

PROCESSO: TCE/003370/2024**NATUREZA:** PROCESSO DE CONTAS DO GOVERNADOR**EXERCÍCIO:** 2023**RELATOR:** CONSELHEIRO ANTONIO HONORATO**VOTO****1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Valendo-me da prerrogativa prevista no art. 93, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, apresento declaração de voto escrita, por meio da qual farei algumas considerações que julgo indispensáveis sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo referente ao exercício de 2023.

Parabenizo o atual Relator das Contas de Governo 2024, o Conselheiro Antônio Honorato de Castro Neto, extensivamente a sua competente equipe de trabalho, que apesar de ter sido designado apenas em 18/06/2024, em função da licença médica do Conselheiro Pedro Lino, soube conduzir a relatoria com excelência, apresentando um trabalho com o exato equilíbrio entre concisão, objetividade, minúcia e qualidade técnica.

Aproveito o ensejo para parabenizar o Presidente da Casa, Conselheiro Marcus Presidio, que inaugura uma nova etapa na produção do nosso mais importante trabalho, convidando de forma colaborativa para essa sessão, as autoridades representantes da Administração Pública estadual responsáveis pela elaboração e implementação das diversas políticas destinadas à sociedade baiana. Essa iniciativa é um reconhecimento de que o Parecer Prévio, além de representar uma peça técnico-jurídica de natureza opinativa, é um importante instrumento destinado a induzir a efetividade da gestão pública, em especial, quanto à concretização dos direitos fundamentais.

Repiso que a competência para proferir Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governador conferida ao Tribunal de Contas é a sua competência constitucional mais relevante, que mais expressa esta Casa enquanto pilar constitutivo do regime republicano, uma vez que emite diagnóstico das condições da gestão estadual destinado principalmente a fundamentar o julgamento político a ser exercido pela augusta Assembleia Legislativa do Estado.

O Parecer Prévio das Contas fundamenta-se nos trabalhos executados pelos competentes auditores desta Casa. A análise realizada pelo Corpo de Auditores reflete o exercício de um controle externo forte e altivo, por isso, parabenizo os Auditores que se empenharam na elaboração da Seção Analítica. Foi realizado um trabalho de primorosa qualidade, com detalhamento dos achados e profundidade nas conclusões apresentadas, acompanhadas do necessário aporte legal, jurisprudencial e doutrinário.

Os elementos técnicos da Seção Analítica assumem fundamental papel na apreciação da Prestação de Contas ao contribuírem com os Conselheiros na emissão dos votos, e também, ao fornecer à Sociedade uma avaliação apurada da gestão do Chefe do Poder Executivo. Além disso, a análise adota uma perspectiva sistemática ao considerar o acompanhamento do atendimento dos apontamentos emitidos por esta Casa nos anos anteriores.

Engrandeço um outro importante ator deste processo, o Ministério Público de Contas, pela sua atuação autônoma na apresentação célere de um bem elaborado parecer. O *Parquet* de Contas, ora apresentado pela Exma. Procuradora-Geral de Contas, Dra. Camila Luz, além de evidenciar um trabalho de alto nível, fundamentado em rigorosos critérios técnicos, contribuiu para a apreciação aprofundada das contas, conferindo segurança jurídica ao processo.

Por último, e não menos importante, reconheço com imensa satisfação a disposição do Poder Executivo estadual em estabelecer uma profícua e produtiva interlocução com este Tribunal de Contas em diversas oportunidades. Verifico a partir dos diálogos entabulados desde a consecução do Plano de Ação até a apresentação do aprimoramento do modelo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2024-2027, o compromisso e interesse do Governador, Secretários de Estado e servidores em atender às demandas deste Tribunal, as quais, em última instância, são necessidades da própria sociedade, pois, assim como o Poder Executivo, também buscamos o cumprimento dos interesses públicos primários.

A atuação cooperativa contribui com o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança e gestão dos programas de governo. Assim, o estabelecimento de dialética entre a Administração Pública com este respeitável Órgão de Controle Externo é essencial para que possamos, juntos, debater, alinhar e até mesmo vislumbrar possibilidades de atuação conjunta em prol da efetividade das políticas públicas no estado, consoante consignado na missão por nós estabelecida para nossa Casa.

É imprescindível demarcar que o Tribunal de Contas é um órgão protetor dos direitos fundamentais. À luz dessa incumbência, o TCE/BA tem demonstrado sua constante evolução com a apropriação inderrogável dessa função. O ponto central das ações fiscalizatórias da Auditoria são as políticas públicas, por meio das quais concretizam os referidos direitos fundamentais. Assim, o desenvolvimento dos trabalhos auditoriais é guiado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sob o obrigatório filtro constitucional, com vistas ao equilíbrio das contas públicas. Destaca-se, também, o alinhamento com as diretrizes internacionais emanadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

A coordenação desses elementos ocorre de maneira sincrônica, o que reflete o comprometimento deste TCE/BA com a inovação e com os direcionamentos mais atuais da auditoria pública. Essa Casa, em seus trabalhos, acompanha as orientações contidas na Declaração de Moscou (2019), editada durante o XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). O referido documento ratifica o contexto de inovação das entidades de fiscalização a fim de assegurar a eficácia de suas ações, por meio da excelência na

capacitação profissional, da análise transparente e qualitativa baseada em evidências, do uso aprimorado de dados e, sobretudo, da avaliação abrangente e transversal das políticas públicas.

Buscando aprimorar o Sistema de Controle Externo, o TCE/BA está em plena consonância com as orientações editadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). É importante ressaltar, ainda no que tange à emissão do Parecer Prévio, que a análise auditorial, especialmente quanto ao papel dos Tribunais de Contas como guardiões “da boa aplicação dos recursos públicos” e vigilantes do “crescimento sustentável da economia com equidade e justiça social”¹, conforme disposto na Carta de Fortaleza (2023), editada no III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas.

Com vistas ao pleno exercício dos princípios norteadores dos Tribunais de Contas, *autonomia, fiscalização, vigilância e energia*, o exame auditorial contemplou abrangente análise de políticas públicas essenciais para a sociedade. Demonstrou, mais uma vez, o compromisso com a inovação e com a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Neste ano o TCE/BA ampliou seu escopo de análise das políticas públicas, trazendo outras temáticas de suma relevância social, fazendo-o de maneira transversal.

Nas presentes contas, a Auditoria estruturou o trabalho em análises segmentadas de Eixos Estratégicos sobre os resultados alcançados nas dimensões relacionadas à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas estaduais. Para tanto, buscou alinhamento com o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, documento norteador da gestão do Poder Executivo Estadual que contém estratégias para orientar as ações governamentais nos próximos anos, traçadas a partir de 13 eixos estratégicos que refletem as questões mais relevantes consideradas pelo Governo.

Oportuno observar que o PDI Bahia 2035 traz uma síntese da visão de desenvolvimento para o Estado, para tanto, estabelece marcos de políticas públicas, buscando a melhoria da qualidade de vida da população baiana. O Controle Externo não poderia ser realizado de maneira descolada do PDI Bahia 2035. Assim, a Auditoria entendeu que deveria incorporar os Eixos Estratégicos na apreciação das Contas de Governo de 2023, para tanto, elegeu 11 eixos em sua análise acerca do Desempenho de políticas públicas.

Conclui-se que o trabalho desenvolvido pelos Auditores partiu de linha interpretativa de visão global da gestão, que analisa situações de forma ampla, em detrimento à mera verificação de dispositivos legais e formais. Esse é um diferencial que merece o destacado reconhecimento, prestando-se como um verdadeiro farol à correção de curso da gestão. Isso demonstra que o controle externo exercido por esta Casa não se restringe ao cumprimento estrito do “controlar por controlar”. O que se busca é a efetiva contribuição para o aprimoramento da administração pública, com a consubstanciação das premissas bases de desenvolvimento econômico, social e o bem-estar da população baiana.

1 ATRICON. Carta de Fortaleza. Fortaleza: 2023, p.1 e 3-4. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/CARTA-DE-FORTALEZA-FINAL-3.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2024.

No pleno exercício do papel dos Tribunais de Contas, as medidas prospectivas traduzidas em **determinações, recomendações e alertas** direcionados ao Poder Executivo exercem papel orientador do aperfeiçoamento da gestão governamental de modo geral, e, com isso, concretizam as funções preventiva e corretiva do Controle Externo. Observo que a Auditoria abarcou os principais elementos de avaliação concernentes à gestão, em especial aqueles que desenvolveram os apontamentos relativos ao planejamento e ao resultado do desempenho do governo em relação às políticas públicas.

Sobre as considerações da defesa no âmbito deste processo de contas, destaco os itens III a V da Manifestação (Ref.3297389-4/13), e passo a analisar minuciosamente cada um dos argumentos levantados.

No tópico “**III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES**” a defesa alega: (i) Que não há julgamento das contas de governo por este TCE; (ii) Que o Exmo. Governador não é jurisdicionado deste Tribunal e (iii) Que há exercício de função consultiva por este Tribunal quando da expedição de Parecer das Contas de Governo, para concluir, postas essas premissas, que haveria impossibilidade de expedição de “de determinações destinadas” ao Governador, “especialmente no âmbito das contas de Governo”.

Passo a analisar essas premissas, após uma rápida exposição do feixe de competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas, especialmente no que se refere às Contas de Governo.

Conforme previsão expressa do art. 71, I da Constituição Federal² e art. 91, I³ da Constituição Estadual, este Tribunal é competente para “**apreciar** as contas prestadas anualmente” pelo Chefe do Poder Executivo. Do mesmo modo, é a previsão dos arts. 1º, III e 36⁴ da Lei Orgânica e art. 221⁵ do Regimento Interno do

2 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

3 Art. 91. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento;

4 Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: (...) III - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei;

Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

5 Art. 221. O Tribunal de Contas da União apreciará as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar da data de seu recebimento. Parágrafo único. As contas prestadas pelo Presidente da República consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

TCU e do art. 1º, I⁶ da Lei Orgânica e art. 4º, II, a) do Regimento Interno deste TCE⁷.

Assim, não há nenhuma dúvida acerca da competência constitucionalmente assegurada aos Tribunais de Contas quanto à **apreciação das contas de governo por meio da emissão de parecer técnico conclusivo** (CF, art. 71, I), que embasará o julgamento realizado pelo Poder Legislativo. E, como bem apontado pela defesa, no exercício do seu mister, ao Tribunal de Contas também compete o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos (CF, art. 71, II).

Essa dualidade de funções (apreciação de contas e julgamento das contas) está diretamente atrelada à dualidade de objetos de análise: contas de governo e contas de gestão, que são distintas, referindo-se cada espécie de contas à sua matéria própria, ainda que o sujeito responsável pela apresentação das contas seja o mesmo. Também integram o Poder Executivo, os Secretários de Estado, *“responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue à decisão definitiva ao Tribunal de Contas”*⁸ e que atuam em auxílio ao Governador no exercício da administração estadual, conforme disposto no art. 99 da Constituição do Estado da Bahia⁹.

Assim, ao passo que as **contas anuais de governo** demonstram “a conduta do Presidente, do Governador ou do Prefeito no **exercício das funções políticas de planejamento, implementação, organização, direção e controle das políticas públicas**”, as **contas anuais de gestão** evidenciam “os atos da **administração e gerência de recursos públicos**, praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades”¹⁰.

Logo, há de se concluir que enquanto as **contas de governo** conferem a este Tribunal uma análise orçamentário-financeira sob uma perspectiva ampla e panorâmica. **Neste processo ora em pauta, há um exame macro e global, que demonstra a situação orçamentária do Estado da Bahia, bem como a concreção dos compromissos assumidos pelo Governo no campo das políticas públicas. É este mister técnico, constitucionalmente atribuído ao Tribunal de Contas que permite a verificação da adequação e cumprimento da atuação governamental às normas orçamentário-financeiras.** O próprio STJ destaca (RMS nº 11060/GO¹¹):

6 Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, órgão autônomo e independente, incumbido de auxiliar o controle externo a cargo da Assembléia Legislativa, compete, na forma estabelecida na Constituição do Estado: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, emitindo parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, a partir da data do seu recebimento;

7 Art. 4º Ao Tribunal Pleno compete: (...) II – emitir parecer: a) prévio às contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, no prazo de 60 dias, a partir da data do seu recebimento;

8 Vide ADI nº 849 (citada adiante).

9 CAPÍTULO II. Do Poder Executivo. SEÇÃO I. Das Disposições Gerais. Art. 99. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, com o auxílio dos Secretários de Estado.

10 LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 51.

11 STJ - RMS: 11060 GO 1999/0069194-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 25/06/2002, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 16/09/2002 p. 159.

[a]s contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo (...) [r]evelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas (...) (grifou-se)

As **contas de gestão** por sua vez, consistem na avaliação pormenorizada (numa perspectiva micro), em que são examinadas “os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade ao nível de um determinado contrato ou ordem de pagamento”¹². São as contas dos administradores e gestores públicos, e “dizem respeito ao dever de prestar contas de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88)”¹³. À diferença das contas de governo, as contas de gestão submetem-se ao julgamento direto e definitivo do Tribunal de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Como síntese dessa dualidade de funções deste Tribunal, o **STF (ADI nº 849)** consignou:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue à decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (ADI 849, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11-02-1999, DJ 23-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043)

A nossa **Resolução nº 164 de 10 de dezembro de 2015** que “dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA” alberga de forma explícita a competência de expedição de **determinações**, ao lado das recomendações, ressalvas e observações.

Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte **ao que se referem as contas**, os seguintes elementos:

I - Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, **determinações** e observações

12 LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 51.

13 STJ - RMS: 11060 GO 1999/0069194-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 25/06/2002, T2 - SEGUNDA nossa RESOLUÇÃO Nº 164 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2015 que “dispõe sobre a Normatização dos Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA” alberga de forma explícita a competência de expedição de determinações, ao lado das recomendações, ressalvas e observações.

contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas; (grifou-se)

Do mesmo modo, no Anexo V da citada Resolução:

ANEXO V
Modelo do Relatório de Execução do Plano de Ação
RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO
Informações que devem constar no relatório, para cada recomendação e/ou **determinação constante do Parecer Prévio**:
1 - Recomendação e/ou **determinação**
1.1 - Situação atual da recomendação e/ou determinação constante do Parecer Prévio relativo às contas do exercício anterior do Chefe do Poder Executivo: detalhar as ações realizadas, justificando os casos, não sanado.
2 - Cronograma de execução:
2.1 - Apresentar os percentuais executados;
2.2 - Detalhar os prazos para a conclusão das ações pendentes. (g.n.)

Ainda, no teor do **Regimento Interno do TCU**, resta clara a função do Tribunal de Contas nas contas de governo:

Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

§ 1º. **O parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.**

§ 2º. O relatório, que acompanhará o parecer prévio, **conterá informações sobre:**

I – o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.

III – o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifou-se)

Assim, como visto, a atuação do Tribunal de Contas nas **contas de governo** não tem como foco de análise os atos administrativos de forma isolada e destina-se especificamente à verificação da **“conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas”**¹⁴. Isso porque as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são de iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 165) e apenas recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Poder Legislativo (CF, art. 166).

14 FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, Ano 35, n. 109, p. 61-89, Maio/Agosto, 2007, p. 70.

Nas palavras do Conselheiro (TCE/MA) e Professor de Direito Financeiro da UFMA, José Ribamar Furtado, na análise das contas de governo

“(…) perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Por essa razão, ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), **a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.** Nesse mister, é de grande relevância a utilização da denominada auditoria operacional como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político. **O Tribunal deve, também, verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, em especial nas áreas da saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, segurança, infra-estrutura e assistência social. Também deve ser examinado se o gestor cumpriu os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência na gestão fiscal.”** (grifou-se)

Uma vez delimitado o âmbito da “apreciação das contas de governo” (art. 71, I da CF e art. 91, I da CE) por este Tribunal, **cumpra localizar essa competência no âmbito do feixe de competências que lhe são atribuídas constitucionalmente para destacar a interpretação conjunta e complementar dessas funções.** Até porque, como bem afirmado pelo Ministro Eros Roberto Grau¹⁵, a Constituição não se interpreta “em tiras, aos pedaços”, “a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. **Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito — a Constituição — no seu todo”.**

Logo, não se pode analisar o mister técnico-constitucional do Tribunal de Contas de forma a fatiar as suas competências arroladas no art. 71 da Carta Magna. Não há como forçar a interpretação das competências deste órgão para isolar hermeticamente cada inciso daquele dispositivo constitucional como se uma ilha fosse. Rememoro aqui o teor das 11 competências expressamente listadas:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta,

¹⁵ “Ademais, não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Tenho insistido em que a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito – a Constituição – no seu todo” (Voto do ministro Eros Grau na ADI nº 3.685/DF)

incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Não é demais recordar que as competências explícitas acarretam, em razão da própria hermenêutica constitucional e da teoria dos poderes implícitos, o conhecimento das competências acessórias e seus instrumentos para o exercício da competência constitucional específica. Não é outro o entendimento que se extrai do precedente do STF:

(...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios (...). Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos

Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que **a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.** (...) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. [MS 24.510, rel. min. Ellen Gracie, voto do min. Celso de Mello, j. 19-11-2003, P, DJ de 19-3-2004.] *Vide* MS 33.092, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-3-2015, 2ª T, DJE de 17-8-2015

Assim, no seu mister de apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I da CF), o Tribunal de Contas possui **autonomia técnica para opinar em seu parecer pela expedição de ênfases, alertas, recomendações e determinações, pela instauração de inspeções ou auditorias, bem como assinar prazo para que determinado órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada a ocorrência de ilegalidade** (art. 71, IX da CF).

