estatal, permite identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade. A divergência em relação à manifestada no Relatório é de natureza técnica, dado que, historicamente, os documentos técnicos do TCE têm situado o conceito de resultados no âmbito do impacto (algo desejável, esperado a partir da ação estatal, mas que depende também de fatores alheios) esperando a utilização de indicadores de impacto, enquanto a SSP sustenta ideia de resultado baseado na eficácia da ação pública, no sentido de que o Estado pode apenas ser responsabilizado por aquilo que deve fazer, quando omissos, de modo injustificado, no cumprimento do seu dever.

Quanto à redução de orçamento de ações prioritárias para construção de unidades do Corpo de Bombeiros e para construção/reforma de unidades do SESP, informa-se que se tratam de situações pontuais, relacionadas com a própria dinâmica de execução, às quais a SSP está atenta e trabalha para minimizar a possibilidade de recorrência.

Quanto ao resultado das ações prioritárias, esclarecemos que:

-Com relação à Ação Orçamentária 7879 - Construção de Unidade do Sistema Estadual de Segurança Pública, o orçado inicial foi de R\$190.000.000,00, tendo sido anulado R\$7.390.245,00, o que representa apenas 3,89% do total do orçamento na rubrica. Salientamos que, do total atual orçado em 2023, 98,69% foi executado, representando uma execução excelente para este tipo de investimento.

-Em relação à Ação Orçamentária 7880 - Reforma de Unidade do Sistema de Segurança Pública, o orçado inicial foi de R\$60.000.000,00, tendo sido anulado, ao final do exercício, R\$10.841.189,00.

Ressaltamos que as modificações orçamentárias ocorrem para atendimento de outras despesas urgentes e/ou inadiáveis e que o pagamento dos contratos obedece à efetiva entrega dos serviços prestados. Sendo assim, nem sempre o programado é executado à



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

conteúdo. Lembramos que os remanejamentos acontecem visando à máxima utilização do orçamento disponibilizado.

2.5.3.1.2.3 Defasagem do contingente de policiais militares e civis:

O Estado da Bahia tem envidado esforços para recompor suas Forças de Segurança nos últimos anos, tendo realizado diversos concursos. O efetivo da PMBA saltou de 29.700, em 2021, para 31.743, em 2023. Em fevereiro último, foram convocados 700 policiais civis aprovados em certame realizado em 2023. Outros 255 foram convocados no dia 27/6.

Ainda assim, em matéria de concurso público depende-se de condições favoráveis na seara orçamentária e da responsabilidade fiscal, sendo tal análise de natureza discricionária, bem como de providências de secretarias sistêmicas. Por óbvio, o Estado continua atuando no sentido de empreender as tratativas necessárias para o aumento do efetivo.

2.5.3.1.2.4 Monitoramento das recomendações b4 e d31:

No pertinente à recomendação d31, registre-se que as 2 ações citadas tiveram execução em 2023 e que a SSP segue empenhada em dar bom andamento à execução dos seus projetos.

2.5.3.1.3 Aspectos relacionados à fase de avaliação da política pública:

2.5.3.1.3.1 Ausência de avaliação da política pública:

O Estado, por meio da SSP, cumpre todas as suas obrigações setoriais na seara do PPA e dos demais instrumentos de planejamento público vigentes, instituídos por norma jurídica. A avaliação do PPA conduzida pela Seplan incide sobre as políticas públicas executadas no âmbito do Estado da Bahia, nas suas diversas áreas, segurança pública inclusive.

Quanto ao § 16 do art. 37 da Constituição Federal (CF), percebe-se que autoriza a realização de avaliações em conjunto, hipótese na qual a Avaliação do PPA se encaixa:

"§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei."

Reforça tal entendimento o disposto no art. § 16 do art. 165 da CF, ao determinar que:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição." (grifo nosso)

O aproveitamento referido no § 16 do art. 165 da CF, por óbvio, deve ocorrer no momento de elaboração das referidas leis, pois, preservando as regras para uma boa gestão, resumidas pelo ciclo PDCA (Planejar, Fazer, Checar e Agir), os resultados de monitoramento e avaliação das políticas públicas indicadas no PPA devem servir de inputs para um novo e subsequente ciclo. Assim, o PPA é o instrumento, por excelência, a ser avaliado. Entretanto, reconhece-se que o § 16 do art. 37 da CF abre espaço para as avaliações individuais, mas não de modo absoluto e único e sim alternativo.

2.5.3.1.3.2 Análise do indicador CVLI:

As Instituições de Segurança Pública do Estado da Bahia (ISP) registram, tratam, analisam, publicam e utilizam os dados e estatísticas de Crimes Violentos Intencionais do Estado da Bahia. Periodicamente são publicados anuários e infográficos. Semestralmente publica-se no Diário Oficial, por força de disposição constante na Lei Estadual nº 13.719/2017, o número de vítimas de CVLI no Estado, em suas Áreas e Regiões Integradas, comparando-os com o mesmo semestre do ano anterior. Em suma, os dados e estatísticas de CVLI são muito preciosos para o Estado da Bahia e são consumidos nos processos de trabalho de natureza operacional, auxiliando o melhor direcionamento da ação pública, focado nas manchas criminais.

Apenas não são utilizados para avaliar o êxito das ações das ISP, pois o CVLI é indicador que transita na seara do impacto e não do resultado imediato da atuação estatal. O comportamento do CVLI depende de uma série de fatores alheios à atuação estadual. A criminalidade e a violência são fenômenos sociais extremamente complexos, multicausais. Imputar a responsabilidade pelo aumento de CVLI à atuação de um determinado ente federativo ou à sociedade em geral não é possível pois não há como isolar e mensurar os impactos da ação ou inação destes dentro de um percentual de aumento ou redução do indicador. Na prática, com a devida vênia, entende-se que não é a transformação do CVLI em indicador de desempenho que acelerará a redução do número de vítimas, pois ele já é amplamente consumido nas operações policiais. Tal consumo tem contribuído para sustentar a atual tendência de redução apresentada no Gráfico 21 (entre 2016 e 2023, redução de 28,3%, de 6.803 para 4.877 vítimas). Utiliza-se o termo "contribuído" pois sabe-se que outros fatores alheios à atuação estatal também concorrem para tal redução, sendo, até o momento, tecnicamente impossível enumerá-los por completo e mensurar o quanto cada um impactou tal redução.

Por fim, registre-se que a comparação com outros entes federativos, geralmente, quando realizada apenas em dados e estatísticas, pode conduzir a conclusões que nem sempre refletem a realidade. Os entes vivenciam realidades econômicas, sociais, demográficas, orçamentárias, financeiras, estruturais/operacionais, de gestão e de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

dinâmica de organizações criminosas, relevantes para a constituição de cenários de criminalidade e violência, totalmente diversas. Ainda assim, saliente-se que o Estado da Bahia e as suas ISP trabalham diuturnamente para contribuir com a modificação da atual situação, com números absolutos de CVLI ainda considerados altos, de modo a que, progressivamente, alcancem-se níveis cada vez menores, posicionando-se então o Estado entre aqueles com menores número de vítimas.

2.5.3.1.4 Sugestões de deliberações:

Análise das Determinações ao Governo do Estado:

1) Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 às diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018.

Conforme mencionado, a Lei Estadual nº 12.357/2011 foi atualizada pela Lei Estadual nº 14.730/2024 e encontra-se em consonância com a Lei federal nº 13.675/2018. O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS), editado por meio do Decreto Estadual nº 22.413/2023, reforça e complementa o alinhamento com os normativos federais.

3) Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989.

A Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social segue em execução, consubstanciada no PPA, na Lei Estadual nº 12.357/2011, no PESPDS, com volumosa execução de ações consoante demonstrado no Relatório de Gestão 2023. Do mesmo modo, quanto à avaliação, entende-se que, conforme supra, atualmente é elaborada pela Seplan, em parceria com os demais órgãos de Governo, quando da Avaliação do PPA, com natureza conjunta.

SEC- "Realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019)."

Na Bahia, as ações de recuperação das aprendizagens e de mitigação das consequências trazidas pela pandemia da COVID-19, instituíram uma série de ações, entre elas, através da Portaria 522/23 (doc.00092904640), um conjunto de procedimentos para garantir a recomposição da aprendizagem dos estudantes e a regularização dos indicadores de fluxo e o fortalecimento da proficiência dos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. A ação é voltada para as turmas do 9º ano do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. O objetivo é contribuir para a melhoria da



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

qualidade do ensino e da aprendizagem dos estudantes; oferecer dados que auxiliem a rede no acompanhamento e monitoramento dos seus indicadores educacionais; viabilizar estrutura, a fim de desenvolver uma articulação entre planejamento e acompanhamento das unidades escolares; promover formação, sistemas e suporte didático que aprimorem os processos de aprendizagem; e regularizar o desempenho escolar.

Para tanto, a Portaria elenca pontos importantes, como as avaliações on-line e impressas com calendário já definido; formações presenciais e à distância; disponibilização para as unidades escolares de materiais de apoio; e a aplicação das Trilhas da Aprendizagem (<https://estudantes.educacao.ba.gov.br/cadernos-de-apoio>). As trilhas compreendem planejamento com diagnóstico, análise dos indicadores e a elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica; execução com desenvolvimento das ações planejadas, detalhamento e monitoramento do período de execução, com data de início e término e os responsáveis da execução; monitoramento contínuo durante todo o processo; e correção de rotas com todas as informações a serem registradas no Sistema de Gestão da Aprendizagem.

Dentre as estratégias adotadas, destaca-se também as ações pedagógicas a serem desenvolvidas através da Fundação Getúlio Vargas - FGV, com o desenvolvimento de atividades de aprendizagem integrada com soluções informatizadas para alunos, responsáveis, professores e coordenadores. Acessível, prática e organizada, a inovadora solução, disponível para estudantes da rede de 9º ano do fundamental e 3º. ano do ensino médio, dada a terminalidade de ciclos da educação básica, acompanha os alunos 24 horas podendo ser acessada por celular, tablete ou desktop. A ferramenta disponibiliza listas de exercícios para que os alunos possam praticar o que aprenderam em sala de aula e vídeos para apoiar a realização de tarefas, além de contar com tutores prontos para responder as dúvidas que podem surgir durante a realização das atividades e em relação ao material didático.

Ademais, é inquestionável que os desafios da educação brasileira e da grande maioria dos países em desenvolvimento têm raízes históricas, cujas desigualdades ficaram mais visíveis e intensas por conta da pandemia ocasionada pela COVID-19, entre eles, a aprendizagem, a reprovação, a distorção idade-série, além do abandono e da evasão escolar. Também revelou que esses desafios afetam de forma desigual os diferentes grupos sociais: de maneira geral, os mais vulneráveis, os negros, os indígenas, as pessoas com deficiência, aqueles que moram em áreas distantes dos grandes centros, entre outros grupos.

A Declaração Mundial de Educação para Todos, promulgada pela ONU, aprovada em 1990, fundamenta-se no cenário encontrado em fins do século XX, sendo considerados os seguintes pontos: mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso à educação primária; mais de 960 milhões de adultos dois terços dos quais são mulheres - são analfabetos e o analfabetismo funcional é um grande problema em todos os países industrializados e em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, o que pode ser debitado na conta das novas habilidades e tecnologias com a intencionalidade de que possam melhorar a qualidade de vida e ajudar as populações sem acesso a livros, revistas e jornais, a perceber e se adaptar às mudanças sociais e culturais; mais de 100 milhões de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

crianças e incontáveis adultos não completaram o ciclo básico e outros milhões, ao completar o ciclo básico não adquirem conhecimentos e habilidades básicas. Na década de 1980, esses problemas dificultaram o desenvolvimento da educação básica em muitos países menos desenvolvidos, com o corte de despesas nas escolas públicas, ao longo da década de 1980, compreendemos que aí se situa, também, as possíveis causas que contribuíram e contribuem para a deterioração da educação.

Secretaria do Meio Ambiente – SEMA:

Revela-se necessário contextualizar a realidade fática enfrentada pela gestão, sobretudo porque a elaboração de instrumentos de planejamento engloba uma série de ações concatenadas, tratando-se de demanda complexa.

Nesse sentido, demonstra-se a seguir as medidas adotadas até o presente momento, em contraponto às alegações da Auditoria.

SEMA -1. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, **visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA

O Plano Estadual de Meio Ambiente (PEMA) da Bahia está previsto no capítulo sobre Meio Ambiente da Constituição Estadual de 1989. Em 2006, o PEMA foi instituído como um dos instrumentos da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, por meio da Lei Estadual nº 10.431/2006. Nesta norma, o PEMA é definido como um mecanismo de integração de políticas ambientais, de recursos hídricos, setoriais, econômicas e sociais, com objetivo de alcançar uma gestão integrada e sustentável do meio ambiente. Em 2012, na regulamentação desta política, o Decreto Estadual nº 14.024/2012 indica que a SEMA deveria definir os procedimentos e requisitos para elaborar, revisar e monitorar a implementação do PEMA, o que foi feito pela Instrução Normativa SEMA nº 01/2023.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Para facilitar a posterior integração ao PPA 2024-2027, o PEMA está organizado em uma estrutura documental similar ao PPA, contendo Compromissos e Iniciativas separados por temas, sendo estes 10 temas uma classificação das diferentes formas de atuações do poder público sob os aspectos ambientais.

Antes de apresentar tais Compromissos e Iniciativas, o documento apresenta uma descrição geral de aspectos socioambientais do território baiano, além de um histórico evolutivo da estrutura organizacional do poder público responsável pela gestão dessa pauta no Estado da Bahia. É apresentado também um panorama geral da legislação ambiental da Bahia.

O PEMA, que vem sendo elaborado pela SEMA/INEMA, já considera contribuições advindas das escutas sociais do processo de elaboração do último Plano Plurianual do Estado, da última Conferência Estadual do Meio Ambiente e dos processos participativos da elaboração das inúmeras políticas públicas ambientais do nosso Estado. No entanto, pelo caráter estratégico do PEMA e por nos posicionarmos em favor da ampla participação social na elaboração das políticas públicas, abriremos mais este espaço para ouvir a sociedade baiana para definirmos de forma conjunta o que queremos para o Plano Estadual de Meio Ambiente da Bahia.

Concluído o período de consulta, as propostas serão avaliadas por uma comissão, que incorporará as propostas ao PEMA ou justificará em caso de não incorporação da proposta. O Plano Estadual de Meio Ambiente (PEMA) deverá ser aprovado como Resolução CEPRAM e depois encaminhado para a Assembleia Legislativa como Projeto de Lei, conforme orienta a Constituição Estadual.

Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC

As discussões para elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro tiveram início em agosto de 2023, com mobilização de equipe interna para elaboração de minuta prévia, o que acabou evidenciando entraves de ordem jurídica sobre a forma de publicação e o conteúdo do referido documento. Foi necessária consulta à PGE (Processo SEI 027.1450.2023.0001815-77) para definir a natureza do instrumento a ser publicado, cujo retorno foi dado em 12 de dezembro de 2023. Neste momento, a minuta do instrumento, na forma de regulamentação do Plano, conforme orientado pela PGE, encontra-se em nova rodada de discussões internas para delineamento do documento.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

2. Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para **regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

A Lei Estadual no 13.223/2015, que institui a Política de PSA, ainda não foi regulamentada. A Sema elaborou a minuta do regulamento da Lei Estadual n 13.223/2015, que foi enviada para Casa Civil em 2017, através do processo físico n 1420170079321 (Processo PGE n 201802000101). Em 2023, a COAPL/Casa Civil enviou para SEMA o processo SEI nº 014.1501.2023.0001168-45, para que a Sema revisasse a Minuta de Regulamento e fizessem os ajustes que entendessem pertinentes. Após análise pela equipe técnica, o processo SEI foi remetido de volta para ser apreciado pela Casa Civil.

No entanto, no ano de 2024, em diálogos entre a SEMA e a Casa Civil, identificou-se a dificuldade na execução desta Lei. Nesse sentido, a SEMA e a Casa Civil estão avaliando alterações na lei de Pagamento por Serviços Ambientais e uma nova minuta de Regulamento, visando à desburocratização da Lei nº 13.223/2015 e a viabilidade de aplicação desse instrumento econômico, que é o PSA, pelo poder público estadual da Bahia.

3. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando **implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento econômico que, seguindo o princípio “protetor-recebedor”, recompensa e incentiva aqueles que provém serviços ambientais, melhorando a rentabilidade das atividades de proteção e uso sustentável de recursos naturais.

Através da Lei Estadual no 13.223/2015, foi instituída a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), aplicado às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que voluntariamente atuem como provedores, pagadores ou mediadores de serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) está em fase de implementação pela SEMA, não havendo, ainda, celebração de instrumentos jurídicos para execução de projetos de incentivos por parte do Poder Público Estadual e, consequentemente, pagamentos através do mesmo.

Em relação às providências adotadas e em andamento para instituir o Programa Estadual de PSA (PEPSA), o Sistema de Informação de Política Estadual de PSA e a Plataforma de Fomento ao Mercado de Pagamento por Serviços Ambientais, em relação aos instrumentos da Política e do programa de PSA trazidos pela Lei Estadual, já estão sendo executados: A pesquisa e o desenvolvimento relacionados aos objetivos desta Lei; e a assistência técnica, a capacitação e a educação ambiental destinada à promoção dos serviços ambientais e ecossistêmicos.

Dentre as ações já implementadas pela SEMA, estão:

3.1 Capacitações:

- Capacitação de gestores municipais de 231 municípios da Bahia para desenvolvimento de políticas e elaboração de programas municipais de PSA;
- Capacitação para implementação dos programas municipais de PSA para 19 municípios que já tem política de PSA, mas não avançaram;
- Capacitação de membros dos comitês de bacias hidrográficas em PSA, em parceria com o Inema; Organização, participação e realização de palestras em eventos técnicos e capacitações: a exemplo de Seminários e Plenárias de Comitês de Bacias Hidrográficas e de Universidades;

3.2 Assessoria Técnica e Acompanhamento da Implementação de Projetos de PSA:

- Participação do Plano Regional de PSA da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do projeto Guardiões das Águas (que realizou, através da Embasa, pagamentos monetários e não monetários por serviços ambientais prestados aos proprietários rurais que preservam suas áreas de nascentes);
- Acompanhamento do Projeto Compensação Cacau Floresta+, aprovado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), com um custo total de 4,9 milhões de dólares para um período de execução previsto de quatro anos (2024-2027). O Projeto irá promover o instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) vinculado à cadeia produtiva do cacau livre de desmatamento na Mata Atlântica do Sul da Bahia. A meta do Projeto é reduzir a pobreza rural beneficiando 1.600 famílias de agricultores familiares e ao mesmo tempo impactar uma área de 10.700 hectares na recuperação de ambientes naturais e produtivos visando a promoção de serviços ecossistêmicos degradados;
- Acompanhamento do Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica da Bahia (Projeto Parceiros da Mata), executado pela Secretaria de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Desenvolvimento Rural - SDR e Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, com o objetivo de promover uma transformação produtiva sustentável que permita uma melhor qualidade de vida da população rural dos Territórios de Identidade do Baixo Sul, Litoral Sul, Vale do Jiquiriçá e Médio Rio de Contas, do Bioma da Mata Atlântica da Bahia, por meio de proteção da base de recursos naturais, crescimento ambientalmente sustentável, elevação da renda e diversificação da produção do meio rural, ampliação do acesso a serviços essenciais como a infraestrutura de recursos hídricos e o saneamento rural, beneficiando 100.000 famílias, com vigência de 2024 a 2030, através da conservação e recuperação de APPs (matas ciliares, nascentes, topos de morro, encostas íngremes) e Reservas Legais, e proteção de remanescentes florestais, utilizando o mecanismo de PSA.

3.3 Acordos de Cooperação Técnica:

- Acordo de Cooperação Técnica n 004/2023, celebrado entre a SEMA e a 2Tree para construção do site informativo do Programa Estadual de PSA (<http://pepsa.meioambiente.ba.gov.br>), com vigência de 12 (doze) meses, firmado em 31/08/2023;
- Acordo de Cooperação Técnica n 006/2023, celebrado entre a SEMA e a Organização de Conservação de Terras - OCT para a integração de esforços para a realização de capacitação, assistência técnica, pesquisa, certificação orgânica, adequação socioambiental e orgânica de imóveis rurais, difusão e aplicação de tecnologias ligadas às cadeias produtivas locais e comercialização de produtos orgânicos, com vigência de 36 (trinta e seis) meses, firmado em 05/10/2023;
- Acordo de Cooperação Técnica n 002/2024, celebrado entre a SEMA e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI para o estudo, diagnóstico, mapeamento, planejamento de ações socioambientais conjuntas e o intercâmbio de conhecimentos para elaboração do Plano Regional de Pagamento por Serviços Ambientais, na Região do Alto Paraguaçu na Chapada Diamantina, que tem o objetivo de construir um documento de planejamento para fomentar o instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais, com vistas a conectar agentes de esferas públicas, terceiro setor, instituições de ensino e pesquisa e setor privado para expansão de estratégias de restauração, conservação e boas práticas ambientais no ambiente rural e urbano no intuito de promover ações que aumentem as ofertas de água e melhorem sua qualidade e disponibilidade no âmbito da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu, para o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - PEPSA da SEMA, com vigência de 48 (quarenta e oito) meses, firmado em 14/03/2024;
- Acordo de Cooperação Técnica n 002/2022, celebrado entre a SEMA e a Bracell Bahia Specialty Cellulose S.A para a cooperação mútua entre as partes, visando o desenvolvimento e execução de ações conjuntas por meio de parcerias para proteção à biodiversidade, onde, entre outras ações, compete a SEMA apoiar a BRACELL na estruturação do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

direcionado aos produtores parceiros do projeto de restauração florestal, com vigência de 05 (cinco) anos, firmado em 04/05/2022;

- Acordo de Cooperação Técnica n 005/2013, celebrado entre a SEMA, o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA e o Ministério Público do Estado da Bahia, Apoio ao desenvolvimento do PROGRAMA ARBORETUM DE CONSERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA DIVERSIDADE FLORESTAL, no Estado da Bahia, visando incrementar as capacidades técnicas e operacionais para coleta de sementes, produção de mudas, restauração florestal e plantios de uso sustentável, e também a Implementação de estratégia piloto de Pagamento por serviços ambientais da biodiversidade – PSA-Bio junto ao Programa Arboretum, com vigência de 120 (cento e vinte) meses, prorrogado através do 1º Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica n 005/2013, com término previsto em 28/11/2028, firmado em 03/11/2023.