Dentro do âmbito da sua competência constitucional de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, **o Tribunal de Contas é livre para se manifestar em seu parecer conclusivo de forma técnica e autônoma, sendo limitado o escopo atinente à matéria específica das contas de governo, no que diz respeito ao exercício analisado.**

Nesse sentido, cito, em razão da clareza didática, o art. 5º, §1º da Resolução Normativa nº 10/2008¹⁶ do TCE/MT que delimita o escopo da matéria das contas de governo.

Art. 5º. As **deliberações** do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso sobre as contas **anuais** de governo e sobre as contas anuais de gestão são independentes entre si, cada uma delas referindo-se à sua matéria específica.

§ 1º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;**
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;**
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;**

¹⁶ RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 10/2008: Estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo Prefeito Municipal e de contas anuais de gestão dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos dos órgãos e entidades municipais; aprova padrões de relatórios de auditoria (Estado e Municípios) e adota outras providências. Disponível em: <https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=12>. Acesso em: 30 jul. 24.

- d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;
 - e) a observância ao princípio da transparência.
- (grifou-se)

Por fim, e de forma extremamente clara cito trecho do **Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas**¹⁷ que no item 3 intitulado “Tipos de Processo de Fiscalização” dispõe:

I – O Parecer Prévio elaborado pelo Tribunal de Contas possui as seguintes feições:

- a) O Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República e Governadores **envolve uma função opinativa e de assessoramento ao Poder Legislativo** no julgamento das contas apresentadas. **Trata-se de uma apreciação técnico-opinativa sobre desempenho governamental na execução do seu plano de governo**, competindo ao Parlamento proferir o julgamento político sobre a gestão analisada – art.71, I, e 75 da CF/88. (grifou-se)

É então nesse mister constitucional técnico e independente que a este Tribunal compete emitir o parecer prévio nas Contas de Governo. Em afirmação da posição autônoma e independente destes órgãos, o STF em julgamento da ADI nº 4190:

A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - **Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República**. Doutrina. Precedentes. (STF - ADI: 4190 RJ 0000798-57.2009.1.00.0000, Relator: Celso de Mello, Data de Julgamento: 10/03/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/06/2010) (grifou-se)

A delimitação constitucional resume-se a atribuir ao Poder Legislativo o julgamento político das contas do Chefe do Poder Executivo, reservando aos Tribunais de Contas o pronunciamento técnico especializado e consentâneo com as demais competências descritas ao longo dos incisos do art. 71 da CF, considerando que não há palavras em vão no texto constitucional. Em reforço doutrinário trago à baila as lições do Ministro Carlos Ayres Britto¹⁸ que afirma:

17 Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas./ Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013, p.33. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/manual_de_boas_praticas_processuais_dos_tribunais_de_contas.pdf>.

18 BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro de 2001. Disponível em: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>. Acesso em: 22/06/23.

“não opera essa Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro. (...) **Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão no mesmo barco, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que não se confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes**”. (grifou-se).

Assim, à vista das competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas, o **“Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas”**¹⁹, também citado pelo MPC (Ref.3303363-9), que sobre “Determinações e Recomendações” em seu item 7.2, dispõe:

Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, **quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais. Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade. Assim, nos procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas ou de apreciação de legalidade, quando for constatada ilegalidade que enseje modificação ou sustação de ato, mesmo que resulte em decisão com fixação de débito e aplicação de multa, o Tribunal de Contas terá de assinar prazo para que sejam adotadas as providências determinadas pela decisão, no sentido de ser restabelecida a legalidade rompida.** (grifou-se)

Ou seja, desde 2013²⁰ (há mais de uma década!) a ATRICON e o IRB, por meio do “Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas”, reconhecem a competência albergada no inciso IX do art. 71 da CF é passível de exercício no âmbito dos mais diversos procedimentos da jurisdição de controle externo como nos **“procedimentos de auditoria, de emissão de parecer prévio, de julgamento de contas”**²¹.

19 Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas./ Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013, p.50/51. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/manual_de_boas_praticas_processuais_dos_tribunais_de_contas.pdf>.

20 “Este manual faz comentários, bem como sugere boas práticas e normas básicas sobre o processo de fiscalização no âmbito dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (FREITAS, Juarez. Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas. Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013).

Em recente decisão nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo 1.436.197²² (ARE 1436197 RG/RO, publicado em 01/03/2024), o **STF entendeu que:**

(...) embora a titularidade da função de controle externo seja do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem competências próprias, exercidas sem participação direta deste Poder. Como se extrai do texto constitucional e da legislação de regência da matéria, as atribuições dos Tribunais de Contas não se restringem ao auxílio ao legislativo, de modo a abranger não só o exame das prestações de contas (art. 71, I e II, da Constituição) como também a atividade de fiscalização (art. 71, IV, V e VI, da Constituição). As Cortes de Contas podem realizar, por exemplo, inspeções e auditorias por iniciativa própria ou, ainda, para apurar denúncias, e não apenas por solicitação do Poder Legislativo (...) **Afinal, os Tribunais de Contas possuem sua parcela de independência e autonomia, exercendo, além das competências desenvolvidas em apoio efetivo ao Legislativo, competências exercidas plenamente.** De fato, ao Tribunal de Contas cabe prestar auxílio técnico indispensável ao Parlamento. Não obstante, suas atribuições não se restringem a esse papel auxiliar, mas abrangem atribuições exclusivas. (...)

Delineadas essas premissas, conclui-se que **a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desinvestidas de caráter deliberativo no julgamento das contas anuais (do qual pode resultar o reconhecimento de inelegibilidade) não o exonera do dever de, constatadas irregularidades, aplicar as consequências decorrentes do exercício pleno de suas atividades fiscalizatória e sancionatória, no âmbito das suas demais competências.** (grifou-se)

Em consonância ao já afirmado pelo próprio STF, acerca das competências próprias e autônomas dos Tribunais de Contas cito, pela sua clareza, as palavras de Donato Volkers Moutinho²³ que ao tratar da “Distinção entre fiscalização, julgamento de contas e responsabilização” explicou:

Com intenção didática, a literatura especializada agrupa as competências das cortes de controle externo brasileiras – especialmente

21 Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas./ Juarez Freitas e Hélio Saul Mileski. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013, p.50/51. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/manual_de_boas_praticas_processuais_dos_tribunais_de_contas.pdf>.

22 EMENTA: REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE CONVÊNIO INTERFEDERATIVO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA A EX-PREFEITO. COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS. TEMAS 157 E 835 DA REPERCUSSÃO GERAL. DELIMITAÇÃO. CONTROLE EXTERNO EXERCIDO COM FUNDAMENTO NOS ARTIGOS 70, 71 E 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE NÃO SE SUBMETE A POSTERIOR JULGAMENTO OU APROVAÇÃO DO ATO PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo. 2. Recurso extraordinário com agravo desprovido. (ARE 1436197 RG, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-039 DIVULG 29-02-2024 PUBLIC 01-03-2024)

23 MOUTINHO, Donato Volkers. Os tribunais de contas e a responsabilização financeira dos governantes: aplicação de multa e imputação de débito a presidentes da República, governadores e prefeitos. Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 22, n. 254, abr. 2022. p. 13-34. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2024/01/Artigo_Donato_Moutinho.pdf. Acesso em 20/06/24.

as previstas nos arts. 31, §§1º e 2º, 33, §2º, 71. incisos I a XI e §§1º e 2º, 72, §2º, 74, §§1º e 2º, 75 e 167-A, §6º, da CRFB/1988 – em funções. Aqui, com adaptações às lições de José Maurício Conti, adota-se uma classificação em dez funções, a saber: fiscalizadora, judicante, sancionadora, reintegradora, consultiva, informativa, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

Embora tais funções muitas vezes se desenvolvam em conjunto, não há conexão obrigatória entre elas. Ao contrário, como estão previstas em dispositivos constitucionais específicos, elas são independentes umas das outras. (grifou-se)

Veja-se que, em outras palavras, ensina o Doutrinador, com fundamento na recente Decisão do STF, que **a função opinativa do Tribunal de Contas quanto às contas do Chefe do Poder Executivo, não obsta o pleno exercício das demais funções constitucionalmente outorgadas às Cortes de Contas.** Estamos, afinal, em sede de contas de governo, procedimento próprio para a verificação da boa e regular execução orçamentária, cuja centralidade é ocupada pelo Chefe do Poder Executivo.

A liberdade, autonomia e independência dos Tribunais de Contas está também consagrada no âmbito internacional, por meio da Resolução aprovada na sexagésima nona reunião da Assembleia Geral da ONU, realizada em 19 de dezembro de 2014²⁴ que “reconhece que a eficácia das atividades das instituições de controle se encontra condicionada à total independência dessas instituições das entidades auditadas, pois, somente assim, estarão as instituições de controle protegidas as influências externas”²⁵.

Ademais, a citada resolução recomenda aos Estados a dar a devida consideração à “independência e ao fortalecimento das instituições superiores de auditoria (...) bem como à melhoria dos sistemas de contabilidade pública de acordo com os planos de desenvolvimento nacional no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015”, bem como destaca “a importância da continuidade da cooperação internacional para apoiar os países em desenvolvimento no fortalecimento de suas capacidades, conhecimento e melhores práticas relacionadas à contabilidade e auditoria pública”²⁶.

24 Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2014 [on the report of the Second Committee (A/69/470)] 69/228. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. Disponível em: <https://sirc.idi.no/document-database/documents/external-publications/5-un-resolution-69-228>. Acesso em: 31 jul. 24.

25 Tradução por Ismar Viana in VIANA, Ismar. Fundamentos do processo do controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019, p.77. Texto original: “1. Recognizes that supreme audit institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence;”

26 Tradução livre. Texto original: “8. Encourages Member States to give due consideration to the independence and capacity-building of supreme audit institutions in a manner consistent with their national institutional structures, as well as to the improvement of public accounting systems in accordance with national development plans in the context of the post-2015 development agenda; 9. Stresses the importance of continuing international cooperation to support developing countries in capacity-building, knowledge and best practices related to public accounting and auditing.”

Também no âmbito internacional cumpre citar ainda a “Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria”²⁷ e a “Declaração do México sobre Independência”²⁸ aprovada em 2007 pela INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

Ou seja, não há que se falar em liberdade e independência dos órgãos de auditoria, órgãos técnicos base do sistema de controle externo, e não falar dessa liberdade, autonomia e independência na esfera deste Tribunal em sua instância máxima plenária.

Ademais, a emissão de parecer técnico e prévio ao julgamento das contas de governo consiste em etapa fundamental e indispensável do devido processo orçamentário. O devido processo orçamentário tem início na preparação das propostas orçamentárias, no âmbito de cada unidade orçamentária, em todos os Poderes, mediante elaboração do planejamento setorial individualizado, e segue até o momento em que as contas de cada governo são apreciadas pelos Tribunais de Contas e posteriormente julgadas pelo Poder Legislativo. São fases do ciclo orçamentário:

- i. fase administrativa de elaboração do orçamento (são realizados os cálculos das receitas estimadas que servirão como base para a elaboração do orçamento setorial pelas diversas unidades orçamentárias e consolidação pelo órgão central competente);
- ii. participação popular na elaboração do orçamento;
- iii. fase legislativa de aprovação do orçamento;
- iv. execução orçamentária (momento em que se buscam atingir os propósitos da lei orçamentária aprovada); e
- v. controle do orçamento (exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e ainda pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e pela sociedade).

Dessas etapas, destaco aquela dedicada à **Prestação de Contas da Programação e Execução Orçamentárias** que de acordo com a CRFB/88 (art. 71, caput c/c inciso I), a **prestação de contas do chefe do Poder Executivo é anual e deve ser composta pela emissão de parecer prévio dos Tribunais de Contas e pelo julgamento político exercido pelo Poder Legislativo**, sendo “competência exclusiva do Congresso Nacional **julgar** anualmente as contas

27 Viena, outono de 1998, Dr Franz Fiedler Secretário-Geral da INTOSAI. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7FF0EF4B018432E9F9EE55B0>. Acesso em: 31 jul. 24. Destaque para a “Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores: 1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores só podem desempenhar suas tarefas objetiva e eficazmente quando são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas. 2. Embora as instituições do Estado não possam ser completamente independentes, pelo fato de fazerem parte do Estado como um todo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem gozar da independência funcional e organizacional necessária para desempenhar suas tarefas. 3. O estabelecimento de Entidades Fiscalizadoras Superiores e do grau necessário de independência que devem gozar deve estar previsto na Constituição; detalhes podem ser estabelecidos na legislação. Particularmente, é importante que um supremo tribunal garanta uma proteção jurídica adequada contra qualquer interferência na independência e mandato de auditoria de uma Entidade Fiscalizadora Superior.”

28 “Princípio 6: A liberdade de decidir o conteúdo e a tempestividade dos relatórios de auditoria e de publicá-los e divulgá-los. As EFS têm a liberdade de decidir o conteúdo de seus relatórios de auditoria. (...) As EFS têm a liberdade de publicar e divulgar seus relatórios, desde que sejam formalmente apresentados ou encaminhados à autoridade adequada – em conformidade com a lei.”

prestadas pelo Presidente da República e **apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo** (CRFB/88, art. 49, IX)”²⁹.

Devemos atentar para a função basilar e central desempenhada por este Tribunal na emissão do parecer prévio, que compõe ao lado do julgamento político, um dos pilares das contas da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

Como bem sabemos, o desempenho da missão desta Casa nas Contas de Governo não se desempenha apenas aqui, em sede de plenário, em meio aos membros, mas se consubstancia e se ergue nas análises técnicas e minuciosas de toda uma equipe. Logo, não se pode olvidar que no processo de análise e apreciação das prestações de contas anuais, são elaborados três tipos de documentos:

(...) o **parecer dos auditores de controle externo**, que representam a equipe técnica de servidores públicos que trabalham diretamente com as atividades de análises processuais; o **parecer dos procuradores**, que são membros do Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas, com atribuições similares ao Ministério Público Estadual, ou seja, guardião da lei; e o **voto, que é emitido pelos conselheiros e/ou conselheiros-substitutos**, que são os responsáveis pela apreciação final das prestações de contas, após análise da prestação de contas e dos pareceres emitidos pelos auditores e procuradores.” (SANTOS, Sérgio Augusto Mendonça. Legibilidade das peças processuais emitidas pelos Tribunais de Contas em prestações de contas de governos estaduais: um estudo a partir da gestão fiscal. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 559-578, p.562)

Para a melhor doutrina³⁰, **o parecer prévio consiste na “mais importante competência das cortes de contas”, visto que a este órgão cabe fornecer os elementos técnicos para, posteriormente, os parlamentares emitirem o julgamento político, de modo a publicizar o grau de efetivação dos resultados pretendidos na política governamental.** Como bem destaca a Auditora/Conselheira Substituta Milene Dias da Cunha³¹, presidente da AUDICON:

(..) nesses pareceres, as cortes de contas opinam pela aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das contas e, **ainda fazem determinações e recomendações** aos gestores acerca das deficiências encontradas, bem como acerca das melhorias que podem ser

29 VEIGA, Karine Tomaz. “A REDE BLOCKCHAIN BRASIL E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS”, p. 247-283 In LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p.250.

30 MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer Prévio das Contas Anuais do Governador: um Estudo na Evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. Revista do TCE/CE: Controle Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-122, 2016 e CUNHA, Milene Dias da. Resignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 23-38, jul./ dez. 2019.

31 CUNHA, Milene Dias da. Resignificando a finalidade dos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas: maior efetividade para a governança e responsividade para a democracia representativa. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 23-38, jul./ dez. 2019, p. 28.

executadas na arrecadação de receitas e no gerenciamento dos gastos públicos, efetuando o monitoramento das recomendações propostas, impulsionando o fortalecimento de controles internos e a melhoria das ações governamentais. (...)

Os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas, além de apresentarem o resultado do desempenho do Chefe do Poder Executivo, durante um exercício financeiro, também apresentam comandos de otimização operacional, contidos nas recomendações; e comandos para atendimento de regras legais, contidas nas determinações. (grifou-se)

Tenho defendido³² a expedição de determinações no âmbito do Parecer Prévio desde a apreciação das Contas de Governo do exercício de 2014. Entendo que o exercício da competência de apreciar as Contas do Chefe do Executivo não exclui ou restringe as funções pedagógica, corretiva e punitiva atribuídas pela Constituição aos Tribunais de Contas. **São elas competências autônomas, completamente desvinculadas da função de julgar as Contas de Governo, que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa do Estado, fazendo-o sob o espectro político.**

Por meio da Resolução TCE/BA nº 164, de 10/12/2015, atualizada pela Resolução TCE/BA nº 03, de 07/02/2017, **normatizamos os Procedimentos para Emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo**, deixando muito claro o cabimento tanto da expedição de recomendações, como da **imposição de determinações** em processos dessa natureza, conforme se depreende da leitura do art. 7º, § 3º³³, art. 8º, I³⁴, art. 11, V³⁵, e Anexo V da Resolução, reconhecendo “a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas” (FREITAS e MILESKI, 2013, p. 51).

Por oportuno, destaco que a expedição de determinações em parecer prévio, há muito tempo, é tema pacífico na maioria dos Tribunais de Contas do país. Em levantamento realizado, foi identificado que, pelo menos, **20** Tribunais de Contas

32 Vide Ref.3097373-5 e Ref.3097373-6 por exemplo o Processo de Contas do Governador (TCE/003439/2023). Disponível em:

https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/2022/contas_de_governo_2022_ver-sao_completa.pdf. Acesso em: 05 ago. 2024.

33 Que assim dispõe: “Art. 7º A prestação de contas do Chefe do Poder Executivo é composta das demonstrações contábeis obrigatórias, dos relatórios sobre o desempenho dos programas, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa, de que trata o art. 12, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991, devendo: [...] §3º O documento disposto no Anexo V refere-se a um Relatório de Execução do Plano de Ação, informando o estágio de implantação das ações propostas mediante Plano de Ação encaminhado pela Administração, em razão das recomendações e/ou DETERMINAÇÕES constantes do Parecer Prévio relativo às contas do exercício anterior do Chefe do Poder Executivo.”

34 Art. 8º Para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, além dos elementos componentes da prestação de contas do Governo encaminhada à Assembleia Legislativa, deverá ser remetido ao TCE/BA, pelo Auditor Geral do Estado ou pelo dirigente máximo do órgão central de controle interno, até 28 de fevereiro do ano seguinte ao que se referem as contas, os seguintes elementos: I - Relatório sobre as providências adotadas objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, DETERMINAÇÕES e observações contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, relativas às contas do exercício anterior ao das contas sob exame, contendo as justificativas para eventual descumprimento e providências adotadas; [...]”

35 Que assim dispõe: “Art. 11 A análise técnica das Coordenadorias de Controle Externo (CCEs) será realizada com base nas peças previstas nesta Resolução, bem como nos resultados das auditorias, inspeções e outros procedimentos, com ênfase nos seguintes aspectos: [...] V - acompanhamento das providências relativas ao cumprimento das recomendações e DETERMINAÇÕES contidas no Parecer Prévio do exercício anterior.”

expedem determinações nas Contas de Chefes do Poder Executivo Estadual, são eles: TCE **Amapá**, TCE **Amazonas**, TCM **Bahia**, TCE **Espírito Santos**, TCE **Goiás**, TCE **Mato Grosso**, TCE **Minas Gerais**, TCE **Paraíba**, TCE **Paraná**, TCE **Pernambuco**, TCE **Rio de Janeiro**, TCM **Rio de Janeiro**, TCE **Rondônia**, TCE **Roraima**, TCE **Santa Catarina**, TCE **São Paulo**, TCM **São Paulo**, TCE **Sergipe**, TCE **Tocantins** e TC do **Distrito Federal e Territórios**.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU 2.689/2009- 2ªC)³⁶ também possui entendimento, que pode ser usado como referência, no sentido de que:

“[a] competência do Tribunal de Contas para expedir determinações tem origem na própria Constituição Federal, cujo art. 71, incisos IV e IX, autorizam esta Corte não apenas a fiscalizar entes (...), mas também determinar a adoção de providências ao exato cumprimento da lei”

Por fim, em conclusão aos comentários deste item III³⁷ da peça de defesa apresentada pelo d. órgão de advocacia pública, **destaco que este Tribunal pode e deve exercer a sua competência constitucional de emissão de parecer técnico nas contas de governo de forma independente e autônoma, não cabendo mais que se recuse a acompanhar o panorama vigente no sistema nacional dos tribunais de contas**. Senão vejamos a título de exemplo, o teor das determinações expedidas por diversos tribunais em sede de parecer prévio de contas de governo.

O **TCE/RJ** expediu determinação ao Governador no Acórdão Nº 033384/2024-PLN (Processo nº 103074-9/2024) referente às contas de Governo do **exercício de 2023**:

DETERMINAÇÃO Nº 15: Ao Governador do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: Abstenham-se de promover a desvinculação de recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, sem autorização normativa, com fulcro no art. 76-A, do ADCT, da CF/88, incluído pela EC n.º 93/16, c/c art. 95, XI do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujas receitas são estritamente vinculadas, por força do art. 82, do ADCT, da Constituição Federal, aos programas de combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais, atentando para os objetivos previstos no art. 3º da Lei Complementar Estadual n.º 210/23.

O **TCE/MG** expediu determinação ao Governador no **BALANÇO GERAL DO ESTADO** n. 1040601³⁸, referente às contas de Governo do **exercício de 2017**:

Determino ao Chefe do Poder Executivo que fixe na LDO e inclua na LOA percentual não inferior a 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária do Estado para atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, parâmetro para os gastos com

36 ACÓRDÃO 2689/2009 - SEGUNDA CÂMARA. Relator: RAIMUNDO CARREIRO. Processo 017.810/2006-5 . Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO (REPR). Data da sessão: 26/05/2009. Número da ata 16/2009 - Segunda Câmara.

37 “III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES” (Ref. 3297389-4/5).

38Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1901895>. Acesso em: 26 jul. 2024.

publicidade, conforme disposto no § 5º do art. 155 e § 2º do art. 158 da Constituição Mineira. Além disso, acolho a sugestão da Unidade Técnica (...).

O **TCE/MG** também expediu determinação ao Governador no **BALANÇO GERAL DO ESTADO** nº 1101512³⁹, referente às contas de Governo do **exercício de 2020**:

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PARECER PRÉVIO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E GESTÃO FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. RPPS. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS: SAÚDE E ENSINO. AMPARO E FOMENTO À PESQUISA. MINERAÇÃO. DESPESA COM PUBLICIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em emitir PARECER PRÉVIO pela aprovação com ressalva das Contas de Governo, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Romeu Zema Neto, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08, com as recomendações e determinações constantes do inteiro teor deste Parecer, e a seguir pormenorizadas:

I) Ao Poder Executivo: (...) 43. determinar que seja aplicado, até 2023, nos termos do art. 119 do ADCT da CR/88, o montante relativo à diferença entre o que foi efetivamente despendido no exercício de 2020 e o mínimo exigido constitucionalmente (equivalente a R\$2.293.044.308,46), atualizado monetariamente esse valor e contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da nova diretriz constitucional; 44. determinar que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Estado de Minas Gerais (Consfundeb) envie, juntamente com o parecer conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas do governador, o parecer sobre a prestação de contas do Fundo; 45. determinar que, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação do parecer prévio informe esta Corte de Contas sobre as medidas que pretende adotar, indicando os respectivos prazos para implementar o piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica; 46. determinar que sejam aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, até o término do exercício de 2023, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de Resto a Pagar Não Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$186,767 milhões, e Resto a Pagar Processado, anos-origem 2013-2019, no montante de R\$178,669 milhões, totalizando R\$365,435 milhões; (...) 53. determinar que envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da publicação do parecer prévio, Plano de Ação elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), acompanhado das ações atualizadas ali estabelecidas, decorrente da auditoria realizada em referido órgão, em junho de 2019, após a tragédia de Brumadinho, para avaliação do gerenciamento de riscos dos processos de fiscalização e

39 Disponível em: <https://tcnatas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3017473>. Acesso em: 26 jul. 2024.

licenciamento ambiental de complexos minerários de ferro; (...) **60. determinar, nos termos do parágrafo único do art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012**, que o Estado aplique o resíduo relativo às ASPS de 0,23%, equivalente a R\$124.034.784,80, no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado do parecer prévio emitido pelo Tribunal sobre as contas de 2020, contabilizando-o de forma separada, a fim de comprovar o adequado cumprimento da determinação legal; (...) **62. determinar que sejam evidenciados pelo Poder Executivo, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações, em alinhamento às orientações da STN, devendo, ainda, o Poder Executivo, agir com prudência em relação aos atos e procedimentos que impliquem renúncia de receitas, considerando o impacto de tais medidas na situação econômica e financeira do Estado, medidas essas recomendadas em pareceres prévios anteriores emitidos pelo Tribunal;** (grifou-se)

O **TCE/SP** expediu determinação ao Governador no TC-006453.989.18-8⁴⁰ referente às contas de Governo do **exercício de 2018**:

Ementa: Contas anuais do Estado. Balanço Geral e Demonstrativos contábeis. Análise da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2018. Parecer favorável à aprovação das contas, com ressalvas, modulação de efeitos, determinações e recomendações. (...) **2 - DETERMINAÇÕES: 2.1 - Ao Governo do Estado de São Paulo:** - Reveja a situação das secretarias de Estado que estão compostas majoritariamente por servidores comissionados, privilegiando o ingresso pela via do concurso público; (...) - **Passe a divulgar as informações sobre** os projetos culturais beneficiados pelo PROAC ICMS em moldes semelhantes aos adotados pelo Governo Federal, promovendo, inclusive, eventuais alterações normativas que estejam sobre sua alçada para realizar tal objetivo; - **Apresente um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino** o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento; - **Garanta a transparência na destinação dos recursos do FUNDEB, mediante detalhamento da Lei Orçamentária;** (...) (grifou-se)

O **TCE/SP** também expediu determinação ao Governador no TC-002347.989.19-6⁴¹ referente às contas de Governo do **exercício de 2019**:

CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO. BALANÇO GERAL E DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. ANÁLISE DA SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO ESTADO EM 31/12/2019. ATENDIMENTO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE REPERCUTEM SOBRE A MATÉRIA. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. (...) **DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS: Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:** 1. Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R\$ 506.000,00),

⁴⁰ Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Parecer%20TC-006453-989-18%20-%20Contas%20do%20Governador%202018.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

⁴¹ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI_TCESP%20-%200225110%20-%20Parecer_0.pdf. Acesso em 26 jul. 2024.

adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA. (...)

8. Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda; **9. Aperfeiçoe a elaboração da LDO** na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF); **10. Realize estudos técnicos formalizados em processo próprio, previamente à concessão dos benefícios fiscais, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ, previsão na LDO**, observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, prazo determinado de duração da renúncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso. (grifou-se)

O **TCE/PR** expediu determinação ao Governador no **ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 271/21-Tribunal Pleno**⁴² (Processo nº 249350/21), referente às contas de Governo do **exercício de 2020**:

Ementa: Parecer Prévio. Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2020. Instruções da Coordenadoria de Gestão Estadual - CGE e Relatórios de Auditoria Temáticos da Comissão de Contas. Manifestações das unidades técnicas e Parecer Ministerial pela regularidade com ressalvas. Parecer prévio pela aprovação das contas, com oposição de ressalvas, determinações e recomendações. (...) **DETERMINAÇÕES ao Sr. Governador Carlos Roberto Massa Junior**, com fundamento no artigo 244, II, § 3º, do Regimento Interno, referenciadas no Quadro de Determinações (peça 142), o qual integra o presente voto: **1. Realizar, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, levantamento da situação das 10 (dez) obras não finalizadas em 2019** e não relacionadas no Relatório sobre a Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021 e no Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento de 2020; **2. Realizar, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, nova Avaliação Atuarial do exercício de 2020** (data-base 31 de dezembro de 2020) sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, sendo constatado déficit, adotar as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam (...) **4. Efetivar, no prazo de 60 (dias) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, a transferência dos encargos com os benefícios assistenciais, atualmente pagos pelos fundos previdenciários, ao Tesouro Estadual**, com o ressarcimento retroativo dos valores pagos pelo Fundo de Previdência, devidamente corrigidos pela meta atuarial, após a data limite de 31 de julho de 2020, nos termos do artigo 1º, I, "b", da Portaria SEPRT/ME nº 1.348/2019 e artigo 13, § 3º, Portaria MPS nº 402/2019. (grifou-se)

O **TCE/PR** expediu ainda determinação ao Governador no **ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 501/23-Tribunal Pleno** (Processo nº 60934/23)⁴³ referente às contas de Governo do **exercício de 2022**:

⁴² Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2020/pdfs/parecerPrevio.pdf>. Acesso em 26 jul. 2024

⁴³ Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2022/pdfs/0150%20-%20Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20de%20Parecer%20Pr%C3%A9vio%20-%20501-23%20-%20STP.pdf>. Acesso em 26 jul. 2024.

Prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2022. Manifestações das unidades técnicas e Parecer Ministerial pela regularidade com ressalvas. Parecer Prévio pela regularidade das contas, com ressalvas, determinações e recomendações. (...) **2.2. DETERMINAÇÕES 1. ao Chefe do Poder Executivo, para que** os benefícios que venham a ser concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2024, observem o art. 14, da LRF, pois se amoldam às hipóteses legais de renúncias de receita; **2. ao Chefe do Poder Executivo, para que, na instituição de novos benefícios que impliquem renúncia de receita, ao apresentar as medidas de compensação, para o atendimento ao art. 14, II, da LRF,** observe o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, a fim de que a compensação da renúncia de receita seja contemporânea e vinculada à sua implementação, levando-se em conta as hipóteses taxativas do texto legal, dentre as quais não se inclui o excesso de arrecadação; e **3. ao Chefe do Poder Executivo, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste Acórdão, providencie a plena operacionalização da previdência complementar estadual** de forma a limitar, no âmbito do RPPS, as contribuições e benefícios previdenciários dos novos servidores efetivos e dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal. (grifou-se)

Por derradeiro, não se pode deixar de recordar, nas palavras do saudoso administrativista e Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴⁴, a estatura dos Tribunais de Contas como órgãos constitucionalmente autônomos, com fulcro nas seguintes razões:

Primeiro, a de ser órgão constitucional subordinante, uma vez que lhe são cometidas doze funções constitucionais (art.71,§2º) que permitem evidenciar **relações de supra-ordenação em face às funções de outros órgãos ou de conjuntos orgânicos do Estado independentes**. Segundo, a de ser órgão constitucional essencial, por desempenhar funções políticas, assim entendidas as que são expressões imediatas da soberania (artigo 73, I, c/c artigo 70, caput), [...] Terceiro, por ser **órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, ou seja, porque exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a gestão fiscal, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes**. (grifou-se)

À vista do demonstrado, não restam dúvidas que são totalmente equivocadas as premissas adotadas pela defesa neste tópico assim como a conclusão que deturpa a interpretação constitucional.

No tópico **“IV – INVASÃO EM COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE DETERMINAR EDIÇÃO OU REVISÃO DE DECRETOS OU LEIS E DA IMPOSSIBILIDADE E O TRIBUNAL DE CONTAS DETERMINAR O CONTEÚDO DA POLÍTICA PÚBLICA”**, o d.

44 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, Alfredo José de et al. O Novo Tribunal de Contas: Órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 77-130, p.104-105.

órgão de defesa alega em suma que (i) as propostas de determinação constantes nos itens 2 a 9, 11 a 13, 15 a 51 e 75 obrigariam o Chefe do Poder Executivo a editar leis ou decretos; (ii) que este Tribunal estaria desta forma, exercendo o controle externo para além de suas competências a ponto de “interferir nas competências de iniciativas legislativas no exercício das competências de iniciativas legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo”, maculando o princípio da independência dos poderes; (iii) que ao Governador compete privativamente enviar à Assembleia as leis que compõem a tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA), conforme art. 105, inciso XI, CE/1989, além de ter iniciativa privativa para apresentar projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa.