3.4 Outras ações:

- Delineamento da Plataforma de PSA para desenvolvimento do Sistema e da Plataforma de Fomento, em parceria com a The Natural Conservancy - TNC;
- Proposição e acompanhamento de ações e projetos para desenvolvimento de Projetos Privados de PSA pela iniciativa privada e terceiro setor;

5. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando **implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):

Atualização do Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE-Bahia)

Como principais políticas públicas voltadas para o Combate à Desertificação e a Convivência com o Semiárido, o Estado da Bahia vem implementando gradualmente ações previstas em dois Planos:

- Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação (PAE-Bahia), publicado em 2014, previsto como principal instrumento do Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, criado pelo Decreto Estadual nº 11.573, de 4 de junho de 2009;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- Plano Estadual de Convivência com o Semiárido (PECSA), instituído por Lei em 2016 (Lei Estadual nº 13.573, de 30 de agosto de 2016) e publicado em 2022 (Decreto Estadual nº 21.347, de 25 de abril de 2022).

Considerando o lapso temporal e a necessidade de atualização devido às transformações promovidas pelas mudanças do clima no semiárido baiano, o Estado da Bahia irá atualizar o PAE-Bahia. Essa atualização é o objeto do Convênio firmado entre o Governo do Estado da Bahia, por intermédio da SEMA, e a União, por intermédio do MMA, sob nº 200004/2023. Este Convênio foi publicado no Diário Oficial da União no dia 09/01/2024, porém havia sido assinado pelas partes nos dias 28 e 29/12/2023. Portanto, o Convênio conta com orçamento empenhado pelo MMA do exercício de 2023, tendo início da vigência do Convênio em 31/12/2023. O valor global do Convênio é de R\$567.000, sendo R\$542.000 o valor do repasse da União e R\$25.000 a contrapartida do Governo da Bahia.

A SEMA elaborou o Termo de Referência para atualização do PAE-Bahia e, em fevereiro de 2024, deu início ao processo licitatório (SEI: 027.1457.2024.0000553-44). No entanto, foi necessária adequação à nova Lei de Licitações, sendo necessária a abertura de um novo processo, ainda em instrução processual interna (SEI: 027.1450.2024.0001193-68). Após recebimento de cotações, foram necessárias adequações (redução de produtos e alterações metodológicas) no Termo de Referência para adequação ao valor máximo previsto no Convênio para financiar a atualização do PAE-Bahia. A previsão é de abertura da fase externa da licitação até julho/agosto de 2024 e finalização da atualização do PAE-Bahia em 2025.

Paralelamente à atualização do PAE-Bahia, o MMA também está atualizando o Plano de Ação **Nacional** de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN), publicado originalmente em 2004 e agora chamado de Plano de Ação **Brasileiro** (PAB). Nos dias 08 e 09 de abril de 2024, ocorreu em Paulo Afonso-BA o Seminário Estadual para elaboração do 2º PAB. A SEMA-Bahia foi correalizadora do evento, tendo sido responsável pela mobilização de instituições para participação, realização de palestra durante o evento, logísticas (espaço, equipamentos, etc.) e alimentação dos participantes (SEI: 027.1452.2024.0000451-13).

6. Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA, visando **implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental**, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010):



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011) é composta por três instrumentos através dos quais se concretizam as ações para a sua implementação, bem como para a sua avaliação:

6.1 Programa Educação Ambiental do Estado da Bahia (PEA-BA);

O Programa de Educação Ambiental do Estado da Bahia (PEA-BA) reúne um conjunto de diretrizes e estratégias que deverão orientar a implementação da Política Estadual de Educação Ambiental e serve como referência para a elaboração de programas setoriais e projetos em todo o território estadual. A construção do Programa deu-se de modo articulado à Consulta Pública da minuta da Política Estadual de Educação Ambiental, a qual reuniu aproximadamente 5.000 pessoas em todos os Territórios de Identidade do Estado.

A plena implementação do Programa Estadual de Educação Ambiental depende da atuação de diversos setores e segmentos da sociedade. Dentre as ações realizadas pela SEMA destacam-se as seguintes.

6.1.2 Elaboração e entrega de materiais educativos:

A elaboração e distribuição de materiais educativos é uma das estratégias fundamentais previstas no Programa de Educação Ambiental do Estado da Bahia. Nesse sentido, visando promover a sensibilização e mobilização dos diversos segmentos da sociedade para a atuação diante de diferentes assuntos da área socioambiental, a SEMA realizou uma série de ações em 2023 e 2024, dentre as quais destacamos:

- Elaboração, de forma participativa, com colaboração da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA), do Cartaz de Estruturação e Implementação da Educação Ambiental;
- Impressão (5.000 exemplares) e entrega qualificada de 250 unidades do Cartaz;
- Elaboração de conteúdo para sensibilização ambiental dos impactos dos resíduos sólidos na Festa de Iemanjá;
- Produção de episódio especial do Podcast Bem-te-Ouvir sobre relevância cultural ambiental e impactos socioambientais da Festa de Iemanjá;
- Entrega qualificada de 600 exemplares do Livreto da Política Estadual de Educação Ambiental em ações, programas e projetos com envolvimento da SEMA ao longo do ano;
- Promoção de rodas de conversa e ações educativas na Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos, a exemplo da Roda de Conversa “Juventude e Meio Ambiente” na Feira da Juventude, bem como ações de celebração de datas



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

comemorativas que juntas contabilizaram a participação de cerca de 1200 pessoas (2023).

Em 2024:

- Desde o dia 20 de janeiro de 2024 a DIEAS tem realizado a distribuição de materiais educativos, totalizando 457 exemplares disponibilizados nos seguintes eventos: 18ª Audiência Pública promovida pela Associação de Arte e Cultura Social Cajuarte, Seminário Territorial sobre Políticas Públicas de Meio Ambiente em Jacobina, Seminário Territorial sobre Políticas Públicas de Meio Ambiente e Oficinas de Educação Ambiental na Chapada Diamantina, Cerimônia de Posse da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental - CIEA, XVIIª EXPOFIPE - New World New Civilization, Fiscalização Preventiva Integrada - FPI, reunião com a Coordenação Geral de Políticas de Juventude (COJUVE), reunião com o Movimento dos Atingidos por Barragem -MAB e Curso de Restauração Inicial e Aplicada a Ecossistemas.

- A DIEAS, em colaboração com a Diretoria de Fiscalização Ambiental (DIFIS), realizou a elaboração do Calendário de Defeso das Espécies Marinhas, material informativo que visa a democratização e sensibilização quanto aos períodos de defeso das espécies marinhas ocorrentes no litoral baiano. Até o momento, foram impressos 1000 exemplares do Calendário, que serão distribuídos prioritariamente para Colônias de Pescadores, Associações, Sindicatos, Cooperativas, Federação dos Pescadores do Estado da Bahia, UCs, Equipe de Fiscalização INEMA, Órgãos ambientais municipais e prefeituras. Em junho foi iniciada distribuição do calendário junto a colônia de pescadores na Bahia de Todos os Santos.

- A fim de incentivar a adoção de medidas sustentáveis nos grandes festejos baianos no verão, a Diretoria de Educação Ambiental para a Sustentabilidade (DIEAS) organizou orientações gerais para a promoção de ações sustentáveis e educadoras no verão baiano. O documento se insere no Programa Bahia + Verde Verão, o qual apresentou iniciativas para adoção de práticas sustentáveis pelos setores públicos, privados e sociedade durante a temporada de verão, buscando a participação ativa da sociedade baiana na conservação ambiental, o engajamento e a construção de uma consciência coletiva em relação à sustentabilidade. Nesse sentido as orientações contemplaram eixos como Articulação, Sensibilização e Comunicação, Cidadania Ambiental, Qualidade de Vida no ambiente de Trabalho, Gestão e resíduos e materiais recicláveis, dentre outros.

6.1.3 Atividades Educadoras:

A SEMA mantém e faz a gestão da Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos que, idealizada como espaço de preservação de documentos e pesquisa na área ambiental, possui um dos maiores acervos na temática de Meio Ambiente do Estado. A



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Biblioteca funciona como um espaço educador e, em 2023, realizou as seguintes atividades:

- 22 de março (Dia Mundial da Água): Visita da Escola Municipal Cosme de Farias, distribuição de material informativo, exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo e roda de conversa sobre a importância da água (20 alunos do 5º ano, com 3 professores).
- 28 de abril (Dia Nacional da Caatinga): Visita do Colégio Senhor do Bonfim, exibição de documentários (sala multimídia), exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo (52 alunos do ensino médio, com 2 professores).
- 22 de maio (Dia Internacional da Biodiversidade): Exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo.
- 05 de junho (Dia Mundial do Meio Ambiente): Ação desenvolvida junto ao setor de Periódicos da Biblioteca Central do Estado da Bahia (BCEB), com parceria do Zoológico de Salvador, contando com roda de conversa (parceria com o Núcleo de Educação Ambiental do Zoológico), mostra fotográfica e exposição de periódicos antigos, livros da área ambiental e animais taxidermizados.
- 02 de julho (Independência da Bahia): em virtude do bicentenário da Independência da Bahia, a Subgerência de Periódicos da BCEB e a Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos realizaram em conjunto uma exposição sobre a Independência da Bahia. A Subgerência de Periódico realizou uma exposição com documentos raros e valiosos, e em contrapartida, a Biblioteca realizou uma exposição de materiais bibliográficos que documentam a rota da independência, com ênfase no recôncavo baiano, agricultura, transporte marítimo e nos grupos populares que fortaleceram a guerra. O objetivo da exposição é apresentar diferentes perspectivas sobre a importância do processo da independência do Bahia para a sociedade.
- 09 de agosto (Dia Internacional dos Povos Indígenas): Mostra bibliográfica e fotográfica sobre as tradições dos povos indígenas, visando promover a conscientização sobre a inclusão dos povos originários na sociedade, com base nas garantias previstas na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.
- 14 de agosto (Dia do Controle da Poluição Industrial): Exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo.
- 05 de setembro (Dia da Amazônia): Exibição de documentário (sala multimídia) sobre os biomas do Brasil, com enfoque na Amazônia e Cerrado, visando apresentar aos usuários, características da flora e fauna dos biomas.
- 21 de setembro (Dia Internacional da Árvore): Terceira edição do setembro verde - atividade proposta para conscientizar os usuários sobre a importância das florestas para manutenção da vida. A ação contou com exposição bibliográfica e mostra fotográfica na sala de estudo.
- 15 de outubro (Dia do Educador Ambiental): Exposição de materiais bibliográficos na sala de estudo.
- 19 a 27 de outubro (EXPO DARWIN 200 - A Bahia na Década dos Oceanos / Terminal Marítimo de Salvador): evento realizado entre os dias 19 a 27 de outubro, no



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

qual, a Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos participou de forma educativa, levando conhecimento ambiental para a sociedade em geral, estudantes e especialistas, através da divulgação do seu acervo e distribuição de materiais bibliográficos.

- 20 de novembro (Consciência Negra): Exibição de documentário na sala multimídia sobre o racismo ambiental e a discriminação que populações periféricas sofrem por meio da degradação ambiental.

Em 2024:

- Celebrando o dia Mundial da Água, em 22 de março, a DIEAS realizou a exposição fotográfica “Baleias Urbanas Soteropolitanas” na Biblioteca Pública dos Barris. A exposição, promovida pela Biblioteca do Meio Ambiente Milton Santos resultou de uma parceria com o Projeto Baleia Jubarte. Além das fotografias das baleias no período em que chegam ao litoral de Salvador, os visitantes puderam ter contato com uma réplica da cauda da baleia jubarte em tamanho real. A exposição ficou disponível para o público até o dia 18 de abril.
- A DIEAS compõe a coordenação de planejamento do projeto Guardiões da Sustentabilidade - o qual visa implementar práticas internas sustentáveis com vistas à promoção da responsabilidade socioambiental no âmbito da SEMA e do INEMA, disseminando conteúdo em diferentes canais de comunicação. Desde novembro de 2023 estão sendo realizadas reuniões de planejamento, bem como apresentações do projeto para setores estratégicos da SEMA e INEMA. O projeto contará com processos formativos onde a DIEAS executará rodas de conversa, e apoiará outras atividades previstas para cerca de 40 colaboradores, sendo estagiários nível médio e superior, colaboradores do Programa Primeiro Emprego, além dos funcionários do Apoio. Também serão realizadas visitas técnicas, campanhas de educação ambiental, avaliações, dentre outras ações.
- A SEMA planejou e está acompanhando a implementação do Programa de Educação Ambiental do Plano de Ação Territorial (PAT) Chapada Diamantina - Serra da Jibóia. Este documento tem como objetivos sensibilizar, articular, mobilizar, formar, informar e envolver a sociedade local com vistas à redução de ameaças a espécies em risco de extinção no território. As ações envolveram os diversos setores da sociedade civil e do Poder Público dos municípios de Mucugê, Ibicoara, Piatã, Lençóis, Itaetê e Itatim. Tem como estratégia central a educomunicação, que envolve práticas comprometidas com a ética da sustentabilidade, por meio da construção participativa, da democratização dos meios e processos de comunicação e informação, da articulação entre setores e saberes e da difusão do conhecimento, promovendo o pleno desenvolvimento da cidadania. Nos anos de 2023 e 2024, a SEMA acompanhou e avaliou as seguintes etapas da elaboração do Programa:
 - Realização das campanhas de sensibilização e mobilização territorial nos seis municípios atendidos pelo Programa, com participação 226 pessoas;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- Realização do Diagnóstico Rápido Participativo Territorial (DRPT) nos seis municípios atendidos pelo Programa, com participação de 223 pessoas;
- Realização de capacitação para lideranças e multiplicadores nos 06 municípios do Programa de Educação Ambiental, com participação de 70 pessoas;
- Elaboração de peças educacionais em conjunto com a comunidade;
- Campanhas de Educação Ambiental nos seis municípios.

6.2 No que diz respeito a avaliação da Política Estadual de Educação Ambiental, a elaboração dos instrumentos Diagnóstico e Sistema, permitirão a definição de indicadores, a avaliação, o monitoramento e transparência sobre implementação da Política como um todo.

6.2.1 Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental:

O Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental é um dos instrumentos da Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011), o qual é compreendido como “o resultado da análise da situação atual da Educação Ambiental no estado da Bahia, a partir das informações obtidas através do mapeamento das ações e experiências em todo o território baiano”. Nesse sentido, em cumprimento à Política Estadual de Educação Ambiental e, especificamente, ao Artigo 13, Seção II, Capítulo III – Dos Instrumentos da supracitada lei, a SEMA realizou as seguintes ações ao longo do ano de 2023: 1) Finalização do termo de referência contendo as diretrizes metodológicas necessárias à execução do referido instrumento; 2) Início da articulação com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia para financiamento compartilhado da contratação de execução do instrumento; e 3) Início do processo licitatório de contratação de consultoria especializada. Atualmente, o processo licitatório se encontra na fase interna da licitação (Processo SEI: 027.1457.2024.0001510-68). Cabe salientar que, devido às novas leis de licitações (Lei Federal nº 14.133/2021 e Lei Estadual nº 14.634/2023), é possível que ocorra a necessidade de adequação e atualização das documentações e do processo em andamento.

6.2.2 Sistema Estadual de Informações sobre Educação Ambiental (SEIEA):

Assim como o Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental, o SEIEA é um dos instrumentos da Política Estadual de Educação Ambiental (Lei Estadual nº 12.056/2011) “visa organizar a coleta, o tratamento, o armazenamento, a recuperação e a divulgação de informações sobre Educação Ambiental e fatores intervenientes em sua gestão, em todo estado da Bahia”. O SEIEA tem sido concebido concomitantemente ao Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental, sendo uma expressão visual do Diagnóstico. Desta forma, o termo de referência que visa a contratação de consultoria especializada para execução do Diagnóstico permitirá também, como um dos produtos, a entrega do SEIEA.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Das informações fornecidas pela Superintendência de Inovação e Desenvolvimento Ambiental – SIDA, através da sua Diretoria de Programas e Projetos – SIDA/DIPRO:

A SEMA tem o compromisso nesse PPA de implementar 4 instrumentos (Plano Estadual de Recursos Hídricos, Plano Estadual Sobre Mudança do Clima, Mapa Estadual de vulnerabilidade, Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais) além da atualização de outros 3 instrumentos (Inventário Estadual de Gases de Efeito Estufa, Plano Estadual de Combate à Desertificação e Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade).

Nesta diretoria foram desenvolvidos os seguintes:

Inventário Estadual de Gases de Efeito Estufa – GEE

Devido a necessidade de atualização constante e assim permitindo verificar tendências, cenários e resultados das ações desenvolvidas pelo Estado da Bahia na redução de emissões, firmou-se um Acordo de Cooperação Técnica com Observatório do Laboratório do Clima, instituição reconhecida na produção dos dados de atividade, emissões e remoções de gases de efeito estufa (GEE). Nesta parceria inclui-se a capacitação mútua das equipes, o compartilhamento de documentos e informações, o cálculo das estimativas de emissões de gases, aberto por município e os documentos analíticos sobre a evolução das emissões da plataforma Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções.

A elaboração do 2º Inventário Estadual de Gases do Efeito Estufa – GEE já está em fase final de revisão e diagramação.

Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas

A Secretaria do Meio Ambiente (Sema) vem trabalhando na elaboração desse mapa com outros atores do Governo Estadual e Federal através de Acordo de Cooperação ainda em desenvolvimento.

Partindo destes documentos, será possível construir a estratégia de enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas, um documento técnico que comumente tem sido tratado por outras experiências subnacionais como Plano de Ação Climática.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Plano de Ação Climática

Com o propósito de manter o desenvolvimento econômico avançando de uma forma sustentável, a SEMA com este plano estabelecerá diretrizes claras e objetivas de maneira eficaz para a mitigação de riscos e adaptação das comunidades e ecossistemas vulneráveis.

Com base nisso, inaugurou-se um processo que está em fase de recebimento de orçamentos.

Fórum Baiano de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade

Tem como objetivo promover a cooperação mútua entre os órgãos públicos, privados e a sociedade civil, visando sensibilizar e mobilizar a sociedade baiana para a discussão e apoio sobre o fenômeno das mudanças climáticas globais.

No momento vem passando por revisões estatutárias e de composição de forma a garantir uma maior pluralidade no debate.

Plano Estadual de Recursos Hídricos

No que concerne ao Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Estado tem realizado as seguintes ações:

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH) aprovou a Resolução nº 144, de 20 de outubro de 2022, que prorrogou o prazo de vigência do Plano Estadual de Recursos Hídricos a partir de 01 de julho de 2022 até aprovação, pelo próprio CONERH, do PERH 2023-2040.

Com base nisso, um novo processo foi aberto com as adequações necessárias se encontrando atualmente na fase de recebimento de orçamentos.

Das informações fornecidas pela Coordenação de Gestão dos Fundos – COGEF:

No que respeita aos fundos Socioambientais FERFA e FERHBA a Secretaria do Meio Ambiente, através da Coordenação de Gestão dos Fundos – COGEF, tem aperfeiçoado os seus instrumentos para a missão de cuidar do meio ambiente para presentes e futuras gerações, com políticas públicas socioambientais integradas, garantindo a expressão da vida em todas as suas formas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Cumprir destacar que a modalidade direta de execução dos recursos da compensação ambiental, realizada diretamente pelos empreendedores está operacional. Entretanto, conforme destacado em respostas anteriores, um dos grandes gargalos para a execução da modalidade indireta era a ausência de uma conta corrente única para recepção dos recursos. Cumprir frisar também que a autorização legal, em âmbito nacional, para a instituição de fundos privados pelos órgãos ambientais estaduais, para recepção dos recursos da compensação ambiental, ocorreu apenas em 2018, através da Lei 13.668, de 28 de maio de 2018. Desde 2019, a Secretaria vem realizando as tratativas para elaboração de Decreto para criação do Fundo de Compensação Ambiental do Estado, conforme é possível verificar no processo SEI 027.1438.2019.0002207-43. Entretanto, as tentativas anteriores foram infrutíferas. A partir de 2023, as seguintes medidas foram adotadas pela nova gestão, com o objetivo de operacionalização da modalidade indireta de execução dos recursos da compensação ambiental:

- Elaboração e publicação do Decreto Estadual nº 22.087, de 06 de junho de 2023, cujo Art. 22, autorização expressa para criação do Fundo de Compensação Ambiental - FCA.
- Publicação da Portaria Conjunta SEMA/INEMA nº 082/2023, alterando o Grupo de Trabalho com objetivo de acompanhar e propor aprimoramentos à operacionalização dos procedimentos administrativos voltados à aplicação dos recursos da Compensação Ambiental. Este grupo de trabalho se empenhou na elaboração dos documentos necessários para a seleção da organização da sociedade civil sem fins lucrativos interessada em realizar a gestão financeira e operacional do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), a ser integralizado com recursos de natureza privada decorrentes de Termos de Compromisso para Compensação Ambiental (TCCA).
- Encaminhamento à Procuradoria Geral do Estado – PGE, da minuta do edital para seleção da organização da sociedade civil sem fins lucrativos interessada em realizar a gestão financeira e operacional do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), a ser integralizado com recursos de natureza privada decorrentes de Termos de Compromisso para Compensação Ambiental (TCCA), na data de 14 de dezembro de 2023, para análise jurídica. O processo retornou com algumas solicitações, que já foram respondidas. Após nova análise da PGE-BA, o processo retornou, na data de hoje (04/07/2024), para o cumprimento de novas diligências, com sugestão de criação de um Grupo de Trabalho.
- Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2021 com a Fundação Grupo Boticário, com o objeto de mútua colaboração entre os partícipes para o aprimoramento da operacionalização da Compensação Ambiental, como subsídio para implantação do Fundo de Compensação Ambiental, na data de 29 de janeiro de 2024.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Diante do exposto, verifica-se que as medidas cabíveis visando implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, no que tange ao instrumento compensação ambiental, já estão sendo adotadas.

O Relatório também aponta que foi constatada a não implementação ou implementação parcial do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA). Entretanto, o FERHBA foi implementado ainda em 2011. A Lei 13.144/2014 alterou o art. 1º da Lei 9.281/2004, inciso I, definindo que os recursos da Fonte 109 serão "distribuídos e aplicados" em: gestão, pesquisa, prospecção e lavra de recursos minerais, na geração de energia e energização rural, na gestão, aproveitamento e preservação de recursos hídricos, inclusive na preservação do meio ambiente, o que prejudicou sobremaneira as fontes de arrecadação de recursos do Fundo. Para 2024, após as tratativas institucionais em 2023 junto à SEPLAN, foi consignado na Lei do Orçamento Anual (LOA) de 2024 o valor total de R\$ 4.392.000,00 da Fonte 109 para o FERHBA, o que demonstra o empenho da atual gestão na retomada das ações do FERHBA. Empenho este que pode ser verificado também na execução das diversas ações realizadas para a operacionalização do instrumento. Em 14/03/2024, foi publicada a Portaria SEMA/FERHBA Nº 014 /2024 que nomeou os membros indicados para o Conselho Deliberativo do FERHBA.