Partimos primeiro da clareza do texto constitucional que dispõe realmente sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para as matérias previstas no art. 61 da CF, que possui inclusive obrigatoriedade de reprodução nas Constituições Estaduais e Lei Orgânicas por força do princípio da simetria.

Tais matérias são aquelas relativas a servidor público (regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade) e organização da administração pública do ente (criação, estruturação e atribuições de órgãos administrativos). O STF possui pacífica jurisprudência afirmando a clareza interpretativa do texto constitucional:

(...) **O Chefe do Executivo possui a iniciativa privativa de leis que disponham sobre servidores públicos** da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade, **bem como sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública**, ex vi do art. 61, II, alíneas c e e, da Carta Magna. [ADI 856, rel. min. Luiz Fux, j. 4-9-2023, P, DJE de 2-10-2023.] (grifou-se)

Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. **Princípio da simetria federativa de competências.** Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.] (grifou-se)

À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.] (grifou-se)

Assim, não há nenhuma discordância deste Órgão quanto ao respeito da competência legislativa privativa do Governador do Estado da Bahia (art. 77 da CE⁴⁵ e art. 61, §1º da CF⁴⁶). Nesse sentido:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917, com mérito julgado.]

Da mesma forma, não há nenhuma dúvida quanto à matéria orçamentária em conformidade à previsão do art. 159 da CE⁴⁷ e art. 165 da CF⁴⁸, de acordo com pacífica jurisprudência do STF:

Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do chefe do Poder Executivo. [ADI 882, rel. min. Maurício Corrêa, j. 19-2-2004, P, DJ de 23-4-2004.] = ADI 2.447, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009

Este Tribunal em nenhum momento usurpa competência do Chefe do Poder Executivo pois **não está propondo lei orçamentária, nem se imiscuindo na alocação e escolha do gasto público.** Não há nem usurpação de competência legislativa nem administrativa, pois **não há nenhuma tentativa de assunção do papel do Chefe do Poder Executivo em propor Projetos de Lei Orçamentária ou de formular e implementar as políticas públicas.**

De toda sorte, não é demais destacar ainda que **os precedentes citados pela defesa vem precisamente reforçar que esse Tribunal não adentrou na competência legislativa orçamentária do Poder Executivo.**

45 Art. 77. São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre: I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Civil e da Polícia Penal; II - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração; III - matéria tributária e orçamentária; IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; V - organização das Procuradorias e da Defensoria Pública; VI - criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública; VII - organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.

46 Art. 61. (...) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998); d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001); f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

47 Art. 159. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - plano plurianual; II - diretrizes orçamentárias; III - orçamentos anuais. (...)

48 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...)

Destaque-se que no Parecer Prévio referente às contas do exercício de 2021 consta como Recomendação “b) Quanto ao planejamento, gestão e desempenho em políticas públicas”:

2) promover a revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1 da Seção Analítica). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

Tal Recomendação vem ainda na esteira do consignado na Seção Analítica naquelas contas de governo (exercício 2021) acerca da **reiteração da conduta governamental**:

2.5.1.1.3 Descumprimento de Recomendação do TCE/BA (Exarada na Resolução TCE/BA nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021), bem como de Recomendação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercício 2020, para retificar os descritivos das Metas do PPA 2020-2023, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação.

Na avaliação do modelo apresentado para o PPA 2020-2023, procedida por este Tribunal, a análise das Metas dos Compromissos dos Programas Educação, Saúde, Segurança Pública e Defesa Social, amostra selecionada para exame no escopo do Projeto de Lei do PPA 2020-2023, evidenciou as seguintes fragilidades no descritivo das Metas dos Compromissos a serem objeto de aprimoramento:

- ⌚ Descritor da Meta subjetivo, não deixando claro o que deve ser mensurado, podendo ter interpretações diversas;
- ⌚ Descritor da Meta genérico, não identificando o que deve ser mensurado no tema sob enfoque, que contempla diversas especificidades;
- ⌚ Meta do PPA abrangente, englobando mais de uma variável a ser mensurada;
- ⌚ Meta quantificando aspecto que depende de demanda ou adesão;
- ⌚ Descritor da Meta deixando dúvida sobre o que deve ser mensurado; e
- ⌚ Meta utilizando expressão a ser evitada, como “implantar/implementar política, projeto, plano, programa, etc.”, em desacordo com o Manual de Processo para Elaboração do PPA 2020-2023.
- ⌚ Cabe registrar que essas deficiências, relacionadas à construção das Metas dos Compromissos dos Programas do PPA, já foram apontadas em auditorias anteriores deste Tribunal, realizadas durante a vigência do PPA 2016-2019.
- ⌚ No exame das Contas de Governo do exercício 2020, verificou-se que, apesar de a Administração ter informado a realização de revisão dos componentes e atributos do PPA 2020-2023, não foram apresentadas evidências dos aspectos revisados, ensejando a recomendação ao Poder Executivo, proferida no Parecer Prévio do exercício de 2020, para:

6. revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como

*também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas aspecto mensurável, que permitam o **monitoramento regular de seu cumprimento e, conseqüentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados, em observância aos arts. 37, caput, 70, 74, incisos I e II, e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF (Item 2.5.1.1.2 da Seção Analítica e 4.4.5 da Seção Conclusiva); (grifo da Auditoria)** (grifou-se)*

Ou seja, dos precedentes citados, assim como do teor das Recomendações 5) e 6)⁴⁹ da Seção Analítica destas Contas de 2023 (Ref.3285944-467), o que se verifica é a manutenção deste TCE em constância e consonância a seu mister constitucional fiscalizatório de adequação do Governo às normas orçamentárias.

Ora, a principal função que cabe a este órgão técnico nas contas de governo é precisamente **verificar a retidão e consonância da atuação do Governo Estadual ao arcabouço constitucional e legal das normas orçamentárias obrigatórias e impositivas**. Tais normas são cogentes e devem ser cumpridas.

Se este Órgão de Controle de contas se abstivesse de apontar as infrações e omissões do Governo Estadual no cumprimento dessas normas, incorreria em descumprimento de sua função constitucional de apreciar as contas de governo em exercício da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial técnica que subsidia o Parlamento para o julgamento.

Destaque-se ainda que a função do controle externo desempenhada por este Tribunal nas contas de governo **não se restringe à mera verificação de cumprimento formal das normas orçamentárias, trata-se, como já exposto acima, de controle de legitimidade, economicidade e efetividade, notadamente na formulação e implementação das políticas públicas, diretamente vinculadas à accountability democrática**. Logo, não há que se falar de dissociação entre a fiscalização do cumprimento do arcabouço normativo orçamentário e a verificação de efetividade das políticas públicas. Nesse sentido:

(...) é claro que o planejamento presente nas leis orçamentárias é fundamental para o sucesso das políticas públicas e para o cumprimento do papel do Estado. Isso ocorre porque o planejamento estabelece metas, aloca recursos e define um cronograma de execução a ser seguido. Portanto, após a aprovação dessas leis, é incumbência do governo seguir a programação definida, a fim de garantir que as políticas públicas sejam executadas de forma efetiva e gerem o maior benefício possível para a sociedade. Dado o exposto, ressalta-se que o PPA é o principal instrumento orçamentário voltado para o planejamento, sendo a lei mais ampla e de prazo mais extenso em comparação com os demais instrumentos clássicos. Dessa

49 "5) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º) (item 2.4.3); 6) revisar o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989 (item 2.4.3);"

forma, o PPA é fundamental na definição das prioridades e das metas do governo, direcionando os recursos públicos para áreas que exigem maior atenção e investimento.” (CARMO, Rodrigo Coelho do; ROSÁRIO, Ana Paula Moreira do; ALVES, Taline Liberato. A necessidade de compatibilização entre o Plano Plurianual e os planos de políticas públicas: o caminho para a construção de uma gestão pública mais efetiva. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 537-558, p. 547) (grifou-se)

As sugestões de determinações citadas pela defesa como invasivas da competência do Poder Executivo respeitam sobradamente a discricionariedade administrativa e não se imiscuem no mérito atinente ao ato administrativo, vez que **conferem total liberdade ao governante para dentro dos marcos legais, traçar a melhor estratégia que lhe pareça**. Senão vejamos alguns exemplos:

11) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando adequar a Lei Estadual nº 12.357/2011 as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 3º da Lei Federal nº 13.675/2018 **(item 2.5.3.1)**;

16) adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEMA, para regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010) **(item 2.5.6)**;

75) publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo **(item 2.9.1.1)**; [...]

O que se vê da amostragem da sugestão de determinações consignadas pelo corpo Auditorial (Ref.3285944-466/475) é que **nenhuma delas escolhe ou indica dentro do espectro de possibilidades de atuação, a forma da conduta administrativa a ser adotada nem o conteúdo da regulamentação a ser implementada**.

Por fim, e não menos importante, no ensejo da sugestão de determinação nº 75 (citada *supra*) e já entrando na manifestação da defesa quanto ao item **“V - DO LIMITE CONSTITUCIONAL À ATUAÇÃO DO TCE. DO PODER REGULAMENTADOR EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO. DO IMPERIOSO RESPEITO À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO”**, teço algumas considerações sobre o tema.

O **Poder Regulamentar** de edição de regulamentos e decretos pelo Poder Executivo tem o fito de **descer às minúcias operacionais necessárias para a efetivação e implementação das previsões legais**. São típicas e próprias do Chefe do Poder Executivo, epicentro da Administração Pública, que possui o poder-dever da instrumentalização das políticas públicas que precisem de

minudente regulamentação. Repise-se que a regulamentação é medida indispensável para o comprimento de uma série de disposições legais.

Valho-me então das lições de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, administrativistas e auditores-fiscais da Receita Federal ⁵⁰:

O exercício do poder regulamentar, em regra, se materializa na edição de decretos e regulamentos destinados a dar fiel execução às leis. São os denominados decretos de execução ou decretos regulamentares. Essa competência está prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição Federal para o Presidente da República, sendo atribuída, por simetria, aos Chefes do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, pelas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.(grifou-se)

Nesse sentido, não pode o Poder Executivo valer-se da omissão no exercício da necessária regulamentação exigida constitucional e legalmente. Se assim fosse, não haveria, por exemplo, a previsão do remédio constitucional do mandado de injunção para efetivar direitos fundamentais que carecem de edição de lei exigida constitucionalmente.

Tampouco se pode olvidar que o art. 103, §2º da CF⁵¹ deixa claro que não apenas o produto legislativo poderá ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), mas também os atos que deixam de ser praticados pelos órgãos administrativos. Assim, insere-se no escopo da ação de inconstitucionalidade não apenas o questionamento da ausência de atos normativos primários, “mas também a falta de atos normativos secundários, como os regulamentos, de competência do Executivo, e, eventualmente, até mesmo a inexistência de atos normativos cabíveis ao Judiciário, bastando que a ausência de norma seja empecilho à efetividade da norma constitucional”⁵².

Assim, guardadas as devidas proporções, e *mutatis mutandis*, não pode o Poder Executivo valer-se de sua inércia regulamentadora para descumprir mandamentos constitucionais e legais, previstos inclusive no seu programa de governo e na tríade orçamentária de sua propositura. Como se vê, a omissão intencional que viole a Constituição ou as disposições legais também são passíveis de controle.

Aqui inclusive, devo mencionar que este Tribunal possui competência para exercer controle de constitucionalidade *in concreto* para, por exemplo, afastar, incidentalmente dispositivo cuja aplicação resulte em situação inconstitucional⁵³. Do mesmo modo, não se revela uma sobreatuação ou desbordamento competencial deste órgão, sinalizar ao Poder Executivo, no âmbito do parecer prévio das contas de governo, a ausência de norma regulamentadora que venha

50 Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. Direito Constitucional descomplicado. 15. ed.: Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2016, p. 599.

51 Art. 103 (...) 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

52 SARLET, Ingo Wolfgang Curso de direito constitucional / Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 8. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019, p. 1634.

a macular o exercício de direito fundamental, como é o caso do acesso à informação atrelado ao controle social, conforme previsto no art.5º, XXXIII da CF:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Obviamente, a sugestão de proposição de número 75 (“**publicar, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual no 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso a Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo (item 2.9.1.1)**”) não fixa forma específica para que o Chefe do Poder Executivo exerça seu poder regulamentar de forma vinculada.

A sugestão vem exatamente na esteira do cumprimento do dever de transparência que se impõe ao Poder Executivo assim como a qualquer órgão integrante do poder público. Trata-se de decorrência da Lei de Transparência que já possui mais de uma década (Lei nº 12.527/2011) e que prevê em seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Logo, impossível entender que este Tribunal de Contas no exercício da função fiscalizatória e aprimoradora da accountability democrática esteja infringindo a competência do Poder Executivo no exercício do Poder Regulamentar ao albergar em parecer técnico a sugestão de uma determinação ou recomendação, voltada para dar cumprimento integral às disposições legais que contam com

53 (...) 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). 7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. [MS 25.888 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 22-8-2023, DJe de 11-9-2023.]

mais de 10 anos de vigência, cuja omissão prejudica a transparência e o exercício do controle social.

Assim, concluo que não merecem ser acolhidos os argumentos trazidos pelo Estado em sua defesa, notadamente nos itens III, IV e V que discorrem, de forma genérica e sem embasamento teórico sobre o espectro competencial e limites de atuação deste Tribunal de Contas no exercício do seu mister constitucionalmente conferido na centralidade da consecução da *accountability* democrática.

Feitas tais indispensáveis considerações, passo, então, a tecer breves comentários sobre os temas que julgo imprescindíveis para a emissão do meu voto, no exercício da mais elevada competência deste Tribunal de Contas. São eles: **i)** Transparência Pública; **ii)** Controle Interno; **iii)** Planejamento Governamental e Gestão e Desempenho de políticas públicas; **iv)** Gestão Orçamentária, Financeira e Fiscal; **v)** Auditoria Financeira e Análise das Demonstrações Financeiras; **vi)** Monitoramento das deliberações constante dos pareceres prévios e; **vii)** Conclusão.

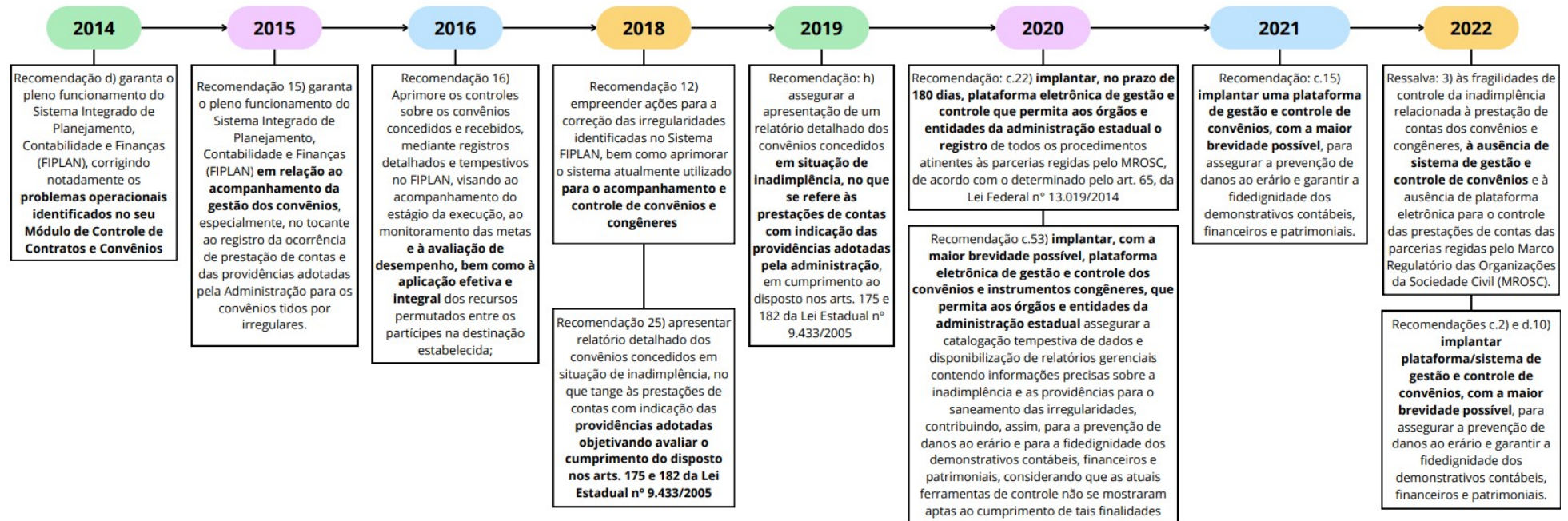
2. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (ITENS 2.9 e 2.6.2.3 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

Peça fundamental no âmbito da gestão pública democrática, a transparência é essencial para que o cidadão possa atuar no controle e fiscalização das ações de governo, garantindo a aplicação correta dos recursos públicos, com atendimento ao interesse público e atenção ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88). À vista disso, a Unidade Técnica avaliou em que medida o Estado se estrutura e disponibiliza informações que garantam a adequada transparência.

Um ponto de suma importância diz respeito à transferência de recursos para as organizações da sociedade civil. A Auditoria evidenciou que o art. 65 da Lei Federal nº 13.019/2014⁵⁴ continua sendo descumprido, em que pese esteja prestes a completar 10 anos de sua publicação em 31/08/2024. Cumpre registrar que, no curso da sua atuação, em especial a partir do exercício de 2014, o TCE/BA vem apontando fragilidades na prestação de contas dos convênios e congêneres, conforme linha do tempo a seguir:

⁵⁴ Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Deliberações do TCE/BA Relativas ao Controle de Repasse de Recurso Mediante Convênios



Sendo assim, acompanho a **RESSALVA** proposta pelo Relator quanto às fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, à ausência de sistema de gestão e controle de convênios e à ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Ref.3308431-2, item 4).

Ademais, acompanho a sugestão dos Auditores descrita no item 2.11.3 (56) da Seção Analítica, quanto à imposição de **DETERMINAÇÃO** de que o Governo do Estado encaminhe a este TCE/BA, no prazo de 60 dias, relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, em 31/12/2023, em atenção ao disposto no art. 46 da Lei Estadual nº 14.634/2023, que corresponde ao art. 175 da Lei Estadual nº 9.433/2005, agora revogada, devidamente conciliado com os controles contábeis. Acompanho também a **DETERMINAÇÃO** sugerida pelo MPC no item b.7, para que, em continuidade às ações informadas para busca da solução informatizada do Estado, seja implementada, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita, aos órgãos e entidades da administração estadual, o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65 da Lei Federal nº 13.019/2014.

Acompanho o Relator nas **RECOMENDAÇÕES** para que o Governo do Estado (i) atualize as normas e aprimore as ferramentas de acompanhamento e controle dos eventos relacionadas à prestação de contas dos convênios, mediante catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais, contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades; (ii) implante plataforma de gestão e controle de convênios, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos ao erário e garantir a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais (Ref.3308431-13, itens 7 e 8).

Ainda no que se refere à transparência, a Lei de Acesso à Informação (LAI) assegura que os cidadãos possam exercer seu direito de conhecer e fiscalizar as ações do governo, promovendo uma gestão mais aberta e responsável. Como afirmou a Auditoria, a regulamentação da LAI é passo fundamental para efetivar a referida norma no Estado. Portanto, acolho a **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (75) no sentido que seja publicado, com brevidade, o decreto de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 12.618/2012, a fim de que o Comitê Gestor de Acesso à Informação exerça a atribuição contida no art. 28, IV da citada norma, qual seja, a de estabelecer orientações de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na sua aplicação, notadamente os parâmetros para cumprimento do dever de transparência ativa no âmbito do Poder Executivo.

Fato grave é que, mesmo após reiteradas recomendações em Pareceres Prévios, desde o exame das contas de 2013, constatou-se que o Poder Executivo estadual ainda não realiza a divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas em seu portal eletrônico, contrariando o dever de transparência ativa presente na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Por outro lado, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário do Estado da Bahia disponibilizam tais informações em seus portais de transparência.

Vale salientar que, em 04/03/2024, a Auditoria do TCE/BA realizou consulta aos portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, o que permitiu concluir que, tal como registrado quando dos exames dos exercícios de 2019 a 2022, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores.

Em razão disso, acolho a sugestão de imposição da **RESSALVA** descrita no item 2.11.2 (25) às contas, acompanhando a **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3(76) sugerida pelos Auditores, para que o Governo do Estado divulgue, por meio de site institucional, a relação nominal dos servidores civis e militares do Poder Executivo Estadual e seus respectivos vencimentos, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos no art. 48-A, I, da LRF, no art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012, e no Tema 483 do STF.

Também em relação à transparência, os Auditores constataram que **o Governo do Estado descumpriu a norma do art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005** (que teve vigência até 30/12/2023, conforme art. 79 da Lei Estadual nº 14.634/2023), deixando de cumprir a ordem cronológica de pagamentos, apesar, inclusive, de **quatro recomendações que foram expedidas por este Tribunal de Contas nas contas de governo de 2017, 2018, 2019 e 2022**. Ademais, contrariando o §1º do referido dispositivo legal, **não foram identificadas publicações** contendo a relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública Estadual, bem como da relação das faturas emitidas pelos credores, resultando em riscos para a regular execução orçamentária e financeira. Ressalte-se que na apreciação das Contas do exercício de 2022, além da recomendação, o TCE/BA expediu também um alerta em relação a esse achado auditorial.

Por conseguinte, entendo que assiste razão à Auditoria quanto à imposição de **RESSALVAS** 2.11.2 (10). Contudo, em função da publicação do Decreto nº 22932/2024, publicado em 27 de julho de 2024, que regulamentou a ordem cronológica de pagamentos, e da disponibilização no Portal da Transparência Bahia do “Painel de Ordem Cronológica de Pagamentos”, deixo de impor a **DETERMINAÇÃO** sugerida pelos Auditores no item 2.11.3 (58), bem como o **ALERTA** proposto pelo Relator (Ref.3308431-20, item 7).

3. CONTROLE INTERNO (ITENS 2.8 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

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

Nesse sentido, conforme aponta a Auditoria, este TCE/BA vem **reiteradamente** fazendo recomendações quanto à necessidade de fortalecimento do sistema de controle interno, pelo menos desde o exercício de 2010.

No Plano de Ação das Contas do exercício de 2019, o Poder Executivo propôs a criação de um Grupo de Trabalho para avaliar o sistema estadual de controle interno, resultando na apresentação de Relatório Final que apontou fragilidades e medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos. De acordo com esse Relatório, o sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual é integrado pelas macro-funções: transparência, ouvidoria, auditoria, prevenção à corrupção e corregedoria.

A visão do ciclo completo do controle, que envolve a prevenção, a detecção, a apuração, a sanção e o monitoramento, é adotada pela grande maioria dos estados da federação e dos municípios das capitais, tendo como referência o modelo da Controladoria-Geral da União (CGU), que se caracteriza pela integração dessas fases do ciclo de controle em um sistema consolidado. Porém, no estado da Bahia, cada uma dessas ações é desenvolvida por órgãos pertencentes a secretarias distintas. Quanto às atividades voltadas à prevenção à corrupção, elas não estão formalmente atribuídas a nenhum órgão, havendo apenas algumas iniciativas dispersas. Quando essas ações são desenvolvidas por órgãos distintos, pertencentes a diferentes secretarias, a coesão e a eficácia do sistema de controle interno são comprometidas.

O Conselho Nacional do Controle Interno (CONACI), em conjunto com o Banco Mundial, produziu em 2020 uma avaliação conjunta das estruturas responsáveis pelo controle interno dos estados e capitais brasileiras, tendo a Bahia ocupado o 19º lugar. De 2020 até o presente momento, o panorama não se modificou.

Também foi apontada a ausência da edição de decretos determinando a obrigatoriedade da implementação de práticas de gestão de riscos em todos os órgãos, bem como a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), citada anteriormente. Na Seção Analítica das Contas de Governo do exercício de 2022, o TCE/BA pontuou a falta de concretização de iniciativas por parte do Poder Executivo Estadual, voltadas à prevenção, detecção e correição de fraudes, a exemplo de regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC), que já completou 10 anos de vigência.

O TCE/BA também destacou, em 2022, a inexistência de código de ética para os servidores estaduais (com exceção de algumas poucas carreiras específicas que têm normativos próprios), bem como a dificuldade em se identificar servidores

públicos efetivos dispostos a trabalhar na área correicional.

Não é adotado o modelo de Controladoria Geral do Estado (CGE), presente em quase todos os estados da federação, como iniciado pela esfera federal desde 2001. O estado da Bahia ainda mantém o modelo tradicional de “Auditoria Geral” (AGE), como principal articulador do sistema de controle interno. Não obstante seja observado um esforço hercúleo da Unidade, há pontos de vulnerabilidade, que precisam ser eliminados. A principal fragilidade em se manter o modelo tradicional reside na falta de integração, coordenação e prevenção, o que pode comprometer a eficácia do sistema de controle interno e a boa governança pública.

Registre-se que a reforma administrativa ocorrida a partir de 2023 (Lei Estadual nº 14.521/2022), que modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo, criou Unidades Setoriais de Controle Interno (USCIs) em 20 órgãos e entidades, que estavam funcionando, até então, sem o reconhecimento formal, e que atualmente são ocupadas por servidores não efetivos..

Conforme dados fornecidos pela AGE, dentre as dificuldades existentes, permanecem o seu quadro reduzido de pessoal, bem como elevada rotatividade de servidores das unidades setoriais de controle interno. Dos seus servidores, 58,9% não possui vínculo efetivo com o estado, pois são ocupantes de cargos comissionados. E esse percentual aumenta para 82,4% (posição janeiro/2024), quando se trata das unidades que estão subordinadas aos titulares das Secretarias estaduais. Considerando-se que, quase 60% dos servidores não têm vínculo efetivo com o Estado, o que fragiliza o controle, essa situação compromete o processo de desenvolvimento técnico das equipes, vulnerabilizando o sentido indutivo dos processos de aprimoramento da gestão, uma vez que o conhecimento não é perenizado na Instituição.

Por fim, a Auditoria concluiu que pouco se avançou no modelo de controle interno do Poder Executivo nas duas últimas gestões. O sistema de Controle Interno não pode se resumir à atuação da AGE e das unidades setoriais de controle da administração direta e indireta. Portanto, é de se concluir que ainda se encontra incipiente a definição de atividades transversais entre a AGE, Corregedoria e Ouvidoria.

Iniciativas voltadas à prevenção, detecção e correção de fraudes não têm se concretizado, apesar da existência de minutas dos atos normativos em tramitação. Não existem programas estruturados voltados à promoção da integridade pública, procedimentos voltados ao acompanhamento da variação patrimonial dos servidores, bem como código de ética e conduta para o conjunto dos servidores.

Pelo exposto e com base nas Leis 14.133/2021 (art. 169) e 14.129/2021 (art. 48), converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308431-12, item 1, subitem a), no que se refere à necessidade de edição e publicação de decreto sobre a implementação de práticas de gestão de riscos. Acolho, ainda, as **RECOMENDAÇÕES** sugeridas pelo Relator na Ref.3308431-12 (item 1, subitens b, c e d) quanto à necessidade de edição e publicação dos seguintes decretos: **(i)** regulamentação da Lei Anticorrupção (LAC); **(ii)** Código de Ética do servidor público e adoção de códigos de conduta específicos pelos órgãos e

entidades da Administração Pública do Poder Executivo; (iii) sistematização do tratamento das informações relativas à declaração de bens e valores para a posse e exercício de mandatos, cargos, funções ou empregos nos órgãos da Administração Pública.

Ademais, a Auditoria verificou em 14/05/2024 no Sistema de Gerenciamento de Processos e Documentos (PROINFO) deste TCE, a existência de 269 processos que se encontravam, há mais de 60 dias, em diligência externa, sob a responsabilidade das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo Estadual. Em razão disto, acolho a **DETERMINAÇÃO** constante no Item 2.11.3 (74) da Seção Analítica, para que as secretarias/órgãos responsáveis remetam ao TCE/BA, no prazo de até 90 dias, os processos em diligência externa em atraso, sob pena de multa aos responsáveis, conforme dispõe o art. 35, IV da Lei Orgânica deste Tribunal.

4. PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESEMPENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (ITENS 2.4, 2.5, 2.6.3.2 e 2.6.3.1.2 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

4.1 Planejamento (Item 2.4 da Seção Analítica)

O Planejamento Governamental é compreendido como o processo de elaboração de planos, programas e projetos que direcionam as ações do governo. Por sua vez, a Gestão consiste na coordenação, execução e controle das ações previstas no planejamento, com o objetivo de alcançar os resultados esperados. Portanto, o planejamento e a gestão governamentais são essenciais na Administração Pública, visto que desempenham um papel fundamental na implementação dos objetivos estratégicos e na concretização das metas, definidos no processo de formulação das políticas públicas.

Essas duas funções são interdependentes e complementares, sendo cruciais para uma boa e efetiva aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. A articulação entre o planejamento e a gestão das políticas públicas aponta para a promoção do seu desenvolvimento incremental. Esse entendimento ganha ainda mais força quando se observa a relação inversamente proporcional entre as necessidades sociais e a disponibilidade de recursos. Nesse sentido, conforme destaca a Auditoria (Ref.3285944-32), o planejamento e o orçamento são tratados de forma integrada pela Constituição Estadual (CE/1989), conferindo ao PPA papel relevante no planejamento governamental.

Nesse sentido, o PPA deve estabelecer, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, configura-se como o principal orientador da ação governamental durante a sua vigência de 4 (quatro) anos (art. 165, §1º, CF/1988). O instrumento figura como uma das leis do ciclo orçamentário, ao lado da

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁵⁵ e da Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵⁶, devendo-se manter a integração entre as três peças.

A Auditoria destaca que, especialmente a partir de 2015, o TCE/BA realiza trabalhos auditoriais com enfoque nos procedimentos estaduais de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, apontando diversas fragilidades no planejamento governamental no que tange especificamente a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) do Estado, que vêm comprometendo as ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano e, inclusive, afetando a transparência na aplicação dos recursos públicos e a apreciação sobre a eficácia das políticas públicas desenvolvidas.

Diante destas observações iniciais, o presente tópico busca analisar a efetividade do planejamento orçamentário do Estado e sua execução. Para tanto, a seção está organizada na apresentação das análises dos quatro eixos, a saber: 1) Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 – Ano IV – 2023; 2) Compatibilidade entre as peças de planejamento; 3) Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e; 4) Deficiência do Modelo Lógico de Compromissos da Amostra selecionada: Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura.

4.1.1 Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 – Ano IV – 2023 (Item 2.4.1 da Seção Analítica)

O PPA 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019, apresenta a seguinte estrutura: 16 programas temáticos, sendo 15 finalísticos e um de gestão. Inicialmente, observo que a Seção Analítica destaca, em seu item 2.4.1.1, a permanência das fragilidades nos Indicadores e Metas dos Programas do PPA 2020-2023 que comprometem o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability* do estado (Ref.3285944-33/35).

Por reiteradas recomendações do Tribunal de Contas, foram realizadas revisões do PPA 2020-2023 em anos anteriores. Por meio da Lei Estadual nº 14.289/2021 aconteceu o primeiro processo de revisão. Contudo, as fragilidades identificadas, referentes ao exercício 2020, Ano I, não foram consideradas. A segunda revisão do Plano se deu por meio da Lei Estadual nº 14.393/2021, porém, permaneceram situações de fragilidade no processo de planejamento governamental. **O principal problema refere-se à construção dos componentes Indicadores e Metas do PPA 2020-2023.** No exercício de 2022 não foram realizadas novas revisões no PPA 2020-2023.

O *Parquet* de Contas também observa a persistência dessas fragilidades,

⁵⁵ A LDO deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme art. 165, §2º, da CF/88. Além disso, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

⁵⁶ A LOA deve estimar a receita e fixar as despesas do estado, compreendidos os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme art. 165, §5º da Constituição Federal, sendo o instrumento de planejamento estratégico de curto prazo das ações governamentais; é ela que precisa as iniciativas e ações orçamentárias que serão executadas no período pelo Poder Executivo.

especialmente nos Indicadores e Metas, desde a emissão do Relatório Técnico e Parecer Técnico das contas de 2015, e o não atendimento aos apontamentos para o aprimoramento dos componentes do PPA 2020-2023. Além disso, atribui como descuido da Administração Pública a permanência das inconsistências em relação aos aspectos citados do planejamento governamental. Observa, também, que as fragilidades identificadas na peça de planejamento, em razão das deficiências de seus indicadores, impossibilitaram avaliar o real desempenho dos programas de governo da gestão analisada (Ref.3303363-10).