No exercício de 2024, as seguintes medidas estão sendo adotadas para a implementação do FERHBA:

- Após alinhamentos com a SEPLAN, foram programadas as seguintes ações orçamentárias para a Lei Orçamentária Anual nº 14.652, de 10 de janeiro de 2024:
 - 5288 - Revisão do Plano Estadual de Recursos Hídricos;
 - 3266 - Elaboração de Projeto de Revitalização de Bacias Hidrográficas;
 - 3267 - Apoio a Ações de Educação Ambiental na Gestão das Águas;
 - 3268 - Apoio a Projeto de Pagamento por Serviço Ambiental.
- Realização da 08ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA), na data de 29 de maio de 2024;
- Na reunião, foi realizada a aprovação do Plano de Aplicação do FERHBA para o exercício de 2024, através da Resolução N.º 014 de 12 de junho de 2024, com receita orçamentária de R\$ 4.412.000,000 (quatro milhões, quatrocentos e doze mil reais) nas seguintes ações orçamentárias incluídas na LOA, para os quais já foram aprovadas despesas num montante de R\$ 3.035.000,00 (três milhões e trinta e cinco mil reais), conforme abaixo especificado:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- PAOE: 5288 - Revisão do Plano Estadual de Recursos Hídricos, no valor de R\$ 1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil reais);
- PAOE: 3266 - Elaboração de Projeto de Revitalização de Bacias Hidrográficas, no valor de R\$ 361.000,00 (trezentos e sessenta e um mil reais);
- PAOE: 3267 - Apoio a Ações de Educação Ambiental na Gestão das Águas, no valor de R\$ 357.000,00 (trezentos e cinquenta e sete mil reais);
- PAOE: 3268 - Apoio a Projeto de Pagamento por Serviço Ambiental, no valor de R\$ 337.000,00 (trezentos e trinta e sete mil reais).

Na reunião citada, o projeto de Revisão do Plano Estadual de Recursos Hídricos foi apresentado e aprovado pelos membros do Conselho, no valor estimado de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), dos quais R\$ 1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil reais) estão previstos para serem utilizados neste exercício. Os projetos relacionados às outras ações orçamentárias previstas no Plano de Aplicação aprovado estão sendo finalizados pelas áreas técnicas, com previsão de finalização para o segundo semestre deste ano. Tão logo estes documentos sejam encaminhados e aprovados, serão iniciados os procedimentos licitatórios para contratação dos mesmos, com previsão de início ainda para este exercício.

4) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 (item 2.5.2). A irregularidade e recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;

Sobre a temática Piso Salarial, o Estado informa que, desde 17 de abril de 2008, com a publicação da Lei nº 10.963, de 16 de abril de 2008, com nova redação dada pelas Leis nº 12.603/2012 e nº 13.569/2016, que reestruturou o Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público Fundamental e Médio do Estado da Bahia, a carreira passou a ser estruturada da seguinte maneira:

- I. Padrão - agrupamento dos cargos de Professor e Coordenador Pedagógico, de acordo com a titulação exigida; e
- II. Grau - posição estabelecida para os Servidores Públicos ocupantes dos cargos de Professores de Coordenador Pedagógico, dentro do respectivo Padrão, de acordo com os critérios de promoção estabelecidos em Lei.
- III. Os cargos supramencionados são estruturados nos Padrões P, E, M e D, de acordo com a titulação, compreendendo 10 (dez) Graus em cada Padrão, da seguinte forma:
- IV. Padrão P, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

V. Padrão E, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena e especialização em nível de pós-graduação com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas;

VI. Padrão M, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena e mestrado;

VII. Padrão D, integrado por Professor e Coordenador Pedagógico, com titulação em licenciatura plena e doutorado.

O ingresso na carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, nos cargos de Professor e de Coordenador Pedagógico, dar-se-á no Padrão P (licenciatura plena) e Grau III, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, com nova redação dada pela Lei nº 14.039/2018.

Os atuais cargos de Professor, com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração, nos Níveis 1 e 2, integrados, cada um deles, por 6 (seis) Classes, foram mantidos (art. 5º da Lei nº 10.963/2008), permanecendo nas Classes que ocupavam à época, sem direito a progressão/promoção, tendo sido, entretanto, assegurado o direito ao enquadramento nos termos definidos no art. 6º da dita lei, a partir da conclusão da licenciatura plena.

Em 27 de abril de 2012, com a edição da Lei nº 12.578, de 26 de abril de 2012, foi fixado o subsídio da Carreira de Professor com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração, bem como o de Professor não licenciado.

No seu artigo 1º, a retromencionada lei determina que os Servidores Públicos ocupantes desses cargos de provimento efetivo da Carreira passam a compor Quadro Especial, e, no seu Parágrafo único, estabelece que esses cargos serão extintos à medida que vagarem.

Com o intuito de incentivar a formação em licenciatura plena, no seu artigo 8º, previu, a saber: “O servidor que estiver, na data da publicação desta Lei, matriculado ou que venha a se matricular em curso de formação inicial e concluir a licenciatura plena até 31 de dezembro de 2016 será enquadrado na Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio, nos Padrões e Graus seguintes:

I. Padrão P, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena;

II. Padrão E, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós-graduação Lato Sensu, em nível de especialização, devidamente reconhecida pelo MEC, com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas;

III. Padrão M, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós-graduação Stricto Sensu, em nível de mestrado e reconhecido pelo MEC;

IV. Padrão D, Grau I, aquele que comprovar titulação mínima em licenciatura plena e Pós graduação Stricto Sensu, em nível de doutorado e reconhecido pelo MEC.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Nesse sentido, os Servidores Públicos que atendessem aos requisitos acima, passariam a ser enquadrados e receberiam remuneração própria da Carreira do Magistério Público Fundamental e Médio do Estado da Bahia, o que não resultaria em valor inferior ao percebido na data do enquadramento. O tempo decorrido entre a data do primeiro pagamento pelo regime de subsídio e a data do respectivo enquadramento, em razão da titulação obtida, será computado para todos os fins.

Findo o prazo inicial para a conclusão da formação em licenciatura plena, ou seja, 31 de dezembro de 2016, e, ainda existindo Servidores Públicos em atividade, compondo o Quadro Especial, a Administração Pública, por meio do artigo 13 da Lei nº 13.809/2017, de 04 de dezembro de 2017, prorrogou o prazo final para 31 de dezembro de 2022, possibilitando a conclusão do referido curso e o enquadramento na Carreira.

No período de 2013 a 2022, foram analisados e deferidos pela Secretaria da Educação – SEC, 1.660 (um mil e seiscentos e sessenta) atos de enquadramentos.

Todas as alterações descritas acima, facilitaram a tomada de providências necessárias para adequação após a instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, através da Lei nº 11.738/2008, de 16 de julho de 2008.

A partir de então, o Governo do Estado da Bahia tem perseguido o dever de cumprir os aumentos anuais estabelecidos, concedendo as alterações e garantindo o valor do Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN, ano a ano, para a Rede Pública Estadual de Ensino.

Ocorre que, em razão das especificidades da composição histórica do quadro de professores e coordenadores pedagógicos e as alterações na estrutura da carreira que foram determinadas legalmente no período recente, **há uma minoria de profissionais que não estão enquadrados na tabela vigente**, apesar dos esforços e oportunidades ofertadas para equiparação ao Padrão e Grau iniciais da carreira, a partir dos quais está garantido o PSPN.

Há dois grupos distintos de professores e coordenadores pedagógicos que compõem o Quadro Especial: os não licenciados e os licenciados, que não participaram ou não obtiveram aprovação nos processos de Promoção nos Graus. A SEC buscou incentivar a alteração de tal situação, proporcionando ampla possibilidade de acesso às formações necessárias, de modo que houve amplo enquadramento, conforme dados já citados anteriormente.

Quanto aos demais grupos, ressaltamos que tanto a Lei nº 13.185, de 01 de julho de 2014, quanto a Lei nº 13.809/2017, de 04 de dezembro de 2017, que estabeleceram normas de promoção da Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia para os anos de 2015 e 2016 e, também, 2018 e 2019, respectivamente, asseguraram aos ocupantes de cargos dos Quadros Especiais dos Padrões P, E, M e D a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

promoção para o Grau inicial da carreira, dentro do mesmo Padrão, mediante participação e aprovação no processo, buscando ao máximo não restringir o público beneficiado, mesmo para aqueles que se encontravam à disposição de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, ou ocupantes de cargos eletivos; estes últimos, a partir do retorno ao exercício das atividades no âmbito da Secretaria da Educação - SEC.

Os únicos impedimentos previstos foram:

- I. afastado por motivo de licença, com perda dos vencimentos;
- II. afastado por motivo de suspensão disciplinar ou preventiva;
- III. à disposição de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta, das esferas Federal ou Municipal, exceto, neste último caso, se o servidor estiver em efetivo exercício na respectiva Secretaria da Educação.

Desta forma, cabe concluir que foram dados os incentivos e as condições necessárias para que todos os Servidores Públicos ativos pudessem integrar o quadro vigente, sendo as contrapartidas exigidas, para tal, plenamente exequíveis e compatíveis com a expectativa de proporcionar um ensino de qualidade para os alunos da Rede Pública do Estado da Bahia.

No que se refere aos Servidores Públicos contratados por meio do Regime Especial de Direito Administrativo – REDA, os valores atinentes ao salário-base de cada profissional encontravam-se atrelados ao estabelecido na Lei vigente na sua data de ingresso, a saber, à nº 10.963, de 16 de abril de 2008, à Lei nº 13.569, de 18 de agosto de 2016, e da Lei nº 13.809, de 04 de dezembro de 2017, tendo sido devidamente reajustados ao longo do período.

Cabe ressaltar que a Superintendência de Recursos Humanos da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC - SUDEPE), solicitou consulta jurídica especializada acerca da possibilidade de realizar atualização salarial ao valor do piso salarial nacional, dos contratados na função de Professor, por meio do REDA, com formação em licenciatura plena, conforme critérios estabelecidos no Estatuto da Carreira do Magistério do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia.

Dessa maneira, foi exarado o PARECER Nº GAB-RGM-166/2022, do qual extraímos os seguintes pontos:

“No que se refere aos servidores contratados pelo REDA, penso que deve ser aplicada a mesma conclusão obtida para os servidores efetivos. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, estabelece que o piso nacional deve ser aplicado a todos os profissionais do magistério público da educação básica sem diferenciar a natureza do vínculo.”

“Desta forma, no meu sentir, não há fundamento para excluir os profissionais do magistério contratados pelo REDA da aplicação do piso nacional, especialmente diante da previsão contida no art.255 da Lei 6.677/94 que estabelece que ‘nas contratações por tempo determinado serão observados os padrões de vencimento dos planos de carreira do órgão ou da



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

entidade contratante'. Ora, se os professores do grau inicial da carreira do magistério fazem jus ao piso nacional, também devem fazer os contratados pelo REDA.”.

“Considerando o quanto exposto e atendendo à consulta formulada, é devida a atualização do salário base dos profissionais do magistério contratados pelo REDA com formação em licenciatura plena, para fins de cumprimento do piso nacional estabelecido pela Portaria do MEC nº 67, de 04 de fevereiro de 2022, para o ano de 2002, com efeitos retroativos à sua vigência.”.

Destarte, a SUDEPE procedeu ao quanto exarado no último trecho do retromencionado parecer, na folha referente ao mês de outubro de 2022, inclusive efetuando o pagamento dos retroativos ao mês de 02/2022.

Consoante figura abaixo, existe no Contracheque de alguns desses profissionais a rubrica 2305 – Compl. Piso Nac. Magist.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
AVISO DE CRÉDITO

Marco 2024

ORGÃO/ENTIDADE SEC		NOME		ADMISSÃO	C.HORA LEP					
MATRÍCULA 11616476				23.09.2016	20.00					
NOME SOCIAL										
UNIDADE CEEP SEMI ARIDO		GRUPO / SUBGRUPO Magistério / REDA Licenciado								
ENDEREÇO		NÚMERO								
Cidade: Salvador - BA										
MUNICÍPIO São Domingos		CEP 41055-000	UF. BA							
CARGO / FUNÇÃO Função professor		CLASSIFICAÇÃO DA REMUNERAÇÃO NÍVEL 3 /		CARGO EM COMISSÃO / FUNÇÃO GRATIFICADA						
LOTE		CARTeira PROFISSIONAL		S.F. 02	L.R. 00					
BANCO / AGÊNCIA		FORMA PAGANTE								
Cod.	Descrição	VANTAGENS	Perce.Horas	Período	Valor(R\$)	Cod.	Descrição	DESCONTOS	Perce.Horas	Valor(R\$)
0001	Salário Base		20.00	03/2024	1.160,28	7014	Cota - INSS Remuneração		12.00	220,29
1001	Grat. Ext. Atv. Classe		31.18	03/2024	489,17	6000	Indenização Férias		0.00	220,17
2305	Compl. Piso Nac. Magist.		0.00	03/2024	1.850,87	8005	Restituição		0.00	150,64
TOTAL DE VANTAGENS					2.899,45	TOTAL DE DESCONTOS				551,40
DIÁRIAS EXCEDENTES		VALOR F.G.T.S.	BASE DE CÁLCULO IMP. RENDA			LÍQUIDO				
0.00		0.00	2.458,69			2.348,05				
CÓDIGO DE VALIDAÇÃO 10111161647610004483202403123240402054367										
* Este campo corresponde à carga horária prevista no art. 24 da Lei 6.677/94 ou na legislação específica de cada carreira, não representando eventual ampliação da carga horária decorrente da percepção da gratificação ou outras vantagens.										
Após 26 de outubro de 2020, passa a incidir sobre o desconto do Planserv a parcela do INSS, prevista na Lei nº 13.450 de 26/10/2015. Não haverá acréscimo à mensalidade dos atuais beneficiários. A medida vale para quem esteve no serviço na data de publicação da lei e não fizer adesão à assistência até o dia 26 de outubro do referido ano. Mais informações no Portal do Servidor ou no site do Planserv.										

Cumpre ressaltar, também, que alguns servidores contratados sob a égide deste vínculo, podem, em algum momento, não perceber o Piso por motivos diversos, dentre outros:

- Afastado por Licença Médica – INSS;
- Afastado por Licença Gestante – INSS;
- Falta de Programação de Carga Horária devido a informação da prorrogação de contrato REDA; e
- Falta de reassunção no Sistema de RH após afastamentos legais como, licença médica e licença gestante. O laudo da perícia de afastamento do INSS é informado



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

com grande lapso temporal, o que impede a regularização funcional no período correto. A exemplo, o documento, com informações retroativas, pode levar até 6 meses.

Por sua vez, a carreira de Professor Indígena, criada no ano de 2011 pela Lei nº 12.046, de 04 janeiro de 2011, é dotada de algumas especificidades com vistas a atender ao direito fundamental do acesso à educação desses povos.

Dessa maneira, foi necessário estabelecer um grau de formação inicial mais acessível aos profissionais que iriam compor esse quadro, bastando a Titulação de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, para o Professor Indígena, diferentemente do ocorrido no quadro geral.

Em tempo, vale mencionar a publicação da Lei 14.668 de 23 de abril de 2024, que reestrutura a carreira de Professor Indígena, do Grupo Ocupacional Educação, do Quadro do Magistério Público do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências (00090644447), que cria o Quadro Especial na Carreira de Professor, in verbis:

Art. 8º - Os atuais ocupantes dos cargos de provimento efetivo da Carreira de Professor Indígena, enquadrados na Classe A, com titulação de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, passam a compor o Quadro Especial.

§ 1º - Os cargos referidos no caput deste artigo serão extintos a partir de 1º de janeiro de 2034, à medida que vagarem.

§ 2º - No limite temporal previsto no § 1º deste artigo, e em função da necessidade de atendimento da demanda escolar, poderá haver ingresso no Quadro Especial da Carreira de Professor Indígena, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, sendo exigida para o provimento do cargo a titulação mínima de Nível Médio, com formação em Magistério Indígena, além dos demais requisitos previstos no § 2º do art. 5º desta Lei.

Dessa maneira, apenas parte dos profissionais que estão lotados no Quadro Especial do Magistério Público Fundamental e Médio do Estado da Bahia e do Magistério Indígena não percebem o PSPN.

Salientamos, também, que, mesmo conforme cálculos da Auditoria, apenas um percentual diminuto de servidores da carreira recebe abaixo do piso, representando cerca de 7,38%. Tal número relativo ao mês de outubro de 2023 certamente diminuiu, tendo em vista a edição da Lei 14.668/2024 que reestruturou a carreira indígena, bem como da revisão geral anual efetuada pelo Poder Executivo.

Também necessário destacar que a efetivação do piso salarial em sua inteireza não é apenas uma questão de mera vontade política, mas depende de questões orçamentárias e tem impacto, inclusive, num grande contingente de aposentados.

Saliente-se que, inclusive, na decisão do piso salarial dos professores, o STF destoou de forma pontual da sua jurisprudência que sempre considerou que para análise



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de cumprimento de certos níveis de remuneração dever-se-ia considerar sempre a totalidade da remuneração e não apenas o vencimento base.

Em toda a sua jurisprudência, a exemplo da análise da violação à irredutibilidade de vencimentos, na necessidade da remuneração não ser inferior ao salário-mínimo e até mesmo em decisões posteriores ao piso da educação, como no caso da decisão do piso da enfermagem (ADI 722) e dos agentes comunitários de saúde (RE 1279765), a análise sempre deveria considerar a remuneração como um todo e não apenas o vencimento, destoando, assim, o STF da sua própria jurisprudência no caso do piso da educação e acarretando, tanto a União quanto o STF, impactos orçamentários e financeiros aos Estados e Municípios, sem a devida contrapartida e sem arcar com os custos de tal criação legislativa e jurisprudencial.

5) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1,1 bilhão executados como DEA em 2023, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões. Constatou-se que 100% da amostra de DEA não respeitou os requisitos estabelecidos no referido comando legal (item 2.6.1.6). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalvas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2022 e alerta nos exercícios de 2020, 2021 e 2022

Para esclarecer o apontamento sobre a sugestão de ressalva com relação à execução de despesas de exercícios anteriores executadas em 2023 faz-se necessário, inicialmente, esclarecer alguns pontos que constam no item 2.6.1.6 da seção analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2023.

Consta um indicativo de que houve execução de DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Analisando o item 2.6.1.6 pode se ter uma melhor percepção do entendimento da Auditoria sobre o referido artigo, conforme trecho da página 306 da Seção Analítica:

“... a análise dos processos que compuseram a amostra da Auditoria resultou no entendimento de que as despesas já eram conhecidas no exercício de competência e não foram executadas tempestivamente por falta de orçamento ou por deficiências de gestão que resultaram em inadimplência. Logo, os requisitos para execução de despesas, de acordo com a Lei Federal no 4.320/1964, não foram observados.”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Auditoria considera a utilização deste elemento de despesa como irregular, pelo fato de a despesa já ser conhecida no exercício financeiro de 2022, alegando não haver enquadramento no artigo 37 da Lei 4.320. Assim, é necessário abordar o conteúdo do artigo 37, visto que ele é que justifica a existência dos registros por DEA:

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

Observa-se que o referido artigo trata as três possibilidades de enquadramento em despesas de exercícios anteriores, conforme fragmentação do caput do artigo a seguir:

- para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida
- e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente

No Estado da Bahia, as referidas despesas foram regulamentadas pelo Decreto Nº 181-A de 09 de julho de 1991, onde o seu art. 1º reproduz as hipóteses de DEA previsto na Lei 4.320:

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

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

- I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;
- III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente. “

O referido Decreto, inclusive, aborda sobre a competência para o reconhecimento deste tipo de despesa e a necessidade de apuração de responsabilidade.

Para a adequada interpretação deste tipo de despesa, previsto na Lei 4.320, é necessário se ter a correta compreensão do Direito Financeiro vigente no ordenamento



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

jurídico e das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial, do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

A Lei 4.320 trata, em sua essência, de orçamento público, com todos os seus princípios e regras, e, no caso da despesa, as suas etapas de execução. Ou seja, a Lei 4.320 traz as regras específicas de orçamento e direito financeiro. Neste sentido, a sua interpretação precisa considerar isso. Este ponto será bastante abordado, pois quando o texto do art. 37 da Lei 4.320 menciona “os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”, ele está se referindo às despesas que, embora o seu fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores, no orçamento o seu reconhecimento está se dando no exercício atual.

Não haveria outra forma de reconhecer tais obrigações se não através de uma rubrica referente a exercícios anteriores. Isso é importante por que o Relatório Analítico, no item 2.6.1.6 aborda, em diversos momentos, que há situações que já se conhecia a obrigação no exercício de sua referência, no caso em questão em 2022, por exemplo, e que, portanto, na linha de raciocínio construída pela Auditoria, não teria previsão na Lei 4.320, conforme trecho a seguir da página 305:

“Da análise dos processos de pagamento, verificou-se que as despesas eram conhecidas no exercício de competência, podendo ser empenhados e contabilizados, pelo menos de forma estimativa. Portanto, não há justificativa para terem sido executadas, na sua integralidade, no exercício seguinte, pela rubrica de DEA.”

Logicamente que não se pretende aqui convencer o Tribunal de que a execução de despesas de exercícios anteriores seja normal, ao contrário, é uma situação excepcional prevista na legislação, a qual estabelece a competência para o seu reconhecimento. Entretanto, não pode o Tribunal alegar que tais despesas não encontram fundamentação na Lei 4.320.

A 9ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público traz um exemplo similar no item 4.6.1.4. Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) X Indenizações e Restituições X Elemento Próprio, conforme trecho da pag. 122:

“Uma entidade contrata uma prestação de serviços de limpeza para o período de janeiro a outubro, empenhando a respectiva despesa no elemento próprio 39 (serviços de terceiros – pessoa jurídica). Em novembro, a entidade não renova em tempo o contrato e a empresa contratada mantém a prestação de serviços **sem o suporte orçamentário**. Somente em dezembro é realizado novo contrato, regularizando a situação. Sem deixar de considerar os impactos legais, a entidade deve empenhar a despesa relativa à prestação de serviços em novembro (dentro do exercício), realizada sem contrato, no elemento próprio que retrate a prestação de serviços, ou seja, no elemento 39. Nesse caso, não



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

deve ser utilizado o elemento 93, pois a despesa está sendo paga diretamente à empresa contratada por conta de uma relação contratual, mesmo observado que a relação contenha vícios de legalidade e que se saliente o dever dos mesmos serem sanados, visto que não deve a Administração Pública locupletar-se com o serviço prestado por outrem. Assim, resta claro que não há natureza de restituição decorrente de valores pagos a maior ou mesmo indevidos por parte da empresa prestadora de serviços, nem ação ou omissão do ente público que mereça reparação por danos morais ou materiais. **Caso tal despesa venha a ser empenhada no exercício seguinte à prestação de serviços, utilizar-se-á o elemento 92.” (Grifo nosso).**

Observa-se que o MCASP traz situação muito similar aos casos que o TCE aponta no Relatório, onde a obrigação já era conhecida, pois se tratava de uma despesa regular. Logicamente, o Manual orienta a execução da despesa de forma prévia, com o empenho no elemento 39. Contudo, para os casos em que o empenho seja realizado no exercício seguinte, é claro em afirmar que se trata de despesa do elemento 92 – Despesas de exercícios anteriores. Ou seja, o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o artigo 37 da Lei 4.320, e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

O MCASP diferencia os aspectos orçamentários e patrimoniais, onde o primeiro se refere à execução da despesa e da receita sobre a ótica da Lei 4.320, e o segundo se refere à essência da contabilidade, conforme trecho da página 113:

“Entretanto, a ótica implementada pela Lei nº 4.320/1964 não é suficiente para a correta mensuração, avaliação e registro dos fatos contábeis do setor público. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o regime da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das transações e outros eventos sobre o patrimônio são reconhecidos quando ocorrem, independentemente de recebimento ou pagamento. **Nessa lógica, também não há exigência de que as despesas orçamentárias sejam empenhadas ou que as receitas orçamentárias sejam efetivamente arrecadadas para que haja o devido reconhecimento sob o ponto de vista patrimonial.” (Grifo nosso)**

Tais pontos foram levantados para demonstrar que a Lei 4.320 se refere, em essência, à execução orçamentária, e esta premissa é fundamental para a sua correta interpretação. Há no MCASP outros diversos trechos que reforçam essa tese. Assim, conforme já abordado, quando a Lei 4.320, no caput do art. 37, se refere aos “compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”, este reconhecimento não é contratual ou patrimonial. A Lei está abordando o reconhecimento orçamentário, o qual se dá na despesa que é legalmente empenhada naquele orçamento, seguindo o disposto no inciso II do artigo 35 da referida Lei:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

...

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.”. (sic)

Todos os argumentos expostos até aqui são necessários para demonstrar ao Tribunal que não é coerente a conclusão de que não há enquadramento ao artigo 37 da Lei 4.320 na execução da despesa de exercícios anteriores, nos casos em que o Estado já conhecia a existência de tais obrigações.

Bom destacar que não há aqui pretensão de normalizar a utilização da execução de despesa no elemento 92, ao contrário. É sabido que a boa gestão orçamentária requer o empenho prévio, conforme preconizado no artigo 60 da Lei 4.320. Entretanto, para as excepcionalidades a esta regra, há a previsão do pagamento de despesas de exercícios anteriores no artigo 37 da Lei 4.320.

Ressalta-se que em âmbito Federal o artigo 37 da Lei 4.320 foi regulamentado pelo Decreto nº 62.115, de 15 de janeiro de 1968. Observa-se que o referido Decreto expõe as hipóteses de DEA previstas no caput do artigo 37 da Lei 4.320, determinando a competência para o seu reconhecimento:

“Art. 1º. Poderão ser pagas por dotação para "despesas de exercícios anteriores", constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único. As dívidas de que trata êste artigo compreendem as seguintes categorias:

- I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las que não se tenham processado na época própria.
- II - despesas de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;
- III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Art. 2º. São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores os chefes das repartições, exceto as compreendidas no inciso III do parágrafo único do artigo anterior, que deverão ser reconhecidas pelo Ministro de Estado, dirigente de órgão subordinado à Presidência da República, ou autoridades a quem êstes delegarem competência. “. (sic)

As despesas de exercícios anteriores previstas no inciso III do artigo 1º do referido Decreto exigem que o Ministro de Estado reconheça a obrigação, ou dirigente máximo de órgão subordinado à Presidência da República.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No âmbito estadual há o Decreto 181-A, de 09 de julho de 1991, que regulamenta a execução de despesa de exercícios anteriores. Observa-se que o referido Decreto aborda a competência para o reconhecimento das despesas e ainda a exigência de apuração das responsabilidades:

“Art. 2º - São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores:

I - o ordenador da despesa da Unidade Gestora onde teve origem o débito, nos casos dos incisos I e II do artigo anterior;

II - o Secretário de Estado ou dirigente de órgão subordinado diretamente ao Governador ou outro designado por algum destes, em se tratando da situação prevista no inciso III do artigo anterior.

III - tratando-se de despesa com pessoal e obrigações patronais, os diretores dos Serviços de Administração Geral de cada Secretaria ou os dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Governador.”

O Estado da Bahia não vem medindo esforços para diminuir as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA. Especificamente o Poder Executivo, conforme demonstração abaixo, reduziu o percentual de participação de DEA no empenho total de 4,36% em 2015 para 1,52% em 2023:

Em Reais

Análise da Despesa com DEA no período de 2015 a 2023 – Poder Executivo			
Exercício	Empenhado Total	Empenhado elemento 92	%
2015	35.679.645.679	1.555.853.525	4,36%
2016	38.608.464.307	1.642.618.530	4,25%
2017	41.137.235.350	1.605.663.752	3,90%
2018	42.194.877.431	1.077.354.956	2,55%
2019	43.988.182.738	1.243.195.629	2,83%
2020	44.407.895.779	1.226.031.634	2,76%
2021	51.627.403.061	1.328.322.562	2,57%
2022	65.601.585.320	1.040.857.089	1,59%
2023	71.265.482.820	1.081.801.650	1,52%

Fonte: Fiplan Gerencial

Analisando um período de tempo maior fica evidente a redução do gasto de DEA. Se compararmos o percentual de execução da despesa de DEA de 2023 com o de 2015 fica constatado que, neste período, o Poder Executivo reduziu o DEA em cerca de um terço (65,19%), que equivale à redução do percentual de 4,36% de despesa empenhada de DEA em 2015 em relação à despesa empenhada total, para 1,52% em 2023. Se o Poder Executivo mantivesse mesmo nível de execução de DEA de 4,36% de 2015, em 2023, esta despesa ultrapassaria a casa dos R\$ 3,1 bilhões, conforme tabela a seguir:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Análise da Despesa com DEA no período de 2015 x 2023			
Item	Empenhado Total	% de DEA*	Valor sir
Simulação do DEA de 2023 com o % de execução de DEA de 2015	71.265.482.820	4,36%	
DEA executado em 2023	71.265.482.820	1,52%	
Redução da Despesa com DEA		2,84%	
Redução relativa com DEA 2023 x 2015		65,19%	

Fonte: Fiplan Gerencial

Outro ponto importante para demonstrar que o nível atual de execução de despesas por DEA não vem afetando o equilíbrio fiscal do Estado é a reflexão sobre a sua Disponibilidade de Caixa. No final do exercício de 2022 a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo foi superior ao valor de execução de despesa por DEA no exercício de 2023, conforme tabela a seguir:

Análise Disponibilidade de Caixa 2022 e DEA do Executivo 2023		
Disponibilidade de Caixa líquida 2022	DEA 2023	Saldo da Disponibilidade 2022 com a dedução do DEA de 2023
6.246.904.973	1.081.801.650	5.165.103.323

Fonte: Fiplan Gerencial e Anexo 5 do RGF Consolidado

A análise por Poder também se mostra relevante para entender como cada Poder, com autonomia orçamentária, contribui para a formação do DEA total do Estado, bem como a participação do DEA em seus empenhos totais. Essa análise pode ser verificada abaixo:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em Reais

Análise execução DEA por Poder em 2023			
Poder	Empenhado Total	Empenhado de DEA	% DEA
Legislativo	1.437.289.420	1.324.380	0,09%
Judiciário	3.799.814.948	414.469.171	10,91%
Executivo	71.265.482.820	1.081.801.650	1,52%
Ministério Público	996.071.964	4.880.905	0,49%
Defensoria Pública	369.378.264	566.578	0,15%
TOTAL	77.868.037.417	1.503.042.685	1,93%

Fonte: Fiplan Gerencial

A tabela acima permite concluir que a participação de DEA nos empenhos totais do Poder Executivo é da ordem de 1,52%, que, como já visto anteriormente, é a menor da séria histórica analisada (desde 2015).

Ainda com relação à Disponibilidade de Caixa, vale esclarecer que na Prestação de Contas do Estado da Bahia, o valor que as unidades da administração Direta e Indireta informam sobre os processos de DEA, que serão empenhados no exercício seguinte, são abatidos na Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ANEXO 5 da LRF, na coluna de Demais Obrigações Financeiras, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

O referido Manual, no capítulo do anexo 2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal, trata do reconhecimento de obrigações a pagar em atraso como dívida. Observa-se, conforme trecho da página 588 da 13ª edição do MDF, que devem ser consideradas como dívida apenas as obrigações que não tenham disponibilidade de caixa:

“Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e **para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte**. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.” **(grifo nosso)**.

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado, e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG de nível B, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito, e para o exercício de 2022, na avaliação feita em 2023, obteve uma avaliação de CAPAG nível A.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

6) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na- SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989 e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (item 2.6.1.6). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018, 2020, 2021 e 2022, ressalva no exercício de 2018 e alerta e ressalva no exercício de 2022;

Em relação ao trecho do Relatório da Auditoria do TCE no exercício de 2023, em que aborda uma análise das secretarias SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, nas quais alega-se que a realização de despesa de DEA é superior ao saldo de dotação do exercício imediatamente anterior, **cabe destacar que, aplicando esta mesma análise sobre os dados do Estado, fica demonstrado que o problema detectado pelo TCE é pontual, pois, havia saldo orçamentário suficiente, no orçamento do Estado do exercício anterior, para a execução do DEA no exercício seguinte.**

No final do exercício de 2022 a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo foi superior ao valor de execução de despesa por DEA no exercício de 2023, conforme tabela a seguir:

Em Reais		
Análise Disponibilidade de Caixa 2022 e DEA do Executivo 2023		
Disponibilidade de Caixa líquida 2022	DEA 2023	Saldo da Disponibilidade 2022 com a dedução do DEA de 2023
6.246.904.973	1.081.801.650	5.165.103.323
Fonte: Fiplan Gerencial e Anexo 5 do RGF Consolidado		



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ainda com relação à Disponibilidade de Caixa, vale esclarecer que na Prestação de Contas do Estado da Bahia, o valor que as unidades da administração Direta e Indireta informam sobre os processos de DEA, que serão empenhados no exercício seguinte, são abatidos na Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ANEXO 5 da LRF, na coluna de Demais Obrigações Financeiras, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

O referido Manual, no capítulo do anexo 2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal, trata do reconhecimento de obrigações a pagar em atraso como dívida. Observa-se, conforme trecho da página 588 da 13ª edição do MDF, que devem ser consideradas como dívida apenas as obrigações que não tenham disponibilidade de caixa:

“Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e **para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte**. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.” **(grifo nosso)**.

Portanto, por haver disponibilidade de caixa suficiente, a existência de tal achado não pode ser considerada como dívida, descabendo a expedição da ressalva citada e, sobretudo, do alerta proposto de nº. 9, pois não se pode considerar configurado empréstimo irregular em relação a quem tinha caixa suficiente para fazer frente às obrigações de maneira global.

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado, e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG de nível B, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito, e para o exercício de 2022, na avaliação feita em 2023, obteve uma avaliação de CAPAG nível A.

Portanto, na análise do orçamento do Estado como um todo, não se observa a configuração de qualquer assunção de obrigação em valor superior ao orçamento estadual de modo global, tendo em vista que havia saldo para pagamento de DEA de toda a Administração Estadual.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, tal ponto específico não pode recair sobre a responsabilidade do Governador nas contas de governo, tendo em vista que na visão macro do orçamento havia saldo orçamentário para atender aos gastos realizados pelo Estado da Bahia no ano de 2022/2023.

Acerca da SAEB, cabe destacar que o descompasso verificado vem a reboque do exponencial crescimento das despesas decorrentes da pandemia da Covid-19, que exigiu do Tesouro monumental esforço para o financiamento dos gastos no período, a saber:

Assistência à Saúde - Planserv

A dificuldade de prover assistência médica no Brasil, seja no sistema público ou privado, é histórica e vem se acentuando continuamente. O custo da saúde cresce acima da capacidade de financiamento de sistemas e empresas, levando a um cenário de crise econômica e assistencial. No sistema privado de saúde no Brasil, as operadoras de planos de saúde, em particular aquelas com contratos empresariais e coletivos (que representam hoje em torno de 87% dos contratos deste setor), repassam o aumento destes custos às empresas. Já as operadoras com contratos individuais (que representam hoje 13% do mercado) repassam estes custos, limitados aos aumentos autorizados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar. Por sua vez, as entidades públicas (autarquias e administrações diretas), como é o caso do Planserv, têm mecanismos de repasse destes custos restritos, tornando o cenário muito mais desafiador.

No caso específico do Planserv, ocorreu uma redução do orçamento a partir de 2019 de aproximadamente 14%, equivalente a R\$ 220 milhões por ano, secundária à mudança na lei de contribuição da parte dos órgãos do Estado e ainda pela saída de beneficiários no período de 2019 a 2021 por diversos motivos, a exemplo de morte, idade, impossibilidade contributiva e exoneração, que interferem negativamente no financiamento da Assistência. Diversas ações foram implementadas na busca de ajustar o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

custo da assistência a este novo orçamento, a exemplo de: redução nos valores pagos a diversos serviços (laboratório, imagem, hemodinâmica, cirurgia bariátrica e outros), padronização de cobertura com medicamentos Genéricos e Biossimilares, diretrizes técnicas de utilização com restrição de cobertura (principalmente na área da oncologia), congelamento nos preços de serviços, procedimentos e insumos, aumento nas ferramentas de controle e auditoria, realocação de recursos, além de outras ações. Todas estas ações atenuaram, principalmente no início, o custo assistencial para ajustar à redução do orçamento. Vale aqui destacar que mesmo tendo redução do teto orçamentário anual, essa redução não se deu na execução dos tetos dos prestadores de serviços, onde o impacto seria diretamente na falta de assistência à saúde dos beneficiários.

Ademais, o Planserv convive com o crescimento do grupo de beneficiários idosos, sendo o aumento da longevidade um fator de risco preponderante no segmento das autogestões, pois é comprovado que há uma correlação direta entre envelhecimento e aumento das despesas de atendimento de saúde, que impactam fortemente a viabilidade e o custo dos planos de saúde de autogestão. A tendência é de que o sistema seja composto por cada vez mais idosos, de modo que a mudança do modelo assistencial que vêm sendo nos últimos anos implementada pelo Planserv, estruturando um programa de promoção à saúde e prevenção de doenças, que poderá preparar o Planserv para sua sustentabilidade no futuro. Diante disso, tem sido a cada dia mais desafiador equilibrar os custos assistenciais à receita, seja pela necessidade de ampliação de novos procedimentos no rol do Planserv, seja pela falta de reajustes aos prestadores.

O cenário da pandemia, que inicialmente até reduziu o consumo de recursos assistenciais em âmbito ambulatorial, agora traz um cenário de maior despesa para o Plano, pois, esta redução inicial, retorna em 2022 com um expressivo aumento do consumo assistencial reprimido, em função de atendimentos postergados, agravamento clínico, além dos efeitos secundários e sequelas da Covid. Diversas matérias publicadas já previam um aumento do custo assistencial na saúde suplementar do Brasil na ordem de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

12% a 16% para o ano de 2022. Todo este cenário: aumento do consumo de recursos assistenciais, redução de orçamento, pressão por reajustes de procedimentos e insumos por parte de prestadores e médicos, incorporação de novos medicamentos e tecnologias, coloca o Planserv com uma sinistralidade acima de 102%.

Ainda é bom ressaltar, que no ano de 2022, tivemos que credenciar prestadores, principalmente no interior do Estado, onde 36 prestadores firmaram contrato com o Planserv através do processo de credenciamento. Deste número, 31 novos prestadores ingressaram na rede Planserv. Os 5 estabelecimentos restantes já possuíam contrato desta natureza com a Assistência, razão pela qual não foram considerados na atualização do quantitativo geral. Ressalta-se que dos 36 estabelecimentos com novos contratos, 29 estão localizados no interior e sete em Salvador, tendo em vista a diretriz desta Assistência na ampliação e interiorização dos serviços dentro do Estado. No ano de 2022 também foram atendidos 79 pedidos de extensão de credenciamento para 29 estabelecimentos de saúde já credenciados, aumentando assim a oferta de serviços.

Ainda em 2022, o Planserv precisou reajustar 89 medicamentos pertencentes ao grupo de suporte medicamentoso, oncologia, antibióticos de última geração e medicamentos de uso em pacientes internados, com um impacto financeiro anual de aproximadamente R\$ 9 milhões.

Em 2022, a Assistência reajustou os prestadores de classe A, juntamente com os honorários médicos de diversas especialidades, a saber: ortopedia, neurologia, angioplastia coronária e cateterismo cardíaco, cirurgia de mão, cirurgia geral pediátrica, ginecologia e obstetrícia, mastologia, neurocirurgia, otorrinolaringologia, parto, urologia entre outros. Houve também reajuste das diárias, taxas, atendimentos de emergências e taxas de sala ambulatorial da tabela sintética hospitalar dos hospitais classe A.

Programa Primeiro Emprego



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Primeiramente, foi citado pelo TCE processos de pagamento por DEA, dos contratos que atendiam ao Primeiro Emprego, atinentes aos meses de setembro e outubro de 2022, além dos reequilíbrios financeiros. Ato seguinte, em súmula, foi concluído que as justificativas se repetem ao longo dos exercícios e não são capazes de afastar as irregularidades, havendo descumprimento direto da Lei Federal nº 4.320/1964.

Em cumprimento ao regramento do instrumento subscrito, até então, com a Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM, sob Nº 077/2016, e considerando o ordenado pelo Tribunal, os pagamentos a serem efetuados à referida fundação só são possíveis, após entrega da extensa documentação, capaz de comprovar o cumprimento das metas alcançadas no referido contrato.

Em 2022, em tempo hábil, os devidos empenhos foram criados, mas sem possibilidade de liquidação em razão do descumprimento da Fundação. É possível perceber, do despacho criado no doc. SEI nº 00062221190, que, em 16/02/2023, ainda faltavam alguns ajustes de documentações, solicitadas pela Saeb, e, ato seguinte prontamente cumprida pela Fundação.

Assim, o pagamento dilargado no tempo dos processos 009.0277.2022.0057114-33 e 009.0277.2022.0070753-30, deu-se, exclusivamente, pela necessidade de cumprimento efetivo dos ditames contratuais para garantir o pagamento coerente com o apontado pelo TCE, não havendo assim, qualquer descumprimento legal.

Seguindo essa mesma égide, concluídos os procedimentos administrativos eletrônicos que pertine ao pagamento de valores à referida Fundação devido ao reequilíbrio econômico, reconhecido, por meio dos processos 009.0277.2022.0065643-29 e 009.0277.2022.0067240-32, sob, no entanto, outros aspectos legais.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Isto porque, os últimos dois sobreditos, sofreram grande impacto para pagamento efetivo no tempo do pedido e avaliação da Saeb. A protelação deveu-se, ao fato de, quando solicitado, ter havido, ato seguinte ao referido pedido, a publicação do Decreto Estadual nº 19.551/2020 que estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

O referido instrumento coibiu a possibilidade de majoração de gastos nos contratos vigentes, suspendendo, em seu dispositivo 2º, as despesas públicas decorrentes da prorrogação e celebração de novos contratos que implicam em acréscimo de despesa, além de impor a necessidade de renegociação dos contratos vigentes à época, impedindo que, após a devida reavaliação houvesse aumento de preços.

Assim, todas as unidades contratantes, pretendendo priorizar os gastos com enfrentamento à emergência de saúde mundial, focando os investimentos para as contratações que promovessem o combate direto ou indireto à Covid - 19, e, além disso, manter ativo os contratos do Projeto de governo em voga, não promoveu reajustes e reequilíbrios que gerasse majorações de despesas públicas correntes.

Com efeito, no período de alto contingenciamento e redirecionamento das despesas públicas, com mote exclusivo de combate e de demais ações de enfrentamento à Covid-19, não foi possível proceder com reajustes e reequilíbrio de preços das contratações vigentes, de forma que, considerando a finalização do período de pandemia, passamos neste a proferir as devidas análises, em cumprimento à cláusula Décima Primeira dos contratos nº 077 e 078/2016, respeitando-se ainda os limites impostos pela Lei Estadual nº 9.433/05.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Na ocasião da análise, após Parecer jurídico em 10/05/2023, foi efetivado o empenho em 05/06, havendo reconhecimento da despesa em 22/06/2023, e liquidação do empenho para prosseguimento do pagamento das despesas devidas e reconhecidas.

Nesta mesma linha, é mister ressaltar acerca do tempo de inclusão de empenhos e do cumprimento do artigo nº 60, da Lei 4.320/64. Importante reforçar que a Saeb, tem se munido com todas as ações possíveis com fito de evitar repetição da referida ação, como a inclusão, com maior antecedência, dos pedidos de recursos, de todos os contratos, para efetiva liberação de recurso com considerável anterioridade, visando o devido empenho prévio e se precavendo de eventuais atrasos.

Com efeito, salvo melhor juízo, mais uma vez, repita-se que não se trata de descumprimento dos ditames legais. Em verdade, pretendendo cumpri-los, esta pasta tem envidado esforços para cumprimento integral de todas as normas que envolvem a execução dos seus projetos, compatibilizando-as com as normas orçamentárias, a fim de garantir ações com lisura e garantias jurídicas, havendo apenas o aguardo do fluxo de cumprimento das exigências contratuais e exaradas pelo TCE, por parte das Contratadas, e, cumprimento de Ato Normativo estadual.

Reforçam-se ainda, que a Saeb se tem aprimorado esforços para que não haja repetição do ocorrido. No que pertine ao PPE, foram subscritos 03 (três) instrumentos de Convênios com entidades parceiras para a execução do referido, onde consta cronograma de repasses vinculado ao Plano de ação e prestação de contas, em consonância com a legislação vigente.

Quanto à **SESAB**, detalhamos, abaixo, alguns dos processos pagos em 2023 como DEA pela SESAB e examinados e destacados pela auditoria da Corte de Contas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No tocante à liquidação nº 1960100832300039608 do Hospital Espanhol, sob rubrica indenizatória no período de 01/12/2022 a 31/12/2022, a DGESS emitiu Nota Técnica em 30 de janeiro de 2023. O Núcleo de Prestação de Contas recepcionou os documentos desse período indenizatório em 23 de janeiro de 2023, com emissão do Parecer Técnico, elaborado pelo Núcleo de Prestação de Contas em 08/03/2023, TRD assinado em 10/03/2023. Empenho e liquidação em 15/03/2023.