Apesar dos aperfeiçoamentos nos componentes do PPA 2020-2023, consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-33/41), “foram identificadas fragilidades nos Indicadores de Programas e Metas dos Compromissos que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado e, consequentemente, o processo de *accountability* das ações governamentais realizadas”, que refletem no seu **Modelo Lógico**.

A primeira fragilidade descrita pela Auditoria decorre da **ausência de definição de resultado esperado para cada ano e para o final do quadriênio para os Indicadores de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, bem como Indicadores sem Valor de Referência (item 2.4.1.1.1 da Seção Analítica)**. Sete dos 16 Programas apresentam Indicadores sem Valor de Referência, totalizando 12 Indicadores (Ref.3285944-35/37). Tal situação expõe a deficiência na sistematização de dados e informações para subsidiar a elaboração/seleção de Indicadores com todos os atributos necessários para o acompanhamento e avaliação dos resultados governamentais referentes ao PPA 2020-2023.

A Administração, em sua defesa, justifica que os índices esperados para cada ano e para o final do plano não se aplicam à metodologia utilizada pela SEPLAN para a construção do Plano. Sobre a permanência de Indicadores sem Valor de Referência sinaliza que apenas quatro programas não possuem valor de referência (Ref.3285944-35).

Tais argumentos não merecem prosperar. Pois bem, consoante disposto no art. 35, §2º da CF/1988, o PPA é um sistema de planejamento estabelecido para o período de, pelo menos, 4 anos, por tanto devem ser considerados 4 ciclos de 12 meses e não um ciclo único de 48 meses, que descaracteriza o sentido da sua plurianualidade.

Nesse sentido, acompanho a compreensão da Auditoria (Ref.3285944-38), quando, em síntese, afirma que ausência de definição de resultado esperado para cada ciclo de 1 ano e a existência de indicadores sem valor de referência, além de estar “em dissonância com as melhores práticas de gestão de resultados”, também “configura-se em óbice à satisfatória responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe ações planejadas e transparentes (LRF, art. 1º), sendo fundamental a definição de propósitos de desempenho para o satisfatório dimensionamento de recursos a serem utilizados, sejam de ordem financeira, tecnológica, de pessoal ou outros que se façam necessários ao alcance da situação almejada”.

O segundo achado consiste no **descritivo de Metas de Compromissos com**

pouca clareza sobre o resultado pretendido (item 2.4.1.1.2), fragilidades já apontadas por este Tribunal em 2020, 2021 e 2022, ensejando recomendações em relação à necessidade de revisão destes itens.

Os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-38) pontuaram a importância de se buscar “eliminar a redundância em relação às Iniciativas (existência de metas com descritivos semelhantes a iniciativas), como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação”. Consoante a Unidade Técnica, na Auditoria Operacional realizada em 2022/2023, em Ações Governamentais para enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Processo TCE/009140/2023), foram identificadas “Metas descritas de forma genérica e subjetiva, pois não exibem com clareza o que se pretende transformar ou entregar ao final do período, bem como não se referem ao efeito das Iniciativas ou produtos (bem ou serviço) que deverá ser entregue; ou ainda apresentam duas variáveis a serem mensuradas”.

A terceira fragilidade corresponde a **inconformidade na definição do Valor de Alcance de Metas dos Compromissos (item 2.4.1.1.3)**, em função da “a existência de Metas com valores de alcance acumulados, superando, em 2023, último ano do PPA e até nos primeiros anos de implementação do Plano, em mais de 130% o Valor de Alcance fixado para o quadriênio” (Ref.3285944-39). Observo que a situação de inconformidade aponta para a necessidade de melhoria dos procedimentos de estimativa dos valores de alcance de metas e compromissos ao considerar a vigência de quatro anos do Plano, compreendendo-o como 4 ciclos de 12 meses e não como um ciclo de 48 meses, repiso. A Administração reconhece a situação de inconformidade, tanto que, vislumbra os apontamentos como uma oportunidade de melhoria no procedimento de planejamento (Ref.3285944-40).

Por fim, também foi identificado a **existência de Metas não Regionalizadas (item 2.4.1.1.4)** “na amostra examinada, da análise dos Programas 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos e 311 – Política para as Mulheres e seus respectivos componentes selecionados para exame” (Ref.3285944-41).

Oportuno destacar que os quatro tópicos analisados demonstram problemas técnicos na elaboração do PPA 2020-2023. O Poder Executivo apresenta fragilidades constantes na elaboração do PPA e em suas revisões. Portanto, aponto a necessidade de reconhecimento e fortalecimento das carreiras de Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) de cada Secretaria, bem como das Unidades de Controle Interno, perfazendo um virtuoso ciclo de gestão, que se retroalimenta progressiva e indefinidamente.

O Ministério Público de Contas (MPC) acrescenta que a existência de Metas não Regionalizadas retira do PPA a função de definir e distribuir os objetivos específicos dos diversos territórios do estado, transferindo a responsabilidade de uma peça de planejamento referente a um quadriênio para a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento de curto prazo. Considerando as subdivisões em 27 Territórios de Identidade e as suas especificidades, o MPC reforça que a regionalização das Metas dos Programas funciona como instrumento de viabilização da implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado, funcionando como parâmetro para

a execução das despesas de capital e outras dela decorrentes e àquelas relativas aos programas de duração continuada (Ref.3303363-16).

Em relação ao **Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023 – Ano IV (2023)**, a Seção Analítica, em seu item **2.4.1.2**, ressalta que, da análise do Relatório de Execução do PPA, foram identificadas as seguintes falhas (Ref.3285944-41/46): **i)** deficiência de resultados de Indicadores de Programas (item 2.4.1.2.1.1); **ii)** incongruência em resultado apurado acumulado de Metas apresentado em demonstrativos de evolução – valores constantes ou apresentando redução em relação ao exercício anterior (item 2.4.1.2.1.2); **iii)** fragilidade quanto aos Resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV – 2023 (item 2.4.1.2.2).

Quanto à **deficiência de resultados de Indicadores**, a Unidade Técnica identificou em todos os 16 Programas de Governo a existência de Indicadores sem apuração em, pelo menos, um dos exercícios do quadriênio, no total de 70 Indicadores. Acrescentou que houve casos de falta de apuração em mais de um exercício. Oportuno destacar o Programa 306 – Educação, que teve um quantitativo de 22 indicadores sem apuração em, pelo menos, um exercício dentro do quadriênio, enquanto que os demais Programas não ultrapassaram sete indicadores sem apuração.

No que tange à **incongruência em resultado apurado acumulado de Metas** (Ref.3285944-45), os Auditores observaram essa fragilidade no Compromisso 03 - Promover a inclusão social das pessoas com deficiência, e no Compromisso 07 - Prestar o atendimento qualificado para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e atendimento a egressos. Nesses casos, apesar do valor de Pretensão e Apuração serem acumulados, houve redução e/ou repetição no valor 'Apuração' em relação ao exercício anterior. A Administração, em sua defesa cita o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação, onde afirma que os esforços na melhoria dos Processos de Monitoramento e Avaliação foram concentrados para o próximo quadriênio PPA 2024-2027 (Ref.3285944-45/46).

Em relação à **fragilidade dos Resultados de Desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023, Ano IV – 2023**, embora tenha observado ajustes na metodologia de avaliação, a Auditoria registra os seguintes achados que comprometem a avaliação final do Plano (Ref.3285944-46/53):

- **Quanto ao Indicador de Evolução dos Indicadores de Programa (EvIP):** **i)** utilização de Indicadores inadequados (insumo, processo e produto) para aferição da dimensão pretendida (efetividade dos Programas); **ii)** ausência de resultado esperado para cada Indicador, limitando à avaliação à análise de evolução em relação ao Valor de Referência (marco zero); e **iii)** Indicadores sem Valor de Referência, comprometendo a mensuração da evolução desde o Ano I (2020) do Plano; e
- **Quanto ao Indicador da Eficácia das Metas do Programa (ExM):** 24,5% das Metas dos Compromissos não integraram o Indicador Sintético de

Desempenho do Programa (ISDP) pois apresentam inconformidade no Valor de Alcance para o quadriênio.

Diante dos exames empreendidos, a Unidade Técnica (Ref.3285944-41) afirma que não houve a implementação da recomendação 'b1' do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2022, quanto ao processo de planejamento, comprometendo a transparência dos resultados apresentados pela gestão no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, Volume II, como também no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, Ano IV, 2023, para os Programas de governo.

A Administração, em sua defesa, responde aos questionamentos da Auditoria que apontam para a “ausência de especificação da dimensão de desempenho” afirmando que, na metodologia de avaliação de desempenho adotada no PPA, não há um tratamento diferenciado para os Indicadores de Programa. Acrescenta que, a fim de fortalecer a utilização da evolução dos Indicadores como integrantes da avaliação de desempenho, justifica que ampliou de 91 para 114 a utilização de Indicadores de “Produto” e de “Resultado”, na Revisão do PPA de 2021 (Ref.3285944-49/50).

No exercício 2023 foi encerrada a vigência do PPA 2020-2023, contudo, os achados expostos pela Auditoria nos leva a compreensão de que o instrumento não foi eficaz em seu objetivo de fornecer parâmetros para uma avaliação confiável dos resultados de Desempenho dos Programas de Governo.

Ademais, os Auditores noticiam que as iniciativas de monitoramento e avaliação sistemáticos do novo PPA 2024-2027, materializadas na proposta de um Modelo de Governança, formalizado pelo Decreto Estadual nº 22.770/2024, **sequer indicam a periodicidade das atividades**. Tal conduta demonstra a ausência de compreensão acerca da função cíclica do processo de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA para a gestão das políticas públicas, que inexoravelmente assegure transparência e possibilite o controle social.

Diante do exposto, avalio que assiste razão à Auditoria quanto à importância da expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado, descrita no item 2.11.3 (2), para que sejam adotadas as medidas necessárias para solucionar as recorrentes deficiências pontuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas, em observância aos arts. 37, 70, 74, I e II e 165, § 1º da CF/1988, ao art. 159, § 7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, § 1º, 48, caput e § 1º, da LRF.

De igual modo, compreendo ser importante a **RECOMENDAÇÃO** indicada pelo Relator (Ref.3308431-3, item 2), no sentido de ajustar, nos Relatórios de Execução e de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, os descritivos das informações relativas a valores de pretensão e apuração das Metas dos Programas, para que espelhe de forma fidedigna o planejamento estabelecido e o resultado alcançado, assim como os dados divulgados, sanando, ainda, inconsistências nas demonstrações em razão da característica das Metas.

Além disso, acolho o **ALERTA** sugerido pelo Relator sobre os aspectos relativos às fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a elaboração do PPA e a aferição e demonstração dos resultados dos programas, para atendimento ao quanto estipulado no art. 74, da CF/1988 (Ref. 3308431-20, item 1).

4.1.2 Compatibilidade entre as peças de planejamento (Item 2.4.2 da Seção Analítica)

Como apontado na Seção Analítica, a integração dos instrumentos de planejamento está prevista na CF/1988 e na CE/1989. Ademais, o art. 5º da LRF estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Oportuno observar que a LDO identifica as ações prioritárias no PPA e a LOA viabiliza a sua execução, assim, a compatibilidade entre as peças de planejamento impacta na efetividade das políticas públicas e na transparência pública.

De acordo com a Auditoria (Ref.3285944-53/57), por meio da Lei Estadual nº 14.490/2022 (LDO/2023), foram estabelecidas prioridades, relacionadas a 13 Programas de Governo. Foi possível verificar que os Programas de Governo prioritários se vinculam formalmente aos Programas integrantes do PPA 2020-2023, bem como aos Compromissos, Metas e Iniciativas. Deste modo, a Auditoria teve condições de avaliar a compatibilidade entre as peças de planejamento. No exercício de 2023, a LOA também sinalizou as ações orçamentárias prioritárias.

Contudo, a Unidade Técnica observou ausência de Ação Orçamentária associada às Iniciativas previstas na LDO/2023 como Prioritárias, para os Programas 306 – Educação e 300 – Assistência Social e Garantia de Direitos, quais sejam, respectivamente: **(i)** Adaptar a estrutura das unidades escolares estaduais para o atendimento da educação em tempo integral; e **(ii)** Adquirir produtos da agricultura familiar via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), respectivamente. Ademais, foi constatada iniciativa prioritária que estava associada a Ações Orçamentárias sem indicativo de prioridade, na LOA e/ou no Sistema FIPLAN.

Os Auditores pontuaram a ocorrência de incompatibilidades entre o que está sendo executado pelo Governo do Estado como prioridade e aquelas eleitas na LDO/2023 (Anexo I), acrescentando que não foi verificado a existência de lei específica de revisão da LDO para os devidos ajustes e publicização. Contudo, essa irregularidade, além de se configurar como desobediência ao princípio da legalidade, em relação ao que fora autorizado pelo Poder Legislativo, compromete a transparência das ações governamentais.

A Auditoria também constatou discrepâncias entre a LDO, LOA, e os registros no Sistema FIPLAN, especialmente no que diz respeito à falta de vinculação de iniciativas prioritárias a ações orçamentárias específicas, situação que compromete a transparência e a eficácia da gestão fiscal e orçamentária.

Diante do exposto, converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308091-3, item 3), para que seja aprimorado o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA e a transparência da ação governamental, na forma exigida pelos arts. 5º e 48 da LRF.

4.1.3 Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 – Modelo Lógico (Itens 2.4.3 e 2.4.4 da Seção Analítica)

O Projeto de Lei do PPA 2024-2027 contempla 47 Programas Temáticos de Governo, distribuídos em 13 Eixos Estratégicos, e estruturados por Indicadores de Programa, por Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso. Em 2023 foi realizada auditoria⁵⁷ no Projeto de Lei (PL) nº 25.042, de 31/08/2023 (PPA 2024-2027), objetivando “analisar a aderência aos normativos vigentes e sua clareza para subsidiar os processos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e *accountability* (Ref.3285944-58).

Os exames realizados pelos Auditores apontaram para a permanência de deficiências, recorrentemente, pontuadas por este Tribunal, em relação ao modelo lógico dos Programas do PPA, quais sejam:

- estabelecimento de Compromissos (objetivos específicos) sem Metas de resultado para Iniciativas previstas (ações governamentais) (item 2.4.3.1.1);
- ausência de regionalização de Metas de Indicadores de Compromisso de Programas do Poder Executivo (item 2.4.3.1.2);
- ausência de Resultado Esperado para cada ano e para o Final do Plano (Meta) para os Indicadores de Programa e de Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso (item 2.4.3.1.3);
- ausência de transparência, no PL nº 25.042/2023, de atributos (Classificação, Fórmulas de cálculo e Fonte da informação) dos Indicadores de Programa (item 2.4.3.1.4);
- ausência de transparência quanto ao nível programático ao qual os Indicadores de Programa estão vinculados (item 2.4.3.1.5);
- previsão de Revisão de Mapa de transversalidade de Programas Especiais sem tramitação no Poder Legislativo (item 2.4.3.1.6); e
- ausência de Indicadores de Programas e de Compromissos para Programas Especiais (item 2.4.3.1.7).

Foram selecionados como amostra para exames relativos à deficiência do Modelo Lógico do PPA 2024-2027 os Programas Educatecno, Cuidar Mais e Bahia Mais Segura. No exame do PL nº 25.042/2023 identificou-se a previsão de Revisão de Mapa de transversalidade de Programas Especiais, contudo, sem existência de tramitação no Poder Legislativo. Destaca-se que qualquer alteração/revisão na Lei que institui o PPA deverá ser realizada por meio de projeto de lei específico, de iniciativa do Poder Executivo, conforme dispõe a Constituição do Estado da Bahia de 1989, art.159, I, § 1º (Ref.3285944-62). A Unidade Técnica observou (Ref.3285944-64) que:

57 Processo TCE/012848/2023.

(...) 90,9% dos Indicadores de Compromisso não possuem Metas regionalizadas, o que indica uma ausência de especificação dos propósitos das diferentes regiões. Ademais, 54,54% dos descritores dos Indicadores de Compromisso não expressam de forma clara o resultado a ser expresso e 48,15% das Iniciativas não possuem Indicadores de Compromisso vinculados, o que é crítico para avaliar a eficácia das ações do governo. Por fim, 6,75% das iniciativas são descritas de maneira que não esclarece as ações a serem implementadas, apontando para um problema de transparência na comunicação das intervenções de políticas públicas a serem realizadas. Estes números refletem áreas significativas de melhoria na comunicação do planejamento governamental e, por consequência, na gestão das ações governamentais.