Liquidações do Contrato nº 023/2019, da Fundação José Silveira:

a) Na liquidação nº 1960100832300016001, referente à competência de dezembro de 2022, a Coordenação de contratos de Serviços de Saúde das Unidades Próprias sob Gestão Direta – CGD emitiu Parecer, contendo todos os atestos dos serviços prestados pela FJS pelas unidades de saúde contempladas em 31 de janeiro de 2023, com empenho realizado em 08/02/2023 e liquidação na mesma data;

b) A liquidação nº 1960100832300002726, referente à competência de novembro de 2022, a Coordenação de contratos de Serviços de Saúde das Unidades Próprias sob Gestão Direta – CGD emitiu Parecer, contendo todos os atestos dos serviços prestados pela FJS pelas unidades de saúde contempladas em 13 de dezembro de 2022, com empenho e liquidação realizados ainda no exercício de 2022.

Em relação a liquidação nº 1960100832300012144, referente à prestação de serviços médicos sob rubrica indenizatória pelo Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS, da competência de dezembro de 2022, o INTS encaminhou documentação referente aos serviços prestados em 06 de janeiro de 2023, a CGD emitiu Parecer, contendo todos os atestos dos serviços prestados pelo INTS das unidades de saúde contempladas em 18 de janeiro de 2023, com assinatura do TRD em 02/02/2023, com empenho em 02/02/2023 e liquidação em 03/02/2023.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Registra-se que nas despesas identificadas acima, tanto contratuais quanto indenizatórias, o tempo de análise da prestação de contas até a finalização de todas as pendências observadas nos processos de pagamentos se estendeu até a data limite para o procedimento de execução orçamentária no ano de 2022, que ocorreu em 16 de dezembro, conforme Anexo II – Datas Limite para o Encerramento, do Manual de Encerramento do Exercício de 2022, expedido pela Secretaria da Fazenda, não tendo tempo hábil para o devido empenho no ano corrente.

Cabe salientar que na liquidação 1960100832300002726 ocorreu um empenho prévio, ainda que parcial no exercício de 2022, com posterior complemento no ano subsequente, em razão da data limite da execução orçamentária definido pela SEFAZ, conforme apontado acima.

Em relação aos pagamentos sob rubrica indenizatória, importante pontuar que a despesa é aquela analiticamente comprovada em processo de prestação de contas, criteriosamente avaliada pela Coordenação de Contratos ou unidade responsável pela fiscalização da prestação do serviço, e cujo empenho da despesa somente se processa após Parecer Técnico da área sobre a legitimidade dos documentos apresentados em relação aos serviços prestados, e, fundamentalmente, de Termo de Reconhecimento de Débito, deferido pelo gestor do SUS.

Acrescentamos, ainda, que no prévio empenho, a execução da despesa fixada e suas alterações, segue o ritmo da execução da despesa prevista, mesmo sendo despesa contratual, e no setor de saúde é essencial por natureza, cuja interrupção de serviços pode provocar graves e irreparáveis prejuízos, incluindo perda de vidas humanas.

Por isso, se faz necessário, em algumas ocasiões as sobreposições, que, eventualmente, pode comprometer o saldo de dotações mensais, e, conseqüentemente,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

pode ultrapassar a execução orçamentária do exercício da geração da despesa, contrastando com o princípio orçamentário da anualidade ou periodicidade.

Diante do exposto, informamos que a Secretaria da Saúde vem executando, desde 2021, registros contábeis do Reconhecimento do Passivo por Competência – RPC, com afetação do passivo financeiro e reflexo nas demonstrações contábeis; vem efetuando maior volume de despesas empenhadas, com fontes de recursos do Tesouro e outras fontes; ampliando o volume de despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e qualificando a inscrição das despesas inscritas em Restos a Pagar n/Processados; realizando maior contingente de modificações orçamentárias para aproveitamento de saldos orçamentários e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do Estado, em interação constante com as unidades gestoras da SESAB, como também com o DEPAT/SEFAZ, visando um horizonte temporal para saneamento dessa excepcionalidade de despesas, a patamar de normalidade.

7) subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF (item 2.6.1.7). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022;

Outro ponto abordado no item 2.6.1.7, que o Relatório afirma haver uma subavaliação dos Restos a Pagar. O trecho do Relatório aponta os dados de inscrição de Restos a Pagar do exercício de 2023:

“De acordo com os relatórios, foram inscritos R\$2,3 bilhões em RPs, sendo R\$1,4 bilhão não processados e R\$859,8 milhões processados. Esses valores indicam um crescimento de 19,0% nas inscrições totais de restos a pagar em 2023, em relação ao exercício anterior.”

A tabela a seguir demonstra o histórico de inscrição de Restos a Pagar entre os exercícios de 2015 a 2023.



ESTADO DA BAHIA

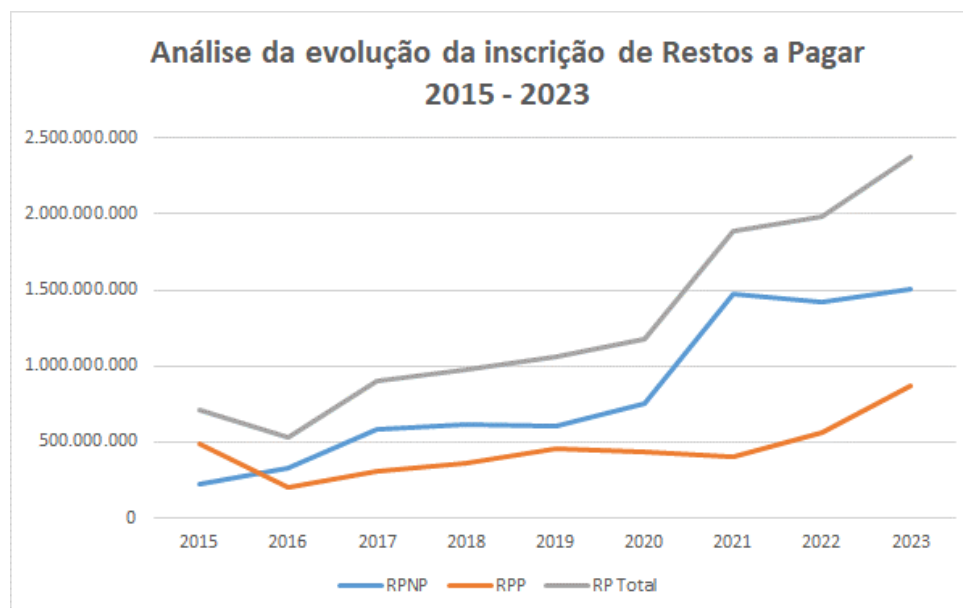
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em Reais

Análise da evolução da inscrição de Restos a Pagar 2015 - 2023			
Ano	RPNP	RPP	RP Total
2015	222.196.045	492.714.053	714.910.098
2016	333.164.478	200.896.793	534.061.271
2017	584.951.610	313.452.841	898.404.451
2018	618.354.515	362.695.758	981.050.273
2019	600.475.911	458.590.596	1.059.066.507
2020	749.789.729	432.737.837	1.182.527.566
2021	1.476.070.408	406.815.497	1.882.885.905
2022	1.418.815.621	566.756.899	1.985.572.520
2023	1.504.122.039	874.636.060	2.378.758.099

Fonte: Fiplan Gerencial

Conforme demonstrado na tabela, em 2021, 2022 e 2023 houve um crescimento importante na inscrição de Restos a Pagar. Se considerarmos apenas os valores de RP não processado, percebe-se que a sua inscrição em 2021 praticamente dobrou em relação à 2020, com pequena redução em 2022, e novo aumento em 2023. Entretanto em 2022 houve crescimento dos Restos a Pagar Processados, fato que se repetiu em 2023. O gráfico a seguir demonstra esta evolução da inscrição de Restos a Pagar:



Observa-se que a inscrição de restos a pagar não processado vem numa curva de inscrição crescente desde o exercício de 2015 até 2021, com uma pequena redução em 2022, e novo avanço em 2023, saindo do valor de R\$ 222 milhões em 2015 para 1.504 milhões em 2023. Este crescimento do RP não processado representa o esforço do Estado em reconhecer orçamentariamente as despesas dentro do exercício da ocorrência do fato



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

gerador, pois o RP Processado, por já ter havido a liquidação, somete o pagamento fica postergado para o exercício seguinte.

Ressalta-se que, para inscrição em Restos a Pagar, as diversas unidades do Estado precisam seguir as orientações do Manual de Encerramento do Exercício, especificamente o Anexo II, que trata das datas limites para execução orçamentária, num cronograma de datas encadeadas para permitir o encerramento do exercício e a sua prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado. Neste sentido, o Manual orienta que as unidades se planejem para realizar o empenho das despesas do exercício de forma prévia, para permitir a inscrição de restos a pagar processados e não processados, conforme trecho da página 12 da 11ª Versão do Manual de Encerramento do Exercício:

“Para efeito do encerramento do exercício financeiro, deve ser identificado o pertencimento da despesa por meio das regras de classificação estabelecidas durante a apuração dos valores que serão pagos no exercício seguinte, classificando tais despesas em Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados. As Diretorias Gerais ou unidades equivalentes devem observar as datas limites previstas no Anexo II deste Manual, para que seja planejada a apuração dos valores que podem ser pagos no exercício corrente.”

Neste sentido, diante do que foi exposto, fica demonstrado que o Estado, no processo de inscrição dos valores em Restos a Pagar, busca reconhecer as despesas no exercício financeiro de sua competência, havendo em crescimento do valor de RPNP em 2023 de 576,93% em relação ao valor inscrito no exercício de 2015.

8) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023 (item 2.6.1.8). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 a 2022;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No que diz respeito às emendas parlamentares, a Auditoria reconheceu que houve cumprimento do art. 51 da LDO/2023, uma vez que foram destinados 51,78% para a saúde (limite mínimo de 50%), 25,97% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 22,25% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%)

Além disso, após a resposta da SEC, uma das Secretarias que possui maior representatividade na questão das emendas, reconheceu-se que os impedimentos relatados atendem ao disposto na legislação.

Concluindo, o processo de execução das Emendas Parlamentares embora venha sendo aprimorado a cada ano no âmbito do Governo, ainda apresenta inúmeros desafios e os resultados ainda não permitem alcançar a plena execução dos projetos.

A Auditoria apontou como achado a não publicação de tais impedimentos. Assim, constata-se que houve clara evolução na matéria.

Saliente-se que a articulação com parlamentares e suas assessorias é essencial para apoiar o diálogo com órgãos e secretarias competentes, que frequentemente apontam óbices e entraves à execução das emendas impositivas. Através dessa articulação, busca-se orientar sobre os procedimentos administrativos a serem adotados, visando realizar os ajustes necessários com maior celeridade e eficiência. Em 2023, o Estado alcançou uma execução de 81,79% das emendas, superando os resultados obtidos nos anos de 2017 a 2022. Assim, o Estado está na direção correta para buscar atingir a meta de 100% de execução.

Portanto, considerando os avanços realizados não caberia a inclusão de tal item como suporte para desaprovação por mera ausência de publicação do impedimento, sendo que os impedimentos foram devidamente justificados e acatados pela Auditoria, não havendo qualquer comprovação de atuação dolosa



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

para não cumprimento das emendas parlamentares e sim dificuldades e impedimentos operacionais na sua execução.

9) as fragilidades de controle da inadimplência relacionada a prestação de contas dos convênios e congêneres, a ausência de sistema de gestão e controle de convênios e a ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (item 2.6.1.9). As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 a 2022 e ressalva no exercício de 2022;

É imprescindível enfatizar o comprometimento contínuo do Estado, por meio da Saeb, em buscar uma solução adequada para a gestão das parcerias no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em que pese essa iniciativa requerer a estruturação de instância administrativa para o controle sistêmico de convênios e instrumentos congêneres para dar sustentabilidade à solução, medida que se relaciona com o item 1.1 da Resolução TCE Nº 000101/2023.

Considerando o exposto nas respostas aos apontamentos anteriores, e, considerando todas as etapas já realizadas, desde a pesquisa inicial, estudos e contribuições em diversos processos, a Saeb publicou, em junho/2024, consulta pública, com o intuito de buscar empresas interessadas em licenciamento de software capazes de atender às demandas das parcerias (MROSC, contrato de gestão e convênios). Nesse sentido, submeteu-se o Termo de Referência, com o objetivo de realizar levantamento de valores de mercado, identificar a existência de empresas interessadas em participar do certame licitatório, bem como colher contribuições aos requisitos funcionais para o sistema pleiteado.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, corroborando com as diretrizes da Norma específica em vigor e dos apontamentos do referido Tribunal, a Saeb vem envidando esforços para aprimorar o termo de referência da contratação e compatibilizá-la às demandas do Estado. Com a contratação da empresa especializada em licenciamento de software capaz de atender às demandas das parcerias, a Saeb busca disponibilizar, no segundo semestre de 2024, Ata de Registro de Preço de sistema informatizado para gestão dos instrumentos, podendo atender aproximadamente 35 órgãos e entidades da administração pública.

10) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 1º, art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 (item 2.6.2.3). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio do exercício de 2022;

Tal item relaciona-se com a ordem cronológica de pagamentos. Entretanto, cabe destacar que a Lei 9.433/2005 foi revogada integralmente. Não há mais a obrigação de publicação da relação de todas as faturas, na forma da Lei 9.433/2005.

A Lei Federal 14.133 exige “a disponibilização, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, da ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem”.

A Lei Federal citada, cuja vigência plena se deu a partir de janeiro/2024, também estabeleceu possibilidade de alteração da ordem cronológica, o que ensejou necessidade de adaptação da regulamentação que vinha sendo elaborada pelo Estado da Bahia, bem como dos sistemas necessários para o cumprimento de tal obrigação.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A alteração da legislação ensejou necessidade de revisão da minuta de Decreto, mas os ajustes já foram realizados e encaminhada a minuta para análise da Casa Civil e do Exmo. Sr. Governador do Estado.

O processo SEI com toda a tramitação e a referida minuta é 013.1340.2019.0007353-58.

Por fim, conforme informações da AGE, a publicação da relação de pagamentos com o detalhamento que permita o acompanhamento do cumprimento da ordem cronológica será realizada no portal Transparência Bahia. A rotina informatizada está pronta aguardando a publicação do decreto mencionado que regulamentará o procedimento.

11) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$129,4 milhões, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (item 2.6.3.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022;

Em relação aos gastos executados na ação 4131 – Administração de Bolsa de Estágio cabe realçar o objetivo desta despesa, pois trata-se de pagamento de bolsa a estudantes ante a contraprestação de serviço na administração pública estadual, conforme preconiza o Decreto 11.342 de 1 de dezembro de 2008, e como componente do processo de formação do aluno que nada se confunde com auxílio assistencial, portanto plenamente elegíveis com despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Tais despesas referem-se aos programas Mais Futuro/Partiu Estágio e Bolsa Presença que tem sido alvo de discussão entre o Estado e a Corte de Contas desde o exercício de 2020.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Inicialmente passemos a tratar do programa de auxílio permanência (Mais Futuro). Apresentamos dessa forma o contexto sob o qual foi tomada a decisão de eleger essa despesa como MDE, assim, importa salientar que, até a edição do acórdão do Supremo Tribunal Federal, oriundo da ação cível 727 do Estado da Bahia contra a União, em fevereiro de 2020, cujo os efeitos passaram a valer a partir de abril daquele ano, as fontes de financiamento vinculados ao Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza – FUNCEP, não computavam, para fins de cálculo do valor constitucional mínimo de gastos obrigatórios com a Educação, 25%. Portanto, tratava-se de recursos livres para utilização em ações como o Mais Futuro, que objetiva garantir a permanência do estudante do ensino superior e corrigir as distorções sócio econômicas oriundas das desigualdades territoriais da Bahia.

Necessário se faz chamar à atenção que, apesar da nomenclatura do programa ser “auxílio” permanência, os seus efeitos práticos visam tão somente garantir a permanência do estudante na universidade, o que, portanto, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formulação das políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.

Ante o contexto da pandemia, merece destaque o papel dessa despesa para a vida dos estudantes. O Mais Futuro assegura condições para os estudantes manterem suas atividades junto às universidades, eliminando assim os deslocamentos constantes desses às suas cidades de origem, resguardando-os bem como aos seus familiares.

Em 2022, a Procuradoria Geral do Estado, em resposta aos apontamentos nas contas do governador do exercício de 2021 respondeu através do processo sei nº 011.5508.2022.0087456-28 doc. 00059230622 (página 80) especificamente em relação ao programa Mais Futuro que:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“...Quanto ao Programa Mais Futuro, o programa visa garantir a permanência do estudante na universidade, o que, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formulação das políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.”

Em relação ao Programa Bolsa Presença, instituído pela Lei estadual nº 14.310/2021, que se inclui na seara das ações de combate aos efeitos deletérios da pandemia na educação, principalmente no que se refere às perdas do ponto de vista pedagógico que comprometem a manutenção e o desenvolvimento do ensino dos estudantes da rede pública do estado da Bahia, registra-se que o mesmo foi elaborado tomando como tese central, para que esta despesa fosse enquadrada como elegível para MDE, a seguinte argumentação:

A UNICEF destacou em pesquisa publicada em 2020, a importância da alimentação escolar e o seu caráter essencial para as garantias das condições de ensino:

Brasileiros que vivem em domicílios com crianças e adolescentes foram os mais impactados pela redução da renda, pela insegurança alimentar e pela fome.

(...)

A pesquisa revela, também, que grande parte das crianças e dos adolescentes – tanto de escolas particulares quanto públicas – continuou tendo acesso à aprendizagem na pandemia. No entanto, 9% não conseguiram continuar a aprendizagem em casa, ampliando a exclusão no País. Entre os 91% das crianças que seguiram com acesso à educação, uma percentagem significativa não consegue estudar de maneira regular. **“Os resultados deixam claro que o acesso a direitos ocorre de forma desigual no Brasil. Com a pandemia, as disparidades podem se agravar, impactando fortemente quem já estava em situação de vulnerabilidade”**, explica Paola.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Diante desse cenário, o UNICEF reforça o apelo para que o País dê prioridade às crianças e aos adolescentes na resposta à Covid-19. **Isso significa destacar e priorizar os direitos e necessidades de meninas e meninos nos orçamentos, programas e projetos, visando mitigar os impactos da crise – em curto, médio e longo prazos – na vida de crianças, adolescentes e suas famílias** (grifos nossos).

Em face da situação socioeconômica do Brasil, dos Municípios, das características da população infantil e adolescente atendida pelo ensino público, os autores perpassam as análises de dispositivos da Constituição Federal e outros infraconstitucionais, como os da LDB, traçando linhas de argumentação acerca dos dispositivos selecionados e interpretando-os com base, entre outros, no princípio da unidade da Constituição para apresentar opinativo acerca da possibilidade de inclusão das despesas com alimentação no cômputo dos 25% de que trata o art. 212 da CF.

Em 2020, as questões socioeconômicas de que tratam o artigo se agravaram na Bahia e em todo o Brasil diante dos impactos da pandemia causada pelo novo Coronavírus, ensejando decretação de estado de calamidade pública pelo Governo Federal por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, além do estabelecimento de medidas de urgência adotadas nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020, com vista a redução do impacto social decorrente da emergência de saúde pública em voga.

Na Bahia, a situação de emergência para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19 em todo o território do Estado foi publicada no Decreto nº 19.549, de 18 de março de 2020, com posteriores alterações. Em decorrência destes fatos foi decretada, também, a suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino da rede pública estadual conforme Decreto nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações ulteriores, sendo estes apenas alguns dos diversos normativos que orientaram as ações do governo estadual, e estabeleceram suas limitações e possibilidades de atuação em todo o Estado.



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando o contexto da pandemia descrito e ainda persistente, que no momento encontrava-se em sua pior fase, com altos índices de contaminação e de mortes, com indicativos de colapso do sistema de saúde no Estado da Bahia e na maioria dos estados brasileiros, impondo acirramento de medidas restritivas para circulação de pessoas, entre outros, há que se investigar melhor as possibilidades de recorrer a análises mais adequadas aos desafios postos pelo caso concreto em apreço.

Muitos estudantes têm hoje pais desempregados, sem qualquer assistência de renda, e sem condições objetivas para promoção da subsistência de suas famílias diante do fechamento de diversos estabelecimentos dos setores de serviços ou de comércio, em especial, pelas consequências das ações político-econômicas do Governo Federal que, entre outras, suspendeu a oferta de auxílio emergencial e, também, pelas omissões ou pelos cortes diretos de recursos com os quais a União têm negligenciado as suas responsabilidades na gestão da crise sanitária, nos suportes às políticas assistenciais de sua competência e nas ações de competência comum, como educação e saúde, sobre às quais tem o dever de cooperar com os Estados e Municípios brasileiros. O assunto é de conhecimento público, ocupa as principais mídias nacionais e internacionais, uma vez que o Brasil passou a ser o epicentro da pandemia no mundo.

Assim, seja em 2020 ou mesmo em 2021, a oferta de alimentação escolar não pode ser categorizada como ação suplementar para o ensino, mas é condição essencial para garantir as condições de aprendizagem e de garantia da oferta de ensino, na medida em que atenua os impactos do contexto socioeconômico agravados com a pandemia e que recaem sobre os estudantes matriculados na Rede ou mesmo nas Universidades.

Ressalta-se que, em 2020, não obstante a suspensão das atividades presenciais, a SEC disponibilizou para os estudantes diversos recursos para acesso pela internet, programação especial pela TVE e outros, para estimular o interesse dos estudantes e possibilitar a realização de atividades de aprendizagem, mesmo em condições adversas. Também



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

foram realizados cursos para os professores e para diferentes profissionais da Rede no sentido de melhor prepará-los para os desafios impostos com a pandemia e seus efeitos, seja em atividades remotas, sejam, no futuro, nas atividades presenciais. Em 2021, as ações de ensino foram retomadas de forma remota e seguem um calendário letivo, sendo relevante que os estudantes estejam com boa condição de saúde alimentar para cumpri-lo.

Em 2020 e 2021, diante da situação de emergência decretada no Brasil e no Estado, bem como diante da suspensão das aulas presenciais na Rede Estadual de Ensino, a SEC foi obrigada a suspender diversas ações, rever contratos, reprogramar atividades e modificar diversos procedimentos administrativos para atender as demandas dos contextos vivenciados. Desse modo, a interpretação literal do art. 71 da LDB não condiz com a responsabilidade e compromisso assumida pelos gestores públicos do Governo do Estado da Bahia na realização de ações que, em 2020 e 2021, em face da pandemia, foram e têm sido fundamentais para manutenção e desenvolvimento do ensino, em especial, como se pode ser evidenciado na oferta de segurança alimentar para a comunidade estudantil.

Os excepcionais contextos ora explicitados demandam uma outra interpretação, eis que a racionalidade burocrática inserida na leitura do art. 71 supracitado induz, fora do contexto, à equivocada conclusão de descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais, quando em verdade os mesmos atuaram em prol da defesa de princípios e direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal -com destaque para o princípio da dignidade humana e os direitos e garantias relacionados à educação - a todas as crianças e adolescentes e jovens brasileiros e, no caso da Bahia, aos estudantes sob as responsabilidades da SEC e das Universidades Estaduais.

Isto posto, considerando que o entendimento do TCE e suas fundamentações baseiam-se em interpretação literal do art. 71 da LDB e não atentam para os contextos que impactaram a gestão pública no Estado da Bahia em 2020, 2021 e ainda com reflexo em 2022 e 2023, visto o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

quadro de agravamento de pessoas em insegurança alimentar ensejou no lançamento pelo governador do Programa Bahia sem Fome, a preocupação era que tal interpretação pudesse induzir a erro o Pleno do TCE, na oportunidade de apreciação das contas da Educação, sobre suposto descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais, reiterou-se a necessidade de que sejam aplicadas aos atos destacados pela Auditoria outras técnicas de interpretação normativa, em especial as que levem em conta o princípio da unicidade da Constituição ou as técnicas que avaliem as tensões entre dispositivos constitucionais à luz do caso concreto, a exemplo da ponderação.”

Ante a tese explicitada e em busca de segurança jurídica, a Secretaria da Educação também submeteu a matéria à análise jurídica da PGE através do processo SEI nº 011.5508.2021.0016821-66. Neste questionou-se acerca da classificação da despesa nos critérios legais estabelecidos para enquadramento como manutenção e desenvolvimento da educação conforme determina a constituição federal. Em detida análise, para além de outras técnicas de interpretação com observação ao princípio da unicidade da constituição a ilustríssima Procuradora em seu parecer que indicou pela utilização o Bolsa Presença como despesa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino, contribui com luz à questão da assistência social na interpretação à Magna Carta Brasileira em seu parecer abaixo descrito:

“Por primeiro, indiscutíveis a obrigação de aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita advinda de impostos em Educação, mais precisamente para manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, art.212), havendo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/ 1996), conceituado tal a expressão (“manutenção e desenvolvimento do ensino”), verbis:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; - aquisição, manutenção, construção e conservação



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de instalações e equipamentos necessários ao ensino; – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Perceba-se um conceito geral contido no caput do art.70 (as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis), encontrando-se nos incisos seguintes exemplos, em lista que se qualifica como “*numerus apertus*”, veja-se o verbo usado (compreender, exemplos que se compreenderiam no conceito geral) e a presença do art.71 seguinte, que traz exemplos negativos, do que não poderiam ser entendidos (compreendidos) como despesas de “manutenção e desenvolvimento de ensino”.

Interessa à resposta da consulta o inciso IV do art.71: “IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”. E, de forma mais ainda específica o último conceito “outras formas de assistência social”. Isto porque a assistência à saúde (médico-odontológica e farmacêutica) de maneira nítida e indubitável reside no eixo saúde enquanto política pública de atendimento preventivo e curativo; e os programas de alimentação excluídos somente podem ser aqueles realmente “suplementares”, pois a alimentação como



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

integrante da jornada escolar ''e hoje considerada como medida essencial para manutenção do aluno na escola e desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem.

Restaria entender o conceito de assistência social, permitindo-nos o cotejo com a expressão “manutenção e desenvolvimento de ensino”. A questão não se mostra fácil, a partir mesmo do conceito constitucional de “assistência social” contido no art.203:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; - a promoção da integração ao mercado de trabalho; - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Lê-se da norma que a assistência social volta-se àqueles necessitados, não protegidos pela Previdência Social, de caráter contributivo, a fim de lhes garantir a sobrevivência em condições mínimas de dignidade, combatendo a pobreza. A norma constitucional foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742/1993, consolidando a definição da assistência social (atendimento às necessidades básicas) e seus objetivos (proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos). Importante transcrever o art.2º, que traz definições desses últimos objetivos:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

- a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) a garantia de 1



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

(um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Quando se consideram os direitos sociais fundamentais (CF/88, art. 6º), que, inclusive ganham igualmente uma definição como deveres do Estado em suas três esferas federativas (Capítulo II, estando a Educação em específico nos arts. 205 a 214), perceptível a possibilidade de superposição conceitual entre assistência social de direitos sociais. Inclusive, o parágrafo único do art.2º da Lei Federal nº 8.742/1993, acima transcrito, reconhece essa integração indissociável entre assistência social e direitos sociais.

Caberá, pois, ao intérprete a tentar, justamente, diferenciá-los para os devidos fins.

Uma primeira diretriz é dada pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art.204, ao cuidar dos recursos financeiros destinados à assistência social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

- despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Perceba-se que o inciso III estabelece que a despesa precisa realmente ter vinculação direta aos objetivos da assistência social (proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos) para ser assim qualificada. Por sua vez, retornando-se à Federal nº 8.742/1993, diz o art.6º-A desse diploma que esses objetivos são concretizados por dois tipos de proteção: social básica (voltados à prevenir “situações de vulnerabilidade e risco potencial, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”); e social especial (“visando reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos”).

Mais adiante, no art. 22, conceitua benefícios eventuais (“provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”; no art. 23, serviços socioassistenciais (“atividades continuadas que visem à melhora de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei”); e no art.24 programas de assistência social (“ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais”).

Com esses conceitos constitucionais e legais sobre assistência social, examine-se o Programa Bolsa Presença, instituído pela Lei Estadual 14.310, de 2021, para se o poder qualificar como uma atividade voltada à assistência social ou à educação, sabendo-se que será o critério diferenciador o seu objetivo central.

O objetivo do Programa Bolsa Presença restou definido como o estímulo à permanência dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino em condição de vulnerabilidade



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

socioeconômica. Considerado o grave intervalo de suspensão total ou parcial da educação pública diante da pandemia e do agravamento das condições socioeconômicas de grande faixa populacional (o percentual da classe baixa saiu de 38% em 2011 para 47% em 2021, segundo o IBGE)¹, indiscutível a necessidade de medidas para manter o serviço público educacional, melhor dizendo, garantir o real acesso à Educação. Daí porque a expressão definidora do objetivo central não é a “vulnerabilidade socioeconômica”, mas sim a permanência dos alunos na escola.

1 <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/17/classe-media-encolhe-na-pandemia-e-ja-tem-mesmo-tamanho-da-classe-baixa.ghtml>
<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>

Cite-se trecho interessante da reportagem publicada no sítio eletrônico Porvir2:

Impactos econômicos

Um estudo do Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa) sobre o impacto da perda de aprendizado neste ano ao longo da vida dos estudantes aponta que os jovens podem perder R\$ 42,5 mil de renda se os conteúdos não forem repostos e eles seguirem para o mercado de trabalho com esses déficits. “Não foi planejado, não houve transição para esse novo modelo. Então, houve perdas e precisamos olhar agora para elas”, disse o economista Ricardo Paes de Barros, que elaborou o estudo, à Folha de S. Paulo.

Outra pesquisa também feita pelo Insper, ao lado da Fundação Roberto Marinho, projeta que o país perde R\$ 214 bilhões por ano por deixar 17,5% dos jovens sem concluir o ensino médio. Isso significa dizer que o país tem hoje 575 mil adolescentes de 16 anos que não vão completar a educação básica, se nada mudar, mostra o estudo “Consequências da violação do direito à educação”. O cálculo leva em consideração



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

mudanças no mercado de trabalho, com a queda de empregabilidade e de remuneração dos jovens, os efeitos dessa renda mais baixa para a sociedade e a longevidade menor.

Não à toa, competirá o desenvolvimento de “ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno”, em conjunto com o pagamento de uma bolsa no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais). Duas, portanto, as ações principais: concessão do auxílio financeiro, mas também a construção de medidas pedagógicas para garantir exatamente a permanência do aluno e o desenvolvimento do ensino. Vide, no art.2º, os objetivos secundários a alcançar:

‘Art. 2º - Para alcançar os objetivos do Programa Bolsa Presença serão desenvolvidas ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno, de continuidade nos estudos e de apoio à sua família, consistentes em:

- realizar atividades pedagógicas orientadas dentro de uma das linhas do Programa Bolsa Presença, voltadas a contextualizar o aluno na preparação de seu futuro no mundo do trabalho, com o desenvolvimento do projeto de vida, conforme as orientações da Base Nacional Comum Curricular - BNCC;
- apoiar a família do aluno, com a concessão de bolsa, e aproximá-la da escola, fortalecendo os vínculos para combater o abandono escolar;
- ofertar cursos de formação continuada aos alunos e às suas famílias, através do Instituto Anísio Teixeira - IAT, das universidades públicas e de outras instituições que desenvolvam projetos que se coadunem com os objetivos do Programa Bolsa Presença; IV - incentivar o protagonismo juvenil, a partir do engajamento dos líderes de classe e dos monitores do Programa Mais Estudo, instituído pela Lei nº 14.306, de 12 de fevereiro de 2021, na mobilização e interlocução junto aos estudantes e famílias participantes do Programa Bolsa Presença;
- V - incentivar o voluntariado, a partir do envolvimento de estudantes universitários.

Mais: as atividades precisam seguir o Documento Curricular Referencial da Bahia (DRRB e BNCC), com observância dos eixos temáticos descritos no art.3º. E os alunos, assim como as famílias, precisam participar efetivamente das atividades pedagógicas ordinárias e especiais (art.6º), e serão avaliados após cada edição do programa (art.7º).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Nítido, pois, que o objetivo central firma-se na garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola. Há toda uma modelagem voltada à motivação do aluno, com envolvimento da família. O escopo, repita-se é educacional, e não primariamente proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos, capaz de reclamar uma proteção social básica ou especial, nos termos da Lei Federal 8.742, de 1993. Não havendo diretamente o objetivo da assistência social, incabível a aplicação de recursos financeiros alocados para a assistência social. Ao reverso, constituindo o objetivo central o desenvolvimento educacional, deve-se utilizar os recursos próprios, nos termos do art. 212 da CF/88 e do art.70 da Lei 9394, de 1994.

Merece ser pontuado que a previsão de que será beneficiado o aluno cuja família esteja inscrita no CadÚnico não traduz o objetivo central do programa (permanência na escola), mas apenas a seleção do público mais necessitado, o que, por si só, como visto, não tipifica os objetivos típicos da assistência social para fins de caracterização do programa como da área educacional ou assistencial.

Com tais considerações, opina-se favoravelmente à alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais, s.m.j.”

Portanto baseado no supracitado parecer da Procuradoria é que as despesas do Bolsa Presença foram computadas como elegíveis como MDE.

É imperioso analisar que no cenário em que retirarmos do cômputo dos 25% constitucionais as despesas com os programas questionados, conforme cálculos da própria Auditoria do TCE, ainda assim o Estado cumpriria o gasto mínimo com educação, pois teria gastado 25,36%:

“A revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, efetuada pela Auditoria, considerando a dedução destas despesas inelegíveis, reduz o índice obtido para 25,36%, portanto, cumprindo o art. 212 da CF/1988.” Ref.3285944-336

Registre-se que decisão do Tribunal de Contas no processo TCE/010167/2021, que trata da execução orçamentária e financeira da SEC no exercício de 2021 (janeiro a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

agosto), declarou como proposta vencedora o voto do relator o ilustríssimo Conselheiro João Bonfim, que assim declarou em seu voto:

“...Portanto, não vislumbro, nos casos examinados, a existências de gastos desvinculados de ações educacionais, o que atrairia, se fosse o caso, a vedação do cômputo destas despesas na apuração do limite em comento. Com efeito, são elegíveis como gastos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as despesas realizadas no âmbito do Programas Vale Alimentação Estudantil, Mais Futuro e Bolsa Presença, no montante de R\$236.971.359,09, na apuração do limite correlato no período corresponde ao percentual do 4º bimestre de 2021. Ressalto, inclusive, que, por maioria de votos, o Plenário desta Corte consignou, em sede Parecer Prévio, que o Estado da Bahia cumpriu o limite percentual mínimo de 25% da RLI em despesas com MDE, referente ao exercício de 2021.

Considerando, ainda, que a Secretária de Educação, acatando os apontamentos efetuados pela Auditoria, em relação a inelegibilidade dos gastos incorridos com pagamentos de Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) do pessoal cedido para SESAB e SAEB, para ações contra a COVID-19, e dos gastos com de auxílio funeral, que somaram R\$1.504.628,42, para apuração do limite em questão, deixo de acompanhar a recomendação proposta pela Auditoria, por entender não cabível, frente aos argumentos aqui delineados.

Diante o exposto voto pela juntada da presente auditoria ao processo de Prestação de Contas Anual da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC), referente ao exercício de 2021”

Ainda em 2023 é possível observarmos os efeitos deletérios impostos pela pandemia como o agravamento da fome entre brasileiros e no caso da Bahia os reflexos disso na Educação com a diminuição de alunos matriculados na rede, podemos concluir que tal efeito seria ainda maior sem as importantes políticas educacionais criadas neste período.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Dessa forma é que devidamente amparado juridicamente o Estado entende ser cabível permanecer computando as despesas em tela como elegíveis para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

12) contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.6.3.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022;

Cabe informar que a Secretaria da Saúde, em atendimento ao Ofício Circular nº 03/2022, encaminhado pela SEFAZ/SAF/DICOP, o qual orientava sobre a adequação no elemento de despesas 33.90.34 – para as prestações de serviços de saúde, em razão de registros desse Tribunal de Contas do Estado da Bahia, procedeu com a devida alteração do elemento de despesa 39 para o 34.

Nesse sentido, foi inaugurado o processo SEI nº 019.3142.2023.017451-39, no ano de 2023, por meio do qual foram processadas as devidas alterações que se concretizaram em 2024, por meio de Apostilamentos em todos os contratos que se enquadram nessa categoria, buscando, tão somente, o aperfeiçoamento contábil, conforme documento anexo.

Acrescentamos, ainda, que o valor remanescente em 2024, no elemento de despesa 39, no montante de R\$ 23.664.544,48, refere-se a outras despesas que não são advindas a Contratos de P.J. e pessoal, não representando terceirização de mão-de-obra, tais como: Hemodinâmica do Roberto Santos, Nefrologia do Roberto Santos, Radioterapia do CICAN e Manutenção de autoclave, documento anexo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

13) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (item 2.7.1.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação e alerta no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;

O Estado da Bahia aderiu ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios previsto no Art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, pelo qual compete ao respectivo Tribunal de Justiça a gestão das contas de depósitos especiais e do estoque de precatórios, inclusive da ordem de pagamento. Neste contexto, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) se constitui a fonte primária de informação, sendo esse Poder o gestor responsável pelo estoque de precatório e, nele, a ordem cronológica.

As orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) recomendam a descentralização orçamentária para que o próprio Tribunal de Justiça realize a execução orçamentária dos precatórios, permitindo o controle orçamentário simultâneo ao processo de quitação junto ao credor e facilitando um melhor controle da ordem cronológica. Conforme dispõe o MCASP (10ª edição):

Se a entidade devedora pertencer à mesma esfera do Tribunal de Justiça poderá efetuar a descentralização orçamentária para que o próprio Tribunal de Justiça realize a execução orçamentária do precatório. Nesse caso, a dotação deve ser consignada no orçamento à entidade devedora do precatório e, posteriormente, descentralizada. Desse modo, além do pagamento do precatório, também a execução orçamentária será realizada pelo próprio Tribunal de Justiça. Alternativamente é facultada a adoção do procedimento a seguir.

Se a entidade devedora pertencer a esfera distinta do Tribunal de Justiça (caso, por exemplo, de precatórios de Município) a execução orçamentária será registrada pelo devedor e o Tribunal de Justiça ficará responsável pelo pagamento dos precatórios a partir dos recursos disponibilizados na conta especial e pela notificação das entidades após o pagamento, para que estas procedam aos registros. Ressalta-se que no segundo caso não é viável a execução mediante descentralização, tendo em vista que as entidades envolvidas



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

pertencem a diferentes entes da Federação e, portanto, diferentes orçamentos.

Já nos casos em que a descentralização é possível, recomenda-se que tal procedimento seja adotado, tendo em vista que ele permite o controle orçamentário pari passu ao processo de quitação junto ao credor.

Dessa forma, a execução orçamentária é registrada na SEFAZ com base nos aportes financeiros realizados, enquanto o Tribunal de Justiça é responsável pelo pagamento dos precatórios a partir dos recursos disponibilizados em conta especial, bem como pela notificação após o pagamento, para que os registros sejam efetuados.

Essa sistemática, aplicada no contexto do Regime Especial, apresenta desafios significativos à implementação do registro individualizado de precatórios. O Estado da Bahia fornece, a cada exercício financeiro, os valores necessários à quitação de uma parcela do estoque total de precatórios, dividido pelos anos restantes (atualmente, até 2029). Mesmo sendo conhecidos os precatórios existentes, não é possível identificar com precisão quais serão pagos no exercício, visto que, além da ordem cronológica para pagamento, precatórios podem ser quitados mediante a adesão de interessados aos editais de acordo promovidos pelo TJBA, além das superpreferências, caracterizadas pela priorização de pagamento de precatórios ou parcelas destes de titularidade de idosos, portadores de doenças graves ou com deficiência.

Como resultado, a fila dos precatórios possui uma dinâmica que a faz alterar de um exercício para o outro e, inclusive, ao longo de um mesmo exercício, tornando o registro individualizado inócuo quanto ao objetivo explicitado no art. 10 da LRF, qual seja a observância da ordem cronológica de pagamento da fila de precatórios.

Em face da deliberação do Plenário do TCE quanto ao registro individualizado dos precatórios, com identificação dos beneficiários, no sistema Fiplan, a Secretaria da Fazenda está empenhada em discutir internamente e em colaboração com a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e o próprio Tribunal de Justiça, a melhor forma de atuar na ressalva indicada pelo TCE, com definição de procedimentos até dez/2024.

14) subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos (item 2.7.1.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

De acordo com as informações fornecidas pelo Tribunal de Justiça da Bahia, ao final do exercício de 2023, aproximadamente 70% do estoque de precatórios já estava atualizado. Ademais, conforme a última lista enviada a esta Secretaria da Fazenda (SEFAZ) em 06 de maio de 2024, esse percentual alcançou 100%, totalizando um estoque atualizado no valor de R\$ 11.172.905.503,24.

Diante do exposto, o apontamento do TCE está sanado.

15) existência de pelo menos 3.822 contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de R\$129,4 milhões, não evidenciados nas DCCs de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP) (item 2.7.1.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações e ênfase no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022;

Sobre o tema, cabe destacar que as chamadas Contas de Autenticação são contas sobre as quais não tem o Estado da Bahia a capacidade de mudar a sua existência e o procedimento de pagamento. Elas vêm dentro de uma estruturação financeira bancária que existe e que impôs a adoção desse procedimento para que determinados tipos de pagamentos pudessem ser realizados.

O uso de tais contas não representa qualquer transferência de recurso para beneficiar alguém. Representa, em verdade, pagamento de obrigação. Então, o Estado teve de liquidar a obrigação e fazer a transferência da verba. Na verdade, é uma transferência bancária que é feita, é um meio de pagamento através dessa Conta de Autenticação.

Isso significa, portanto, que não há qualquer desvio de dinheiro, nem perda de recurso, não havendo gravidade neste ato, com regulamentação desde 2013, por meio do Decreto Estadual, que é de nº 14.407/2013, e da Instrução Normativa 16/2015 da Secretaria da Fazenda, Instrução nº 16/2015.

Tal procedimento é aplicado em todos os Poderes do Estado, sendo considerado perfeitamente ordinário para determinadas despesas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Modelo similar é adotado pela União, onde a baixa da disponibilidade e a baixa da obrigação ocorrem quando o recurso é transferido para a conta de autenticação. Na esfera federal, a normatização consta do Manual do SIAFI, Macrofunção 020305 – Conta Única do Tesouro Nacional, item 3.3.5.3 – Ordem Bancária para Banco – OBB:

Utilizada para pagamento de documentos em que o agente financeiro deva dar quitação e que não seja possível o pagamento de OB Fatura, bem como para contratação de câmbio com outros bancos que não o Banco do Brasil (<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siaf/020305>).

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

Tal sistemática é adotada em processos referentes à quitação de contas de consumo (água, energia, telefonia, correios), tributos federais e municipais, boletos que envolvem mais de um fluxo de empenho (p. ex.: boleto de parcela da dívida com o BNDES, cujo valor inclui despesa de capital – amortização – e despesa corrente – juros), dentre outras. São processos de pagamento que, pela especificidade, representam pequena parcela da totalidade das transações e de valores de despesa executados pelo Governo do Estado da Bahia.

Nesses casos excepcionais, a unidade, no fluxo do sistema FIPLAN, direciona o valor da NOB - Nota Ordem Bancária ou a NEX - Nota de Ordem Bancária extraorçamentária para a conta de autenticação, com duas possibilidades para a quitação da obrigação:

- a) os servidores autorizados realizam o pagamento via o aplicativo de *internet banking* da instituição financeira;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- b) o documento a ser autenticado é encaminhado à instituição financeira, via sistema SEI, com solicitação assinada eletronicamente por servidores autorizados.

Ressalte-se que, em ambas as situações, há necessidade de dupla assinatura eletrônica, pelos servidores autorizados, os mesmos que são responsáveis pela autorização dos pagamentos via sistema FIPLAN. Também, concluída a etapa na conta de autenticação, o comprovante de quitação deve ser anexado ao processo SEI que deu origem ao processo de pagamento. Há, aí, uma vinculação direta entre o processo SEI da execução da despesa, as etapas realizadas no FIPLAN e etapa final de quitação, por meio das contas de autenticação, demonstrando o controle desse processo.

Pelo exposto, a conta de autenticação possui uma natureza transitória, onde o crédito realizado é logo consumido pelo débito decorrente da quitação do documento. Assim, tal tipo de conta tem como característica a sua manutenção com saldo zerado durante a maior parte do exercício, cabendo à unidade gestora da conta o seu controle e conciliação sistemáticos.

Apesar dos esclarecimentos citados, relativamente ao monitoramento dos itens d19 e d20 (Contas de 2022), cumpre informar que a SEFAZ está concluindo os procedimentos para cadastro das contas bancárias de autenticação (cadastro da CBO) do Banco do Brasil e as ações de cadastro dessas contas para a Caixa Econômica Federal e Bradesco ainda estão no prazo (dez/2024), bem como a definição do roteiro contábil e da edição de normativos específicos.