Observo que as irregularidades identificadas a partir da auditoria realizada no Projeto de Lei do PPA 2024-2027, a despeito da definição de resultados esperados, indicadores e metas adequados, indicam a repetição de um padrão já visto no PPA 2020-2023 e amplamente tratado anteriormente. A recorrência das inconsistências e irregularidades aponta para um problema crônico na metodologia adotada para a elaboração dos PPA do estado da Bahia. Além de comprometer a mensuração do desempenho dos Programas, prejudicam o processo de *accountability* das ações governamentais a serem realizadas. Portanto, o saneamento das deficiências pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), em conjunto com as unidades finalísticas, preferencialmente envolvendo os órgãos para o aproveitamento máximo da Assessoria, Planejamento e Gestão (APG) e do Controle Interno, é condição indispensável para a concreção dos Programas de Governo, aproveitando todas as potencialidades do plano plurianual, a considerar, em especial, ser o ano I de sua execução.

Assim, entendo que assiste razão à Unidade Técnica em sua sugestão no item 2.11.2 (2) de imposição de **RESSALVA** às Contas, em razão das “Deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: (i) ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; (ii) descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; (iii) e baixa regionalização de metas.” Como apontado pela Auditoria, tal falha “é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015 a 2022 e alerta no exercício de 2020.”

De igual modo, compreendo ser importante a expedição das **DETERMINAÇÕES** propostas pelos auditores no item 2.11.3 (3 a 6) no sentido de que: (i) seja revisado “o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, suprimindo os dispositivos que **facultam** a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023), em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º)”; (ii) seja revisado “o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º)”; (iii) seja revisado “o PPA 2024-2027, por

meio de projeto de lei específico, estabelecendo Metas de forma regionalizada, em aderência à CE/1989 (art.159, I, § 1º); **(iv)** seja revisado “o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico, revogando os dispositivos que possibilitam, **por Ato do Poder Executivo**, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais, (art. 12, §§ 1º e 2º e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º e art. 160 da CE/1989”; e **(v)** que seja revisada a estrutura dos Programas Especiais, definida na Lei Estadual nº 14.647/2023 (PPA 2024-2027), por meio normativo próprio e, não por meio de Ato do Poder Executivo.

Por fim, alinho-me também com o Relator na expedição da **RECOMENDAÇÃO** (Ref.3308431-3/4, item 4), para que seja revisado o PPA 2024-2027, por meio de projeto de lei específico: **a)** suprimindo os dispositivos que facultam a vinculação de Indicadores de Compromisso (e consequentemente, de Metas de resultado) para Compromissos de Programas do Poder Executivo (art. 7º, §§ 1º e 2º do PL nº 25.042/2023); **b)** definindo Indicadores de Compromissos e respectivas Metas para o universo de Iniciativas diretamente vinculadas aos objetivos específicos (Compromissos) definidos; **c)** estabelecendo Metas de forma regionalizada (em aderência à CE/1989, art.159, I, § 1º); **d)** revogando os dispositivos que possibilitam, por Ato do Poder Executivo, a alteração do Mapa de Transversalidade e a inclusão de elementos na estrutura dos Programas Especiais (art. 12, §§ 1º e 2º, e art. 13, § 2º do PL nº 25.042/2023), em desconformidade com o art. 159, I, § 1º, e art. 160 da CE/1989 (item 2.4.3); **e)** projetando para os Indicadores de Programa do PPA os resultados esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39/2016 e Resolução nº 66/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, todas do TCE/BA (item 2.4.3); **f)** atribuindo Valor de Referência para os Indicadores de Compromisso (item 2.4.3); **g)** explicitando, ainda que em Anexo específico, todos os atributos dos Indicadores de Programa, incluindo Fontes da Informação, Classificação e Fórmulas de cálculo (item 2.4.3); **h)** explicitando as associações dos Indicadores de Programa Temático com os Compromissos estabelecidos (item 2.4.3); **i)** definindo Indicadores (Programa e de Compromisso) e respectivas Metas para os Programas Especiais (item 2.4.3);

4.2 Gestão e Resultado do Desempenho do Governo (Item 2.5 da Seção Analítica)

A compreensão desse capítulo perpassa pelo exame da definição de políticas públicas como o “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”, conforme apresentado na Seção Analítica (Ref.3285944-67/75), que evoca o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020).

As políticas públicas são estruturadas em três ciclos que se desenvolvem continuamente, a saber: formulação, implementação e avaliação. A análise empreendida pelos Auditores tomou como base o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, que apresenta 13 eixos estratégicos para orientar as ações governamentais estaduais nos próximos anos, vinculando-se às políticas públicas estaduais aos referidos eixos.

A Unidade Técnica, após examinar 28 políticas públicas, observou (Ref.3285944-73) um estágio incipiente tanto na formulação das políticas, quanto na implementação de mecanismos de governança e gestão previstos, necessários a bem direcionar e enfrentar as demandas da sociedade e da máquina pública, tendo em vista que 32,14% (09) não foram formalmente instituídas; 71,43% (20) não foram regulamentadas; 85,71% (24) não foram implementados ou foram implementados parcialmente os mecanismos de governança e gestão formalmente previstos. Além disso, os Auditores observaram a “ausência de avaliações sistematizadas dessas políticas, fundamentais à retroalimentação e correção de rumos nas intervenções de governo” (Ref.3285944-74).

A Administração, em sua defesa (Ref.3297389-28), assim se manifesta:

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

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

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

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

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

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

No entanto, como apontado pela Auditoria (Ref.3301607-7), a obrigatoriedade de “formulação de políticas públicas é **decorrência de disposições presentes em decretos elaborados pelo próprio Poder Executivo**, que instituíram os Regimentos Internos das suas unidades” (grifou-se). Além disso, a regulamentação de tais políticas não é “ação discricionária, pois **advém de dispositivos existentes em leis ordinárias**” (grifou-se).

Trata-se, portanto, não de interferência deste TCE/BA, mas, sim, do **regular exercício de seu poder-dever de fiscalização**, por meio do qual, a partir de uma avaliação eminentemente técnica, fundada nos arts. 70, 71 e 75 da Constituição Federal, como ressaltado pelos Auditores deste Tribunal (Ref.3301607-7), constatou-se que “as diversas políticas e os diversos regulamentos não formulados pelo Poder Executivo **comprometeram a adequada execução das políticas públicas no**

exercício 2023, impactando nos resultados entregues à sociedade baiana” (grifou-se):

A Unidade Técnica (Ref.3301607-7) pontuou que, “[n]o caso dos regulamentos, que são formalizados por meio de decretos do próprio Poder Executivo e não dependem de interação com a Assembleia, [...] **alguns deles possuem atraso superior a uma década**, a exemplo das políticas de Saneamento Básico (pendente desde 2008) e Resíduos Sólidos (pendente desde 2014).”

Em direção similar, o MPC (Ref.3303363-20) destacou que de um total de **28 políticas públicas examinadas** pela Auditoria, **“apenas 8 foram plenamente formuladas**, fato que **compromete severamente o cenário de governança no Estado da Bahia**, e, por conseguinte, a sua capacidade de, por meio da aplicação dos recursos públicos, proporcionar à coletividade os benefícios sociais por esta esperados” (grifou-se).

É preciso registrar que a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 70, 71 e 75, é clara quanto ao papel dos Tribunais de Contas na fiscalização não apenas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, mas também quanto à **legalidade, legitimidade e economicidade de sua atuação**. Portanto, cabe a este TCE/BA, quando da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do poder Executivo estadual, examinar as **ações e omissões que possam ser consideradas ilegais, ilegítimas e antieconômicas**.

Como se extrai do Referencial de Controle de Políticas Públicas editado pelo TCU (2020, p. 14), a literatura especializada tem defendido que “a omissão deliberada do poder público também deve ser vista como política pública”:

[...] são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que **visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos**.

Dentro desse contexto são consideradas políticas públicas **não apenas aquelas explícitas em atos normativos**, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), **mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos**. (Grifou-se)

O citado Referencial (2020, p. 18), que serviu de orientação metodológica para os trabalhos dos Auditores deste TCE/BA, busca **“estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas”** (grifos no original). Esse exame engloba, em síntese, **“a verificação da qualidade do processo de formulação, implementação e avaliação”** de tais políticas, tendo em vista o importante papel constitucional dos Tribunais de Contas no controle externo da Administração Pública.

Em que pesem as cuidadosas análises realizadas pela Auditoria deste Tribunal, condensadas em mais de 200 páginas da Seção Analítica (Ref.3285944-67/275) e

sumarizadas a seguir no presente voto, a defesa (Ref.3297389-28/65), em suma, apenas apresentou os argumentos acima mencionados e “**breves esclarecimentos** encaminhados por **algumas** das Secretarias” (grifou-se) listadas na Seção Analítica, os quais também serão adiante abordados. Registra-se que consta no Anexo I do presente voto o mapeamento das irregularidades por secretaria e política.

Portanto, acompanhando a mesma estruturação da Seção Analítica, passo a tecer breves considerações sobre os seguintes eixos estratégicos: **i)** Saúde; **ii)** Educação; **iii)** Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social; **iv)** Assistência Social e Garantia dos Direitos Fundamentais; **v)** Ciência, Tecnologia e Inovação; **vi)** Meio Ambiente e Segurança Hídrica; **vii)** Desenvolvimento Produtivo; **viii)** Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades; **ix)** Infraestrutura e Logística; **x)** Cultura; **xi)** Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais.

4.2.1 Saúde (Item 2.5.1 da Seção Analítica)

Em relação ao Eixo Estratégico da Saúde, a Auditoria analisou “aspectos da política pública de Saúde, implementada nos últimos quatro anos, a fim de verificar se foram criadas as condições necessárias para a implementação dos objetivos estratégicos” do Plano de Desenvolvimento. Tomou-se como base (Ref. 3285944-77) o Programa 313 Saúde (Lei Estadual nº 14.172/2019 – PPA do período 2020/2023), que em 2023 contou com “uma dotação orçamentária inicial de R\$6,2 bilhões e final de R\$9,3 bilhões”, evidenciando um incremento de R\$3,1 bilhões (49,70% do inicialmente previsto).

Em relação à “**Fase de implementação da política pública**” (2.5.1.1.2), na vertente **execução orçamentário-financeira** de 2023 (Ref.3285944-78), o Programa Saúde obteve “uma performance ótima, por ter liquidado 96,09% dos recursos disponibilizados para executar o orçamento dos sete compromissos”, conforme a métrica adotada pela SEPLAN. A Auditoria destaca, entretanto, que o Compromisso 5 “Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia” foi o único dos 7 Compromissos que apresentou grau de execução regular, enquanto os demais obtiveram desempenho entre bom e ótimo (Ref. 3285944-78).

Quanto à Ação Orçamentária de “**Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde**” (alcançou R\$ 819,9 milhões em 2023 (26,58% do total liquidado no Compromisso 7, em que está inserida). Porém, a Unidade Técnica ressaltou que a despesa com pessoal no âmbito do Programa 313 tem decrescido desde o último PPA e que “embora tenha havido um crescimento do valor liquidado em relação ao ano anterior (R\$740,5 milhões), sua participação no total foi reduzida para 8,78%” (Ref.3285944-79).

Aponta a Auditoria que “o Compromisso 7 é o único do Programa 313 que não possui Metas associadas” e que o mesmo “não dispõe dos componentes essenciais para o monitoramento e avaliação do seu desempenho”, apesar de responsável por cerca de 35% (R\$3,2 bilhões) dos recursos orçados para o Programa, concluindo que “os recursos a eles vinculados demonstram apenas as ações necessárias à manutenção do serviço ou do produto público” (Ref.3285944-79).

Quanto ao desempenho das “**Ações Orçamentárias com indicativo de prioridade**” (2.5.1.1.2.2), “das oito Ações Orçamentárias, a SESAB assinalou sete como prioritárias, as quais concentraram 3,38% do orçamento final do Programa 313, correspondentes a R\$314,9 milhões, cuja execução financeira registrou índice de 94,59%”, registrando ainda o corpo auditorial que, em que pese o elevado índice de execução orçamentária, houve baixo percentual de execução física, a exemplo das “Ações 3997 – Construção de Unidade de Saúde que realizou 100,00% dos recursos disponibilizados, mas sem conclusão do produto previsto” e da “Ação 3996 – Ampliação de Unidade de Saúde, que executou 99,69% do orçamento previsto, mas entregou somente uma unidade das 24 programadas para o exercício”. A Auditoria conclui que tais dados denotam que “o planejamento das obras de engenharia da Secretaria carece de estudos orçamentários e técnicos para estimar com maior precisão os custos, prazos e viabilidade das intervenções que deverão ser realizadas” (Ref.3285944-80/81).

Na análise do “**Desempenho das Metas do Programa 313**” (2.5.1.1.2.3), de acordo com os índices de desempenho do Relatório de Avaliação e Desempenho seguindo metodologia da SEPLAN, “das 45 Metas do Programa Saúde, 33 (73,33%) alcançaram grau de eficácia ótimo e bom, enquanto 12 (26,67%) obtiveram índice entre regular e muito baixo, demonstrando uma performance satisfatória de desempenho do Programa”. Quanto às Cinco Metas que foram associadas como prioridade do Governo Estadual para o exercício de 2023, “quatro tiveram desempenho ótimo e apenas uma (Ampliar o número de municípios realizando, no mínimo, quatro ações de vigilância em saúde) obteve grau de eficácia bom, haja vista ter alcançado 72,59% do previsto para o quadriênio.”

Com fulcro na relevância e materialidade, a Unidade Técnica selecionou o “**Compromisso 3 - Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS)**” de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente, porque, além de concentrar 60,55% (R\$5,4 bilhões) do total liquidado no exercício, a ele estão associadas 21 (47,73%) das 45 Metas e quatro dos sete Indicadores do Programa”. Nesse Compromisso, destacou-se que “9,52% de suas Metas posicionaram-se entre Muito Baixo e Baixo, apresentando resultado menor do que 50% de sua previsão e 19,05% ficaram em patamar abaixo de 70%, afetando o cumprimento das Metas previstas para o PPA” (Ref.3285944-82).

A Unidade Técnica destacou que das Metas integrantes do Compromisso 3 possui 6 (seis) metas (de 21 – vinte e uma) que não alcançaram os resultados pretendidos para os quatro anos do PPA:

- i) “Meta 9 – Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta”, que “atingiu apenas 66,67% do previsto para o PPA”;
- ii) “Meta 11 – Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos”, que “alcançou somente 68,49% do estimado para o quadriênio (previsão de 5.053 transplantes), sendo que o baixo desempenho foi observado em todos os anos de execução do PPA”;
- iii) “Meta 12 – Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde (RAS)”, que “alcançou somente 59,57% do previsto para o quadriênio, ou seja, foram implantados somente 28

serviços de alta complexidade, dos 47 programados”;

iv) “Meta 15⁵⁸ – Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas”, que “atingiu 59,71% do previsto para o PPA, equivalente a 249 municípios”;

v) “Meta 16 – Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco”, que previa “a implementação de quatro unidades de atendimento”, entretanto “até o final da execução do PPA, somente um novo serviço de alta complexidade na assistência materna e infantil foi habilitado, com a implantação do Banco de Leite Humano (BLH), no Hospital do Oeste, em Barreiras”; e

vi) a “Meta 17 – Ampliar o número de serviços de atenção à pessoa com deficiência nos municípios”, que previa “a implantação de 19 serviços, mas apenas 7 foram concretizados, equivalente a 36,84% de alcance da Meta” e em que pese a implementação de “5 serviços credenciados a Rede de Cuidados a Pessoa com Deficiência (Centros Especializados em Reabilitação e Centros de Especialidades Odontológicas), o número foi insuficiente para superar os baixos índices verificados nos anos anteriores” (Ref.3285944-84/5).

Ademais, a Auditoria ressaltou a ocorrência de “**Subestimativa do valor anual de alcance de Metas do Compromisso 3**”, pois “foram estimadas em valores muito inferiores à capacidade de realização” e que quando comparado os “valores previstos aos efetivamente executados, constata-se índices superiores a 100%”, e conclui que isso proporciona “distorções que podem afetar a avaliação dos resultados do Programa, a exemplo das seguintes Metas”: i) “Meta 10 - Distribuir tratamentos medicamentosos do componente especializado da assistência farmacêutica de forma regular”, que “previu distribuir 3.882.483 tratamentos medicamentosos até o exercício de 2023, porém foram efetivamente distribuídos 13.182.023, superando sua previsão em 339,53%”; e ii) “Meta 18 – ampliar os serviços de atenção psicossocial nos municípios, que superou em 296% a Meta prevista”, já que foi planejado para os 4 (quatro) anos de PPA, o “credenciamento de 25 serviços, relacionados à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), porém já foi realizado um quantitativo de 74” (Ref.3285944-86).