Para o item d21 (Contas de 2022) embora a SEFAZ tenha se comprometido com a ação de “alterar FIPLAN para permitir, na regularização, conta de destino igual à conta de origem” que ainda se encontra dentro do prazo (dez/2024), a Auditoria do TCE ressalta que a ação proposta no Plano de Ação pela SEFAZ, de indicar a conta de destino como sendo a mesma conta de origem, fará com que os registros permaneçam com informações que não são fidedignas ao fato ocorrido, consequentemente não atendendo à recomendação. Assim, **a Auditoria recomenda que a ação proposta seja revista.** Como ainda se está no prazo para atendimento, há informações da SEFAZ de realizar a análise de tal ponderação por meio da SAF.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Análise das disponibilidades de 2023

A SEFAZ vem analisando as situações das contas bancárias de sua titularidade que não possuem ainda o correspondente cadastro no Fiplan (CBO). Além disso, a partir do exercício de 2023 foi incluída na Nota Explicativa que trata do item caixa e equivalentes de Caixa no Balanço Patrimonial o item “Saldo em Contas Bancárias sem Cadastro de CBO”, onde são apresentadas, para dar maior transparência, as situações específicas e as devidas justificativas.

Além disso, no que diz respeito ao item 2.7.1.2.3.1, Seção Analítica pág. 370-371, as contas bancárias vinculadas ao CNPJ da Secretaria da Educação, saldo de maior relevância que não possuem CBO, tem finalidade transitória ou são movimentadas exclusivamente pelos gestores das escolas que não operacionalizam o sistema FIPLAN.

Execução e Operacionalização destas despesas:

1. Unidade escolar justifica demanda de recurso financeiro;
2. Realizado EMP, LIQ, NOB;
Vale ressaltar que a NOB envia o recurso para uma conta bancária transitória e são feitas remessas via Banco do Brasil, distribuindo esses valores para conta bancária de cada escola solicitante.
3. Após utilização dos recursos cada gestor fica obrigado a realizar a prestação de contas.

Os decretos 28.966 de 18 de fevereiro de 1982 e 7.357 de 12 de junho de 1998 estabeleceram que os recursos repassados às escolas seriam movimentados através de contas bancárias específicas e a operacionalização desta demanda, atualmente, foi desenvolvida pelo Banco do Brasil (remessa bancária).

No tempo presente, visando reduzir o número de contas abertas e sem CBO, foi solicitado ao Banco do Brasil a criação do cartão FAED através do processo 011.5547.2024.0052877-42. Em paralelo a isto estamos efetuando o trabalho de análise e encerramento destas contas.

Inconsistências nos saldos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE)

Apontamento do TCE



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Da comparação dos saldos, em 31/12/2023, das disponibilidades entre os livros contábeis oficiais, o Sistema FIPLAN e os respectivos extratos bancários, foram apuradas diversas diferenças, cujo resumo pode ser apresentado como segue:

TABELA 59 – Disponibilidades do FUNDESE, em 31/12/2023 (comparativo extrato x Sistema FIPLAN x livros contábeis oficiais)

Em R\$ 1,00

Banco	C/C	CBO	Saldos em 31/12/2023			Diferenças (C – B)
			Livros contábeis oficiais (A)	Sistema FIPLAN (B)	Extrato bancário (C)	
Bradesco	15.076	00257	2.196.734	96.253.033	2.196.734	-94.056.299
	15.100	01673	0	697.356.696	0	-697.356.696
Banco do Brasil	8.890	00258	0	0	22.360.982	22.360.982
	8.813	04319	853.572.058	160.000.000	831.211.077	671.211.077
BNB	13.258	01084	229	1.896	229	-1.667
	13.879	Sem CBO	464	0	464	464
CEF	827	02613	0	969	0	-969
Total			855.769.485	953.612.594	855.769.485	-97.843.109

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base no Sistema FIPLAN, balancete do FUNDESE do sistema contábil próprio e extratos bancários.

A SEFAZ, em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, informou a adoção das seguintes providências:

“Por meio do Ofício nº 23/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR, Processo SEI nº 013.1342.2024.0023791-92, foi reiterada a importância e a necessidade do procedimento de conciliação bancária tempestiva pelo Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico. Também orientou o fundo a registrar CBO para a conta corrente nº 13.879. Por fim, foi solicitado ao FUNDESE esclarecimentos sobre a operacionalização das CBOs 00257 e 00258 de titularidade do DesenBahia, para análise.

De todo o exposto, esta Auditoria ficou impossibilitada de concluir quanto à adequação dos saldos em disponibilidades apresentados na UO 13601 (FUNDESE), cujo montante refletido nas DCCes de 2023 era de R\$953,6 milhões.

A SEFAZ/SAF/Dicop irá reiterar o ofício citado e acompanhará as ações realizadas pela Desenbahia para correção do problema detectado.

16) ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões (item 2.7.3.3);

Verifica-se que os saldos já foram ajustados por meio das Notas de Lançamentos Contábeis - NLCs nº 13601.0000.24.0000001-4 e 13601.0000.24.0000002-2 retirando os valores da conta 1.2.1.2.1.98.24.01 EMPRÉSTIMOS DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL PROHABIT e incluindo-os na 1.2.1.1.1.03.00.00 EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS.

Em relação à contabilização, pode-se verificar, por meio dos documentos Autorização de Documentos Hábil - ADHs nº 13601.0001.24.0000003-4, 13601.0001.24.0000004-2 e



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

13601.0001.24.0000005-0 que ao utilizar o elemento 66, subelemento 002, tem-se a contabilização já parametrizada para utilizar a conta do ativo 1.2.1.1.1.03.00.00 EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS.

17) superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão (item 2.7.3.4);

Relativamente às inconsistências levantadas pelo TCE, tecemos os seguintes comentários:

1. Investida Bahiagás:

Em 2022, a participação acionária na BAHIAGÁS passou de 17% para 58,5%. Este citado aumento foi fruto de aquisição de ações que antes pertenciam à COMMIT GÁS S.A. (GÁSPETRO). Então, apesar da transação se referir a ações da BAHIAGÁS, esta foi feita junto à COMMIT GÁS S.A. (GÁSPETRO).

No FIPLAN, a transação foi registrada por meio do documento de Liquidação - LIQ 80101.0001.22.0006119-2 que contabilizou o investimento na conta 1.2.2.1.1.02.99.00 (Outras Participações), que tem como função registrar as participações permanentes da unidade em outras sociedades em forma de ações ou cotas, avaliadas **pelo método de custo**, quando deveria ter sensibilizado o grupo de conta de investimento referente a participações avaliadas **pelo método de equivalência patrimonial** (1.2.2.1.1.01.00.00). Como a transação ocorreu junto à COMMIT GÁS S.A. (GÁSPETRO), o FIPLAN assumiu pela informação do credor que a transação seria uma aquisição de participação neste e não referente a ações da BAHIAGÁS.

De acordo com as informações constantes do Processo SEI 001.7313.2021.0003379-67, referente a aquisição das ações, não foi observado ágio e consequentemente não houve a respectiva contabilização nas contas responsáveis por este registro.

No cálculo do ganho/perda de equivalência patrimonial para o exercício de 2022 foi aplicada a participação do Estado de 58,5% sobre o Patrimônio Líquido da BAHIAGÁS, porém, o efeito financeiro da aquisição no montante de R\$574,8 milhões não foi considerado pois estava registrado na conta 1.2.2.1.1.02.99.00.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Empresa	Participação do Estado (%) (a)	Patrimônio Líquido (PL) ¹ (b)	Adiantamento para Aumento de Capital ² (c)	PL menos Adiantamento para Aumento de Capital (d) = (b) - (c)	Valor da Equivalência Patrimonial (e) = (d)*(a)%	Valor Contábil do Investimento (1.2.2.1.1.01.XX.00) (f)	Resultado Positivo / (Negativo) da Equivalência
BAHIA GÁS (SEM)	58,50	812.611.000,00	-	812.611.000,00	475.377.435,00	117.866.780,00	357.510.655,00

Considerando o supramencionado, o saldo da conta 1.2.2.1.1.02.99.00 foi regularizado através do documento de Nota de Lançamento Contábil (NLC) nº 80101.0001.24.0000018-3.

2. Investida URBIS:

A URBIS encontra-se em processo de liquidação, desta forma, não é do interesse do Estado manter o investimento nesta.

Considerando que o balancete da URBIS apresentou patrimônio líquido negativo no valor de 59,2 milhões, não há que figurar saldo na conta de ativo referente a este investimento, entretanto, na situação em que o Estado deseje a continuidade do negócio deve ser contabilizada uma provisão para perdas com participação em investimentos. Inclusive, pode ser observado que foram constituídas as provisões para as seguintes empresas: CONDER, BAHIA PESCA, CAR e CERB.

Transcrevemos abaixo o trecho da Nota 22: Provisões de Longo Prazo, item “Outras Provisões (Investimentos)”, que pode ser encontrada na página 216 do documento de prestação de contas de 2023 e que pode elucidar o que foi supramencionado:

Outras Provisões (Investimentos): A conta Outras Provisões refere-se à contabilização da provisão para perdas com participação em investimentos avaliados pelo Método da Equivalência Patrimonial – MEP, para as empresas públicas e pela Apropriação Proporcional Patrimonial - APP, para os Consórcios Públicos, quando o Patrimônio Líquido da investida for negativo e houver a intenção de continuidade do investimento, o que leva o controlador a assumir os passivos destes à proporção da sua participação.

Para tal situação, utilizou-se o critério estabelecido na CPC 18(R2), item 39, in verbis:

39. Após reduzir, até zero, o saldo contábil da participação do investidor, perdas adicionais devem ser consideradas, e um passivo deve ser reconhecido, somente na extensão em que o investidor tiver incorrido em obrigações legais ou construtivas (não formalizadas) ou tiver feito pagamentos em nome da investida. Se a investida subsequentemente apurar lucros, o investidor deve retomar o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

reconhecimento de sua participação nesses lucros somente após o ponto em que a parte que lhe cabe nesses lucros posteriores se igualar à sua participação nas perdas não reconhecidas.

Observando que, na maioria dos investimentos o Estado detém a totalidade ou quase a totalidade do capital, fazendo com que responda por todo o passivo a descoberto, foi efetuada a contabilização de um passivo a título de Provisão para Perdas, conforme estabelecido no pronunciamento citado. Os valores desta provisão estão registrados na conta contábil 2.2.7.9.2.03.00.00 – PROVISÃO PARA PERDAS COM PARTICIPAÇÃO EM INVESTIMENTOS – EQUIVALÊNCIA PATRIMONIAL. Cabe salientar que esse procedimento foi efetuado somente para os investimentos em que o Estado deseja a continuidade do negócio.

O Estado entende que o procedimento utilizado para a investida URBIS está em conformidade com a norma contábil.

18) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.7.3.5);

A SEFAZ/SAF/Dicop, na ocasião do encerramento do exercício de elaboração das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, DCCs, solicita as informações relativa ao controle patrimonial aos órgãos e entidades responsáveis por esse controle para inclusão nas Notas Explicativas às DCCs. Essa ação é contínua e será reforçada no sentido de aprimorar as notas explicativas de 2024.

A Orientação Técnica 33-B/2013 - SEFAZ, assim estabelece:

O controle patrimonial dos Bens Imóveis dos órgãos da administração direta no Poder Executivo Estadual é efetuado pela Diretoria de Patrimônio da Secretaria da Administração do Estado da Bahia – Saeb, por meio do Sistema de Controle de Bens Imóveis – Simov.

A planilha abaixo demonstra o percentual das contas dos bens de uso especial e dominicais que estão contabilizados nas principais unidades (SAEB, SEINFRA e SETRE).



ESTADO DA BAHIA

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXECUTIVO FEDERAL ADM. DIRETA		SAEB		SEINFRA		
BENS DE USO ESPECIAL	6.100.036.498,70	BENS DE USO ESPECIAL		SALAS	1.381.843,06	
EDIFÍCIOS	3.868.639.194,98	EDIFÍCIOS	3.770.871.754,48	97%	FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	13.240.106,73
TERRENOS/GLEBAS	814.150.163,32	TERRENOS/GLEBAS	557.818.907,61	69%		
ARMAZENS/GALPÕES	2.512.000,00	ARMAZENS/GALPÕES		0%	SETRE	
REPRESAS/AÇUDES	1.401.495.033,67	REPRESAS/AÇUDES	1.401.495.033,67	100%	ARMAZENS/GALPÕES	2.512.000,00
FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	13.240.106,73	FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS		0%		
TOTAL	12.200.072.997,40	TOTAL	5.730.185.695,76	94%		
BENS DOMINICAIS	36.880.842,32	BENS DOMINICAIS				
EDIFÍCIOS	4.596.104,76	EDIFÍCIOS	4.596.104,76	100%		
FAZENDAS	30.900.694,50	FAZENDAS	30.900.694,50	100%		
SALAS	1.381.843,06	SALAS		0%		
TERRENOS	2.200,00	TERRENOS	2.200,00	100%		
		TOTAL	35.498.999,26	96%		

Assim, verifica-se que aproximadamente 94% dos bens de uso especial do Poder Executivo (Administração Direta) contabilizados no Fiplan encontram-se na UO 09101 (SAEB), conforme determina a OT 33-B/2013.

Dito isso, serão encaminhados ofícios aos órgãos do Executivo Estadual da Administração Direta, em especial à SEINFRA e à SETRE, para que realizem a depuração desses bens contabilizados em seus órgãos e verifiquem junto à SAEB a inclusão destes no SIMOV, caso lá já não estejam e a respectiva transferência à unidade orçamentária 09101 em conformidade com o previsto na orientação técnica.

Em relação ao controle patrimonial dos bens imóveis do Poder Legislativo, Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado e do Município, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Administração Indireta do Poder Executivo, o controle é realizado por cada um destes, de modo que a orientação é que se mantenha conciliado o saldo contábil ao patrimonial.

Diante disso, serão verificados e reiterados junto a todos os órgãos/entidades do Estado da Bahia a necessidade do controle administrativo/patrimonial dos seus bens móveis e imóveis, componentes do ativo imobilizado, a fim de se adequarem às normas contábeis e financeiras.

Sobre a contabilização na conta Reserva de Reavaliação, observou-se que em 2023, três unidades possuíam saldo nas contas de reserva de reavaliação, quais sejam:

Assembleia Legislativa	R\$ 102.362.511,79
Tribunal de Justiça	R\$ 1.527.595.414,95
SAEB	R\$ 1.437.073.323,69

De forma positiva, verifica-se que os órgãos/entidades do Estado estão começando a adotar a reavaliação de bens dentro do controle patrimonial, a fim de demonstrar uma informação contábil mais fidedigna à realidade.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

De outro modo, faz-se necessário o aprimoramento de alguns procedimentos relacionados à reavaliação, por exemplo a necessidade de reavaliação de toda a classe de ativo, para que a informação seja comparável.

A SEFAZ/SAF/Dicop emitirá Ofício Circular para alertar sobre a importância da reavaliação de bens e da necessidade, se for o caso, de que toda a classe do ativo imobilizado à qual pertence esse ativo reavaliado seja também reavaliada.

Ademais, será revisada e atualizada as orientações técnicas que tratam sobre o patrimônio para inclusão das regras sobre a reavaliação de bens móveis e imóveis.

No que tange à ausência de segregação contábil do valor representativo dos terrenos pode-se observar que a conta de edifícios, dentro de bens de uso especial, possuía em dezembro de 2023 um saldo de R\$ 3.868.639.194,98. Por sua vez, na conta de terrenos/glebas consta com valor de R\$ 814.150.163,32, evidenciando a segregação dos itens.

Por fim, a contabilização das adutoras e demais bens de infraestrutura, objeto do Plano de Implantação do Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, no item Bens de Infraestrutura, será objeto de análise e contabilização com o avanço dos trabalhos da Comissão Estadual para atende ao PIPCP (Decreto Simples de 29/07/2022, DOU 30/07/2022).

Outras situações específicas que foram citadas na Seção Analítica das Contas de Governo 2023 serão objeto de análise da SEFAZ/SAF/Dicop para avaliação das ações efetivas a serem tomadas.

Assim, medidas foram adotadas e estão em fase de implementação, não cabendo a imposição de ressalvas, ainda que haja necessidade de melhorias.

19) ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.9);



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Preliminarmente, cabe relatar os procedimentos relativos ao Conta-Corrente Fiscal.

O ICMS, imposto de competência estadual, caracteriza-se por ter sua sistemática de apuração nos termos do art. 150 do CTN, a saber:

"Art. 150. O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa. (grifo nosso)

§ 1º O pagamento antecipado pelo obrigado nos termos deste artigo extingue o crédito, sob condição resolutória da ulterior homologação ao lançamento.

§ 2º Não influem sobre a obrigação tributária quaisquer atos anteriores à homologação, praticados pelo sujeito passivo ou por terceiro, visando à extinção total ou parcial do crédito.

§ 3º Os atos a que se refere o parágrafo anterior serão, porém, considerados na apuração do saldo porventura devido e, sendo o caso, na imposição de penalidade, ou sua graduação.

§ 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação."

Assim, a escrituração fiscal desse tributo é de responsabilidade do próprio contribuinte, sem ação do ente estatal. Essa escrituração fiscal, hoje no formato digital - EFD, é encaminhada ao Fisco, nos prazos regulamentares, e tem natureza declaratória, sujeita a homologação, observado o prazo decadencial. Ressalte-se que a legislação tributária permite a retificação da EFD entregue a qualquer momento pelo contribuinte, salvo quando iniciada alguma ação fiscal, que nesse caso prescinde de autorização do fisco a recepção da EFD retificadora.

Ademais, quanto a saldos credores acumulados, estes têm natureza de créditos tributários e não financeiros, podendo ser utilizados para compensar débitos tributários da mesma natureza pelo próprio contribuinte, sem prévia autorização, passíveis, ainda, de homologação da sua legitimidade se solicitada a sua cessão a terceiro para compensação também de débitos tributários.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Observando o exposto, pode-se observar que o **controle** do recurso é uma das características da definição de Ativo, constante na NBC TSP Estrutura Conceitual, *in verbis*:

5.6 Ativo é um **recurso controlado** no presente pela entidade como resultado de evento passado. **(grifo nosso)**

Considerando que, no caso em tela, conta corrente fiscal, ainda não há o controle pelo Estado, não há que se falar em contabilização de ativo e, conseqüentemente do passivo correspondente.

20) inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.10);

Inicialmente, esclarece-se que o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público não estão integrados ao Sistema de Recursos Humanos – RH Bahia, não sendo possível, portanto, a emissão de relatórios referentes a esses órgãos. Somente o Poder Executivo está integrado ao referido sistema, motivo pelo qual não compete à Saeb a emissão dos relatórios pendentes.

Quanto aos exemplos de inconsistências nos cálculos da relação individualizada referente registros de provisão de férias (tabela 68), informamos que o ocorrido se deve a erro cadastral na migração de férias das matrículas identificadas.

Esse erro ocorreu na migração dos dados entre o antigo Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH) e o RH Bahia. No sistema antigo, todas as deduções de férias estavam regulares, porém, na migração para o RH Bahia, os dados se mostraram



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

inconsistentes. Vale ressaltar que foram migrados dados pessoais e funcionais de mais de 300.000 servidores, ativos e inativos, além de pensionistas.

Verificada a inconsistência, a equipe técnica da Diretoria de Saeb já está regularizando a situação. Frisamos que não há impacto financeiro real, apenas inconsistência dos dados no relatório.

21) inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.11);

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 9ª edição, estabelece, no item 17.2.1, os critérios para reconhecimento das provisões. Vejamos:

As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos abaixo:

- a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.
- c. **Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação; (grifo nosso)**

Veja-se que, nos casos citados pela auditoria do TCE, não há a possibilidade de atender o item “c” destacado, ou seja, não é possível fazer uma estimativa confiável de valor da obrigação.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Partindo-se, agora, para a possibilidade de contabilização como um Passivo Contingente, em contas de controle, o citado MCASP, 9ª edição, item 17.3, também deixa claro que:

Os passivos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais. No entanto, deverão ser registrados em contas de controle do PCASP e divulgados em notas explicativas. **A divulgação só é dispensada nos casos em que a saída de recursos for considerada remota. (grifo nosso)**

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

No caso do tema de se provisionar reajustes de servidores concedidos em valores inferiores à inflação, por exemplo, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que não há direito adquirido à recomposição anual, sendo a concessão efetiva da recomposição sujeita à análise discricionária do Governante considerando a situação fiscal do ente federativo:

Tema 864 do STF

Questão submetida a julgamento: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 165, § 2º e § 8º, e 169, § 1º, da Constituição Federal, a existência, ou não, de direito subjetivo a revisão geral da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano.

Tese Firmada: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Juntamos, também, o seguinte julgado do STF:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO DISSONANTE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...) 7. O Plenário desta SUPREMA CORTE por ocasião do julgamento do RE 905.357-RG, de minha relatoria (Tema 864, Tribunal Pleno, DJe de 18/12/2019) fixou a seguinte tese: **“A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”**, no caso concreto, não consta qualquer informação acerca do cumprimento de tais requisitos para a concessão do reajuste postulado. 8. **Relativamente à previsão constitucional de revisão geral de remuneração do funcionalismo público, o art. 37, X, da Constituição não estabelece a obrigatoriedade de aumentos anuais, devendo, para tanto, ser levados em consideração outros fatores, tais como questões orçamentárias, ajustes fiscais subsequentes e eventual compensação frente a outras formas de aumento. (...)”** (STF, RE 1306098 ED, Primeira Turma, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 15/09/2021)

Portanto, com base na jurisprudência do STF, o Estado não provisiona a não concessão de recomposição inflacionária anual, já que não há direito subjetivo para tanto, não cabendo o apontamento da Auditoria do TCE, sob pena de violação à decisão do STF em repercussão geral.

No tocante à solicitação relativa às contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito, cabe destacar que a Procuradoria Geral do Estado apresentou as informações que dispõe sobre a matéria, bem como pontua as dificuldades para realizar o chamado contingenciamento de todo o passivo do Estado sem a contratação de ferramenta de tecnologia, inclusive com *machine learning*, devido ao enorme passivo (estimado em mais de 300.000 processos) e de consultoria para auxiliar a Procuradoria na definição dos parâmetros, aplicando os



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

conceitos necessários a garantir a fidedignidade das informações a serem prestadas, devido, inclusive, ao seu caráter estratégico. Trata-se de tarefa complexa e que exige grande esforço, sendo impossível a realização de forma manual.

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

Diante do exposto, a PGE tem encaminhado anualmente relatório elaborado pela Coordenação de Cálculos contendo os valores atinentes aos processos em fase de execução que circularam durante o respectivo exercício, posto que estes valores serão refletidos em dispêndios a serem pagos através de RPVs ou Precatórios.

Por fim, cabe registrar que interessa à administração pública aperfeiçoar a gestão e que, naquilo que couber, poderá adotar procedimentos sugeridos pela E. Corte de Contas, sempre dentro do poder pedagógico do Tribunal de Contas tão salutar para o aprimoramento dos mecanismos de gestão, mas nunca de maneira impositiva naquilo que a Lei expressamente não fez referência ou impôs, ressalte-se.

22) inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (item 2.7.3.13);



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Este item foi tema da solicitação N° 49/OS 171/2023. Naquela ocasião, foi verificado saldo nas contas de Reserva de Reavaliação Patrimonial na Assembleia Legislativa, no Tribunal de Justiça e na Secretaria de Administração do Estado da Bahia.

Diante do exposto, as unidades citadas foram orientadas por meio dos Ofícios listados, a avaliarem os saldos e efetuar o controle dessas contas:

Ofício nº 26/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR (via e-mail - ALBA, pois não utilizam SEI);

Ofício nº 27/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR (via e-mail - TJBA, pois não utilizam SEI);

Ofício nº 28/2024 - SEFAZ/SAF/DICOP/GECOR (via processo SEI nº 013.1342.2024.0023823-12).

De modo similar, foi encontrado na CONDER um saldo a título de Ajuste de Avaliação Patrimonial, o que já foi solicitada a regularização para a devida conta de reserva de reavaliação, caso seja confirmada por eles que se trata de uma reavaliação de ativos.

Frisa-se que todas as unidades orçamentárias acima foram orientadas a como proceder à contabilização da depreciação e baixa em eventual alienação de bem reavaliado.

Acerca dos apontamentos referentes a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, esclarece-se que, conforme contido na página 221 das DCCes de 2023, foi utilizado o critério de materialidade de 2% do movimento a débito e a crédito das contas que representam Ajustes de Exercícios Anteriores ao longo do exercício de 2023, para selecionar os lançamentos de valores mais relevantes a serem explicados.

Destaca-se que o fato de a contabilidade no Estado da Bahia ser descentralizada possibilita registros pelas diversas unidades na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Salienta-se ainda que a Secretaria da Fazenda vem atuando com o objetivo de mitigar situações que requeiram a necessidade dos respectivos ajustes, por meio do acompanhamento e orientação à correta contabilização dos fatos contábeis no momento do seu fato gerador, conforme determina as normas e melhores práticas contábeis.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ainda sobre o apontamento referente à conta de Ajustes de Exercícios Anteriores (AEA) informamos que arregimentada algumas ações para mitigar a problemática sobre esta conta, a saber:

1. Revisão de todos os Fatos Extra-Caixa que sensibilizavam a conta de AEA;
2. Inclusão nas rotinas mensais a análise de todas as NLC e NLA que envolvem a conta de AEA para verificarmos a pertinência destes registros;
3. Como a utilização da materialidade de 2% não foi suficiente para o TCE vislumbramos voltar a incluir em Nota Explicativa a totalidade das NLAs e NLCs que envolveram a conta de AEA. Mas essa decisão será tomada na ocasião da elaboração do citado relatório.

23) divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);

2.7.3.14 Estoques

Inicialmente, cabe esclarecer que o relatório do FIPLAN da Superintendência de Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde - SAFTEC é composto dos saldos de débito (entradas) e crédito (saídas) das movimentações financeiras dos almoxarifados existentes na Central de Abastecimento Farmacêutico da Bahia - CEFARBA, Centro de Infusões e Medicamentos Especializados da Bahia - CIMEB e do Almoxarifado de materiais da Diretoria Administrativa da citada Superintendência.

Importante registrar que a SAFTEC implementou em 2023 ações para melhorar os controles, visando o acompanhamento das movimentações físico-financeiras do almoxarifado do Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços - SIMPAS, em razão da diversidade nas formas de aquisição e/ou doação de medicamentos, de inúmeros programas de saúde.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A criação de novos almoxarifados no SIMPAS a partir de agosto/23 foi uma das melhorias implantadas, com o objetivo de apoiar o controle de estoque de medicamentos na CEFARBA, pois o SIMPAS não dispõe de controle de lotes e validade, apenas acompanha quantitativo físico e financeiro e com isso aprimorar o monitoramento dos estoques e facilitar a comparação das listas de estoque com o sistema SIGAF, que dispõe de registro de lotes e validades dos medicamentos.

Assim, salientamos que o ano de 2023 foi importante para a SAFTEC, pois ocorreu a transição desses almoxarifados no SIMPAS, passando de total de 11 (onze) para 35 (trinta e cinco).

Importante mencionar que, no final de 2023, a SAFTEC gerenciou: 33 (trinta e três) almoxarifados no SIMPAS para controle de estoque na CEFARBA; 01 (um) almoxarifado no CIMEB; e 01 almoxarifado de materiais da DA/SAFTEC.

Em relação aos almoxarifados pertencentes à CEFARBA, a SESAB, através do Ofício GASEC nº 174/2024, protocolado no Tribunal de Contas, em resposta à Solicitação nº 024/OS 171/2023, encaminhou a relação dos novos códigos do almoxarifado do referido Centro, conforme anexo 03.

Segue o saldo final de cada um dos almoxarifados do SIMPAS gerido pela SAFTEC:

ALMOXARIFADOS SIMPAS			
ANTIGOS	NOVOS		TOTAIS
19.18.00009 Hospitalar	HOSPITALAR	191800009	972.690,77
	KIT DESASTRE	198000050	0,00
19.180.0013 Compras da Atenção Básica	FARMÁCIA BÁSICA	198000013	3.420.013,50
	INSUMOS DA ATENÇÃO	198000041	362.076,90
	SAÚDE MENTAL	198000042	2.569.204,84
	SAÚDE DA MULHER "MS"	198000014	6.058.854,56
19.180.0014 Ministério Saúde	INSULINA DA ATENÇÃO BÁSICA	198000043	5.110.124,13
	TABAGISMO "MS"	198000044	462.925,27
	VITAMINA A "MS"	198000045	189.184,90
	ESPECIALIZADO-GRUPO 1B	198000015	9.304.248,62



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

19.180.0015 Compas Especializado	ALMOXARIFADO ESPECIALIZADO GRUPO 02	198000049	9.185.325,28
19.180.0016 Ministério da Saúde Especializado	ESPECIALIZADO "MS"	198000016	11.040.145,34
	COVID -19	198000046	670.779,14
	Oncologia	191800037	21.313.704,93
	ALMOX. ESPECIALIZADO 1ª TERMOLA "MS"	198000047	69.211.293,33
19.180.0017 Compras de Ação Judicial	AÇÃO JUDICIAL	198000017	26.430.583,08
	Palivizumabe Protocolo Estadual	198000051	0,00
	ALMOX. AÇÃO JUDICIAL- TERMOLABEL	198000048	65.256.159,81
19.180.0018 Ministério da Saúde Estratégico	DST AIDS "MS"	198000018	2.743.528,20
	ANEMIA FALCIFORME "MS"	198000027	26.614,95
	BRUCELOSE "MS"	198000028	159,02
	COQUELUCHE "MS"	198000029	0,00
	ENDEMIAS "MS"	198000030	1.598.611,54
	FEBRE MACULOSA "MS"	198000031	26,38
	HANSENÍASE "MS"	198000032	1.198.128,96
	HEPATITES VIRAIS "MS"	198000033	1.647.812,82
	SÍFILIS "MS"	198000038	4.389,03
	TOXOPLASMOSE "MS"	198000039	7.171,27
1919.180.0019 Infecção Oportunista	TUBERCULOSE	198000040	674.191,57
	Infecções Oportunistas	198000019	220.558,33
191.800.020 CEAF Estoque Regulador	CEAF Estoque Regulador	198000020	927.549,04
	Quarentena termolábel	198000025	13.719.060,75
	Segregação termolábel	198000026	25.359.774,41
19.180.0010 CIMEB	CIMEB	191800010	13.556.033,50
19.180.0002 DA - Saftec	ALMOXARIFADOS DE CONSUMO SAFTEC	191800002	0,00
TOTAL			293.240.924,17

Diante da tabela acima, ao invés dos R\$ 85.679.200,00 (oitenta e três milhões, seiscentos e setenta e nove mil, e duzentos reais), citados no relatório auditorial, a **SAFTEC dispunha em 31/12/2023 de R\$293.240.924,17** (duzentos e noventa e três



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

milhões, duzentos e quarenta mil, novecentos e vinte e quatro reais e dezessete centavos) no SIMPAS, conforme anexo 04.

Destacamos, ainda, que os inventários do final de exercício de 2023 da SAFTEC se encontram em fase de apuração junto à SAEB, por este motivo, os lançamentos do inventário do final de exercício de 2023 do SIMPAS ainda não foram lançados no FIPLAN, mas tão logo se conclua teremos os devidos ajustes realizados.

Assim, a **diferença no comparativo entre o FIPLAN e o SIMPAS, em 31/12/2023, até o momento, é no valor de R\$ 71.925.321,57** (setenta e um milhões, novecentos e cinco mil, trezentos e vinte e um reais e cinquenta e sete centavos), ainda sem as devidas apurações, o que corresponde a 3,14% da movimentação financeira da SAFTEC em 2023, **e não o valor de R\$ 279,5 milhões**, apresentado no relatório de auditoria do TCE, conforme tabelas abaixo:

Tabela 72 - Comparativo dos saldos em Estoques em 31/12/2023, Sistema FIPLAN x SIMPAS (UGs da SESAB)				
UG	Detalhes	Saldos em 31/12/2023		Diferença
		FIPLAN	SIMPAS	
95	Superint. Assistência Farmacêutica CTS - SAFTEC	365,2	85,7	279,5
Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações dos Sistemas FIPLAN e SIMPAS (Módulo Estoque)				
Tabela Comparativo dos saldos em Estoques em 31/12/2023, Sistema FIPLANxSIMPAS (UGs da SESAB)				
UG	Detalhes	Saldos em 31/12/2023		Diferença
		FIPLAN	SIMPAS	
95	Superint. Assistência Farmacêutica CTS - SAFTEC	365.166.345,74	293.240.924,17	71.925.321,57
Fontes: Elaborado pela CCI-SESAB contendo os novos códigos do Almoxarifado da SAFTEC				

Em relação aos Núcleos Regionais de Saúde, conforme dito acima, a SAFTEC solicitou a criação de almoxarifados também para as Bases de Saúde dos Núcleos, o que pode ter impactado na amostragem analisada pela auditoria nos almoxarifados emitidos pelo SIMPAS.

Quanto à divergência do saldo de estoque, em relação ao Hospital Ana Nery, a unidade de saúde no inventário final constatou materiais que compunha o estoque físico



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

e na conta contábil no FIPLAN não estavam incorporadas no estoque do SIMPAS, o que trouxe a divergência apresentada no relatório de auditoria, anexo 05.

Aproveitamos para informar que tais fatos já foram apontados no relatório final da unidade, em 26 de janeiro de 2024, e as medidas para saneamento estão sendo adotadas pelo HAN.

Quanto ao Hospital Geral Clériston Andrade – HGCA, elencado na Tabela 72 do item Estoque, pontuamos que a referida unidade não constava nas Solicitações enviadas pelo auditor do Tribunal de Contas do Estado à Secretaria da Saúde, para manifestação, conforme anexo 06.

Diante do exposto fica evidente que a divergência apontada no quadro comparativo dos saldos em Estoque em 31/12/2023 dos sistemas FIPLAN x SIMPAS é menor que o apontado pelo relatório de auditoria, pois só na SAFTEC a diferença mencionada de R\$ 279,5 milhões não é real, pois conforme já demonstramos acima, a SAFTEC tem um saldo no SIMPAS no montante de R\$ 293.240.924,17 (duzentos e noventa e três milhões, duzentos e quarenta mil, novecentos e vinte e quatro reais e dezessete centavos), o que denota a distorção no valor apresentado pela auditoria de R\$ 481,0 milhões.

24) ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (item 2.7.3.15); e

A compatibilização das operações INTRA OFSS e o aprimoramento do processo de consolidação das demonstrações contábeis já vêm sendo realizadas com intuito das informações apresentadas refletirem adequadamente os atos e fatos contábeis.

Ainda que as operações INTRA OFSS nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes) de 2023 não estejam completamente compatibilizadas,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

as ações de aprimoramento supramencionadas possibilitaram mitigar alguns valores de desequilíbrios nessas operações.

Como exemplo das ações realizadas podemos citar a revisão da tabela associativa da receita e despesa, a fim de certificar que as contas patrimoniais tenham o 5º nível compatível com a essência da operação a que se propunha registrar. Além disso, atuamos junto a algumas unidades com intuito de garantir que os registros de receita INTRA OFSS, por exemplo, sejam realizados de forma tempestiva, o que diminui o período em que a despesa INTRA OFSS não possui a receita respectiva.

25) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal no 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual no 12.618/2012 (item 2.9.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014 a 2020 e 2022 e parágrafo de ênfase no Parecer Prévio do exercício de 2020.

Com relação ao apontamento acerca da necessidade de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos servidores aposentados e pensionistas, cumpre trazer à baila que restou exarado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, órgão de assessoramento jurídico do Estado, o Parecer GAB-PAE-SAM-124-2020 (Processo SEI 009.0233.2020.0022880-02), através do qual foram declinadas as razões acerca da impossibilidade de publicização e divulgação de dados nominais alusivos aos vencimentos/proventos dos servidores públicos (e pensionistas), face ao advento da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018) e à devida cautela imposta pela norma jurídica citada, à



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Administração Pública, no aspecto do manejo e tratamento de dados pessoais dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.

A respeito do tema, cumpre rememorar que o Supremo Tribunal Federal, na tese fixada para o tema 483, de repercussão geral, quando da análise de demandas processuais que lhes foram submetidas à apreciação, relacionadas à Lei Federal No 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), embora tivesse asseverado por legítima, **à época**, a publicação dos nomes dos servidores públicos e do valor da remuneração dos mesmos, não delimitou qualquer formato vinculante, ou seja, forma, através da qual se daria a divulgação adequada à finalidade da Lei de Acesso à Informação.

Em que pese a discussão jurídica em torno da LAI, restou **publicada posteriormente, a Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018 (LGPD)**, cujo conteúdo estabeleceu a necessidade de convergência do dever de transparência imposto à Administração Pública, com parâmetros de proteção de dados pessoais dos servidores públicos e pensionistas, dado o dever de observância pela Administração Pública, ao princípio da proporcionalidade no tratamento de dados pessoais. Assim, embora incumba à Administração Pública, a obrigação de transparência, fazendo informar à sociedade, quanto é pago pelo exercício de determinado cargo, emprego ou função pública, considerada a divulgação mensal dos pagamentos realizados, discriminados por cargos e posição na carreira, com parcelas fixas e variáveis, **é certo que a vinculação de tais informações, a dados pessoais de servidores públicos e pensionistas, tais como nome, CPF, ou outro documento pessoal, não se afigura imprescindível ao cumprimento do dever de transparência ativa.**

A PGE, por meio processo 006.7697.2019.0004148-58, definiu minuta de Decreto para regulamentar a Lei nº 12.618, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as normas a serem observadas pela Administração Pública Estadual, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso II do parágrafo único do art. 31 da



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Constituição do Estado da Bahia, após análise do quanto estabelecem a Lei Federal Nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e a Lei Federal Nº 13.709, de 14/08/2018 (LGPD), a fim de compatibilizá-las para divulgação dos dados de pagamentos de servidores, considerados os cargos, ocupação na carreira e valores pagos, resguardando o anonimato dos dados pessoais dos servidores e pensionistas, a fim de cumprir o dever de transparência almejado pelo Controle externo.

Em 23/03/2024, foi publicado o Decreto Nº 22.675, dispondo sobre a divulgação de informações relativas à remuneração e proventos de agentes públicos civis e militares estaduais ativos, inativos e pensionistas.

Para implementação da referida divulgação, estão sendo realizados ajustes na interface e no *layout* de carga de dados que alimentarão o sistema de forma a contemplar as definições previstas no citado decreto.

Portanto, assim que seja atendido esse novo formato de consulta com finalização dos ajustes, testes e homologação, o sistema será disponibilizado na Internet, ainda no segundo semestre de 2024, com a divulgação dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual, observando as normas legais vigente, inclusive no que diz respeito à LAI e a LGPD.

Alertas propostos acerca da implementação de políticas públicas

Em que pese as ponderações da Auditoria, não se revelam cabíveis os alertas propostos de nº. 2 a 7 relativo à implementação de políticas públicas.

A implementação de políticas públicas e a normatização, bem como regulamentação de determinadas matérias, é realizada de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas da Administração.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A identificação de certas lacunas em tal seara, em que pese ser merecedora de aperfeiçoamento pela Administração, não tem gravidade suficiente para constar como ressalva e muito menos para ensejar a expedição de alerta.

Cabe destacar que, em verdade, há até mesmo uma preocupação do Poder Executivo para que não reste evidenciada eventual distorção, por essa Egrégia Corte de Contas, da finalidade dos alertas previstos na LRF.

O alerta indicado no inciso V, §1º, do art. 59 da LRF exige “fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária”.

Portanto, tal alerta relaciona-se ao controle de custos do Estado em relação às políticas públicas. Deve-se englobar a análise de custos e de resultados, bem como a relação de custo-benefício na execução das políticas públicas. Quanto ao controle de resultados, a análise deve se balizar por critérios objetivos.

Conforme Dissertação de Celso Augusto Matuck Feres Junior temos o seguinte⁶:

“Assim, partindo-se da premissa de que o controle de custos pode ser observado com base na dotação total de cada programa e que referidos valores podem ser fiscalizados pelos tribunais de contas sob a ótica da economicidade, a qual está ‘intrinsecamente ligada à relação de custo-benefício’ do programa orçamentário. Em geral, o desequilíbrio ocorre com o incremento desarrazoado dos custos ou a diminuição dos resultados (benefícios) pretendidos pela lei”.

⁶ Feres Junior, Ceso Augusto Matuck. Aspectos Jurídicos dos alertas emitidos pelos Tribunais de Contas. Dissertação de Mestrado. USP. 2021. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-22072022-114339/publico/10668891MIO.pdf>



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O citado autor destaca que o controle de resultados busca verificar a aderência entre o planejamento financeiro e a execução orçamentária para atestar a conformidade da aplicação dos recursos públicos com as políticas previamente planejadas, metas estabelecidas e resultados.

Portanto, tal análise deveria ser objetiva em relação ao desempenho da política pública e os recursos aplicados, não sendo cabível ampliar tal análise para a ausência de determinada regulamentação ou não.

A ausência de regulamentação em determinada área não se enquadra, assim, nas hipóteses de alerta previstos na LRF que tem nitidamente caráter preponderante fiscal, orçamentário e financeiro. Além disso, restou demonstrado que mesmo com a ausência de certas regulamentações, a Política Pública não deixou de ser executada, a exemplo dos casos de acordos de pagamento por serviços ambientais firmados com empreendimentos, a exemplo da Bracell mencionado na defesa.

Assim, com a devida vênia, configurar como alerta qualquer ausência de regulamentação, sem verdadeira análise de controle de resultados exigida pelo alerta da LRF, parece-nos extrapolar a finalidade da LRF e ampliação indevida das hipóteses de alerta previstas.

Em resumo, entendemos que o inciso sob análise visa alertar quanto a desvios ilegítimos de recursos públicos ou inexistência de dotação suficiente para o desempenho de certas atividades, mas não a meros achados abstratos de ausência de regimento interno de certos conselhos ou de decretos regulamentadores de certas áreas.

Os demais alertas já foram tratados na análise das ressalvas, não cabendo serem emitidos diante dos argumentos e justificativas apresentadas.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

VII - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às determinações propostas, o Estado da Bahia reitera o seu entendimento acerca da impossibilidade de expedição de determinações em face do Exmo. Governador do Estado no âmbito de Parecer Prévio, tendo em vista a função de parecerista do Egrégio Tribunal de Contas e não de julgador, competência esta atribuída exclusivamente à Assembleia Legislativa.

Apesar disso, cumpre tecer algumas considerações acerca de algumas das determinações propostas, além das já feitas na fundamentação realizada anteriormente.

57) realizar, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, inciso IX, e 9º do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotar as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (item 2.6.2.2);

Sobre tal tema, cabe destacar que não é competência da PGE fazer tal levantamento, sendo o seu papel constitucional de prestar consultoria jurídica e defesa extrajudicial e judicial do Estado da Bahia, não existindo qualquer competência para a gestão dos convênios do Estado ou para a realização de levantamento de convênios com irregularidades.

Além disso, o Tribunal de Contas da União tem entendimento de que é possível a responsabilização do ente público conveniente. Assim, em certas ocasiões, o TCU imputa débito diretamente ao Estado da Bahia de modo solidário ao Gestor Estadual, conforme TC-031.992/2015-3, que segue a título de exemplo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A inscrição do débito em dívida ativa em desfavor do Estado da Bahia implica em inscrição de restrição cadastral do Estado perante a União e poderia impossibilitar a captação de novos convênios pelo Estado da Bahia, o que traria sérios prejuízos à Administração Estadual.

Em razão disso, em tais casos se faz necessário que o Estado da Bahia realize a devolução dos valores solicitados pelo ente concedente e pelo TCU com objetivo de que maiores prejuízos não sejam causados ao Estado da Bahia, com a restrição para a realização de novas transferências. No entanto, cumpre mencionar que somente após o julgamento da tomada de contas pelo TCU, é que a devolução de valores deve vir a ser realizada.

Também não se pode afirmar que as devoluções se dão por conta de conduta dos Gestores, podendo se dar por motivos alheios à vontade do Gestor ou até mesmo de divergência entre a Conveniente e o Estado da Bahia. Assim, não merece prosperar a proposta de determinação citada.

Assim, com os devidos esclarecimentos e as medidas adotadas pelo Estado, não cabe a imposição da determinação sob análise.

Acerca da determinação 58, a Lei 9.433/2005 foi integralmente revogada, não mais se exigindo a publicação da relação de todas as faturas. A Lei 14.133/2021 exige “a publicação mensal da ordem cronológica de seus pagamentos” e as justificativas para alteração da ordem, estando a regulamentação da nova lei de licitações em relação ao tema em tramitação avançada.

Quanto à determinação 66, não há como ser emitida ainda que sob a forma de recomendação, pois a utilização de contas não escrituradas se deu com base em Decreto e Instrução Normativa editada. **Não há, assim, como apurar responsabilidade de**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

servidores que atuaram devidamente amparados em diplomas normativos adotados por todos os Poderes.

VIII - DA CONCLUSÃO

Assim, apresentados os esclarecimentos, roga o Estado da Bahia à Egrégia Corte de Contas a aprovação das contas de Governo, exercício de 2023, com recomendações.

Ao Gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, com as homenagens de estilo.

Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado da Bahia junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 12 de julho de 2024.

Ubenilson Colombiano

Procurador do Estado

Patrícia Saback

Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Jurídicos

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

UBENILSON COLOMBIANO MATOS DOS SANTOS
Representante da Procuradoria - Assinado em 12/07/2024



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: K3NDMXOTK3