Conclui a Unidade Técnica em relação a “**fase de implementação da política pública**” que a “performance das Metas do Programa 313, verifica-se que 55,56% alcançaram índice superior a 90%, restando 44,44% que ficaram abaixo deste patamar, índice que indica que alguns objetivos da política pública deixaram de ser totalmente atendidos.” (Ref.3285944-86).

Na análise da “**fase de avaliação da política pública**” (2.5.1.1.3), partindo dos “dez Indicadores para aferir o alcance dos resultados do Programa Saúde” a Auditoria analisou as Fichas Técnicas desses **Indicadores**⁵⁹ (2.5.1.1.3.1) e pontuou que os indicadores “definidos para avaliar o Programa 313 são insuficientes para apreciar, sistemática e objetivamente, o seu mérito quanto à sua concepção, execução e resultados efetivos” e que “não expressam com clareza aspectos essenciais do conjunto de objetivos do Programa”. Acrescenta que há “ausência de Indicador que

58“A justificativa para tal desempenho, segundo a SESAB, deve-se a fórmula de cálculo atribuída a Meta, a qual só permite o registro do município uma única vez nos quatro anos, mesmo que tenha recebido apoio em todo o quadriênio. A fórmula de cálculo acumulativa, argumenta a Secretaria, não permite dimensionar os esforços em-preendidos pela sua equipe técnica”. (Ofício SESAB/GAB/APG no 41/2024, de 01/04/2024, em resposta a Solicitação MSSC01/2024, de 14/03/2024 – Ref.3285944-84). (grifou-se)

59Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/ppa-plano-plurianual/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

possibilite aferir a efetividade da política pública e que avalie o desempenho de temas estratégicos”, havendo a necessidade de “convergência de outros atributos para demonstrar o esforço empreendido pelo Estado para enfrentar os problemas relacionados a área de saúde”, vez que tal metodologia “dificulta a compreensão e aferição dos resultados obtidos” (Ref.3285944-87/8).

A Auditoria ressaltou também que as alterações promovidas no PPA, no decorrer dos quatro anos de sua execução “permitiram que apenas o Compromisso 7 (Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA) restasse sem Indicador associado”, o que “prejudica a análise do impacto da execução das suas respectivas Ações Orçamentárias sobre o desempenho do Programa, haja vista que são responsáveis por 34,53% (R\$3,2 bilhões) dos recursos previstos para o Programa no exercício (R\$9,3 bilhões)”.

Quanto ao **“Desempenho dos dez Indicadores do Programa Saúde” (2.5.1.1.3.4)**, a Auditoria, em síntese, conclui que em relação ao: **i)** Indicador 3 (Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade), “revela as condições favoráveis à sua transmissão e (...) deficiências na atenção à saúde da mulher, especialmente no período pré-natal” e que neste exercício houve “um incremento de 21,38%, a maior taxa observada no quadriênio”; **ii)** Indicador 1 (Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de 5 anos), houve uma “discreta redução no número de óbitos, comparada ao valor de referência, e um crescimento de 0,39% em relação ao ano anterior, encerrando o quadriênio com um índice de 63,79%, muito próximo ao valor de referência (63,98%)”; **iii)** Indicador 2 (Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde [Atenção Básica] na rede SUS), em 2023 houve “elevação, em relação ao ano anterior, de 2,18%, embora tenha ficado abaixo do valor de referência em 18,05%”; **iv)** Indicador 4 (Taxa de abandono da pentavalente), “que calcula o percentual de indivíduos que iniciaram o esquema vacinal mas não o finalizaram”, operou-se uma “redução de 100,21% em relação ao valor de referência”, havendo “[n]este exercício, o índice calculado foi negativo (-0,03%), ficando abaixo da faixa preconizada pelo MS que é de 0% a 0,5%”; **v)** em relação ao Indicador 5 (Taxa de letalidade das formas graves da dengue), “observa-se um declínio em relação ao valor de referência, de 10,34% em 2018 para 1,55% em 2023 (...), mas ainda superior ao parâmetro aceitável pelo MS⁶⁰ que preconiza uma taxa menor que 1%”; **vi)** Indicador 6 (Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora da macrorregião de residência do usuário), “mesmo com a progressiva melhora do indicador (...) cerca de 22% dos pacientes de clínica médica (...) não conseguiram um leito hospitalar no local de sua residência, ou, pelo menos, em sua região”; **vii)** Indicador 7 (Proporção de macrorregiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia, realizadas fora da macrorregião de residência do usuário), obteve-se “um resultado satisfatório no exercício de 2023”, mas “cerca de 22% das gestantes deslocaram-se para fora de seu domicílio a fim de obter assistência” configurando um “déficit no número de leitos obstétricos em algumas regiões”; **viii)** Indicador 8 (Percentual de candidatos à doação de sangue captados), apresentou “um desempenho superior ao valor de referência, equivalente a 27,46%”; **ix)** em relação ao Indicador 9 (Proporção de unidades assistenciais de saúde com estratégias de gestão do trabalho

60 TCE/001763/2024, Ref.3215962-60.

implementadas), superou “o índice de desempenho do ano anterior em 3,46 pontos percentuais, ficando 49,93% acima do valor de referência” e; **x**) Indicador 10 (Taxa de resolatividade das demandas de ouvidoria), “[e]m relação ao valor de referência, o Indicador superou em 40,39% o índice calculado no ano de 2019”. (Ref.3285944-92/4).

Dos indicadores citados, destaco os de número 3, 1 e 7, vez que estão diretamente atrelados à proteção constitucional (art. 279, §1º; art. 282, II e 283 da CE e art. 6º, caput; art. 201,II e art. 227,§1º da CF) da maternidade e da infância e ao cumprimento da Agenda 2030 e ODS 3 da ONU (Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades), em especial aos itens 3.1 e 3.2⁶¹, para rememorar a obrigação do Estado com a proteção à Maternidade e à Infância, além da obrigação internacional assumida pelo Estado brasileiro pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁶².

Em suas “**Considerações finais sobre o Programa Saúde**” (2.5.1.1.4), a Auditoria apontou que, em que pese as fragilidades apresentadas pelo Programa 313 - Saúde “principalmente, na definição dos Indicadores e Metas propostos” ter gerado “dificuldades na apreciação sistemática e objetiva do valor ou do mérito do Programa quanto à sua concepção, execução e resultados esperados”, foram atingidos os “índices considerados bons para suas Metas, dado que cerca de 73% delas ultrapassaram o patamar de 70% do que foi planejado para o quadriênio” (Ref.3285944-98).

Entretanto, ressalta a Unidade Técnica que no Compromisso 3 os “índices acumulados ficaram aquém do valor de alcance do PPA” e cujos resultados “comprometeram a implementação de parte da política pública, principalmente quando são executadas, de forma parcial” a exemplo das ações de “ampliação do número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e a expansão da estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia, dentre outras essenciais ao bom desempenho do Programa” (Ref.3285944-98/9).

Com relação às auditorias realizadas nos Hospitais (2.5.1.2), destaco, a partir do consignado pela unidade técnica fiscalizatória, para a importância de aprimoramento do sistema de regulação dos leitos. É um tema de extrema relevância e de grande impacto no âmbito da política pública de saúde e nesse sentido, aproveito para recordar que no corrente ano, o Pleno deste TCE no julgamento de processo de contas da Superintendência de Gestão dos Sistemas de Regulação da Atenção à

61 ONU, Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. “Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. 3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos 3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos.” Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/3>. Acesso em: 15 jul. 2024.

62 Nesse sentido: OMENA VASCONCELLOS TRENNEPOHL, Anna Karina. A PROTEÇÃO DA FAMÍLIA, MÃES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O ART. 10º DO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS E A AGENDA 2030. Disponível em: <https://ceafpesquisa.mpba.mp.br/textos/a-protecao-da-familia-maes-criancas-e-adolescentes-o-art-10o-do-pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-e-a-agenda-2030/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Saúde (SUREGS) deliberou⁶³ pela “realização de uma **auditoria operacional específica**, nos termos do art. 4º, inciso III do RI/TCE para tratar sobre a regulação do SUS no Estado da Bahia”.

Diante do exposto, acompanho o voto do Conselheiro Relator (Ref.3308431-4/5, itens 7 a 11) na emissão das **RECOMENDAÇÕES** para: **(i)** aprimorar a construção do Programa Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio (item 2.5.1); **(ii)** estabelecer indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação governamental sobre a implementação da política pública de saúde (item 2.5.1); **(iii)** associar a todos os Compromissos os Indicadores e Metas, fundamentais para avaliação de seu desempenho e, conseqüentemente, do Programa (item 2.5.1); **(iv)** promover a reorganização das regiões de saúde objetivando reduzir os vazios assistenciais, evitando os deslocamentos dos usuários em busca de atendimentos especializados (item 2.5.1); **(vi)** implantar unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar, ampliando os serviços de alta complexidade nas regiões de saúde carentes de assistência materna e infantil (item 2.5.1).

4.2.1.1 Contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF (item 2.6.3.2.1 da Seção Analítica)

Embora já apontado em diversas auditorias, no exercício 2023 a Equipe Técnica identificou mais uma vez a contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$1,1 bilhão, em desacordo com o art. 18, § 1º da LRF. Ressalta a Auditoria que a irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022.

Reconhecendo a necessidade de correção da falha apontada, a própria PGE manifestou-se no presente feito (Ref.3297389-110) para informar que foi inaugurado o processo administrativo no ano de 2023, através do qual “foram processadas as devidas alterações **que se concretizaram em 2024**, por meio de Apostilamentos em **todos os contratos que se enquadram nessa categoria**” (grifou-se).

Ora, como bem reconhecido pela d. PGE estas são medidas ainda em curso e não podem influenciar nestas contas, que se referem ao exercício de 2023. Desse modo, não podem tais medidas serem canceladas por este Pleno como suficientemente extintivas das falhas apontadas, seja porque somente serão objeto de análise nas contas de governo do próximo ano.

Assim, alinhando-me ao Conselheiro Relator, acompanho na imposição de **RESSALVA** (Ref.3308431-2, item 5) quanto à “contabilização indevida de despesas

63 Acórdão n.º 000045/2024 emitido no âmbito do processo TCE/005599/2023.

com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R\$ 1.1 bilhão, em desacordo com o art. 18, §1º da LRF.

4.2.2 Educação (Item 2.5.2 da Seção Analítica)

Quanto ao eixo educação, a Auditoria analisou “a formulação, implementação e avaliação da política pública de Educação, tomando como foco o Plano Estadual de Educação, observando, ainda, aspectos voltados à garantia da valorização dos profissionais da educação” (Ref.3285944-106), conforme discriminado a seguir.

Em relação à fase de **formulação** da política pública, a Unidade Técnica observou fragilidades relacionadas ao “Alinhamento do Plano Estadual de Educação (PEE-BA) com o Plano Nacional de Educação (PNE)” e ao “Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para criação de lei do Sistema Estadual de Ensino”, fato esse que, conforme pontuado pelo Relator (Ref.3308086-16), *“vem sendo registrado nas Prestações de Contas da Secretaria, bem como nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores”*.

Quanto ao “Alinhamento do Plano Estadual de Educação (PEE-BA) com o Plano Nacional de Educação (PNE)” (Ref.3285944-107), registra a Auditoria que: **a)** o texto das metas do plano, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e a avaliação do alcance dos resultados pretendidos; **b)** as metas e estratégias do PEE-BA não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou o caminho a ser trilhado para seu alcance; **c)** necessidade de atribuição formal de responsabilidade interna no âmbito dos arranjos institucionais previstos, visando à implementação do PEE-BA; **d)** necessidade da produção dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelo Governo Estadual; **e)** necessidade de realização de um estudo para a avaliação da adequação dos compromissos, das metas e das iniciativas constantes do PPA e sua compatibilização com as metas e estratégias estabelecidas no PEE-BA; e **f)** ausência de normatização específica que regulamenta o Sistema Estadual de Ensino, prevista no art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016, o que dificulta a articulação para uma prestação eficiente do serviço público educacional.

Já na **implementação** da política pública, a Auditoria verificou “Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)” e “Inconsistências identificadas nas informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN”.

Em relação a Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), a Equipe Técnica analisou a efetivação de pagamento do PSPN para os profissionais do magistério por meio da Trilha de Auditoria “*Piso Nacional Magistério*”, referência outubro de 2023, levando em consideração, exclusivamente, as rubricas de vencimento, salário-base, subsídio e complementação Piso Nacional Magistério, utilizadas para o pagamento dos vencimentos dos professores, conforme grupos e respectivos subgrupos. Os resultados estão apresentados na tabela a seguir:

**Tabela 01 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN,
identificadas pelos Auditores**

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

Fonte: Reprodução da TABELA 13 – Profissionais do Magistério que receberam abaixo do PSPN, apresentada na Seção Analítica do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo da Bahia – Exercício 2023 (Ref.3285944-109)

Observa-se que dos 2.586 (7,38%) profissionais do magistério que receberam abaixo do piso, 1.252 (49%) são profissionais contratados sob Regime Especial de Direito Administrativo (REDA). Não obstante o Parecer Nº GAB-RGM-166/2022 orientar o pagamento do PSPN para os profissionais contratados sob este regime com formação em licenciatura plena, destaca-se 575 (23%) profissionais do subgrupo REDA Licenciado que receberam abaixo do piso, dos quais 535 são do Magistério Indígena (Grupo K). Esse cenário retrata as condições desiguais enfrentadas pelos professores contratados sob o regime temporário, especialmente aqueles que atuam no magistério indígena, que além de não gozarem dos mesmos direitos assegurados aos professores efetivos, apresentam um vencimento abaixo do piso.

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

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

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

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

profissionais que integram a carreira do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, foi observada pela Auditoria a presença de 49 professores do subgrupo Efetivo Licenciado que não perceberam o piso.

Sobre os profissionais do magistério indígena, a SEC e a PGE limitam-se a informar que apenas os profissionais que se encontram na Classe igual ou acima da B, com formação em licenciatura plena, conforme preconizado nos Anexos III e IV da Lei Estadual nº 14.569, de 17/05/2023, têm assegurado a percepção acima do PSPN.

Conforme concluído pela Auditoria (Ref.3301607-14), a Procuradoria reconhece a existência de uma parcela de profissionais do magistério público recebendo abaixo do piso e que *“a efetivação total do referido pagamento gera impacto orçamentário e financeiro, tendo em vista o grande contingente de aposentados.”*

Observa-se que os professores indígenas que ingressam na Classe A, com a titulação de Nível Médio e formação em Magistério Indígena, não recebem o piso. Nesse sentido, faz-se necessário registrar que a Lei mencionada estabelece vencimento inicial para os profissionais do magistério indígena abaixo do PSPN, contrariando o disposto no **§ 1º, art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008**, que dispõe que o PSPN “[...] é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o **vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.** Além disso, a Lei Federal prevê o pagamento do piso para profissionais com formação em nível médio, modalidade normal.

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

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

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

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

Portanto, negar a 2.586 profissionais do magistério o direito de receber o piso salarial da carreira constitui uma forma de desvalorização não apenas de seu trabalho, mas também do ensino público. Tal conduta contribui para a desmotivação dos professores e obriga-os a buscar outras formas de complementar sua renda para garantir sua sobrevivência, resultando na precarização dos direitos dos estudantes e comprometendo a qualidade da educação pública.

A Lei Federal nº 11.738/2008, atualmente em vigor, define o piso salarial profissional nacional como o mínimo a ser garantido a todos os profissionais do magistério público da educação básica. O legislador, ao instituir a lei do piso, ciente da diversidade e complexidade regionais do Brasil, não fez distinção entre carreiras ou formações acadêmicas. Em verdade, o objetivo foi reconhecer que todos os profissionais do magistério desempenham um papel essencial no desenvolvimento dos estudantes e na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

Em relação a *“Inconsistências identificadas nas informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN”*, os Auditores observaram a presença de profissionais com registros funcionais que não deveriam ser considerados como profissionais do magistério (que conceitualmente desempenham atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência).

Sobre o tema, a SEC confirma a inconsistência identificada pela Auditoria, informando que solicitou ao setor responsável a devida correção e que apresentada em sede de defesa (Ref.3285944-112) foi elaborada com a retirada dos citados profissionais. Além, disso, esclarece a existência de profissionais que não perceberam vencimento, salário-base ou subsídio, ou aqueles que receberam valores negativos, informando que se trata de situações provisórias e de ajuste devidos a eventos diversos, tais como: Licença Médica – INSS, Licença Gestante – INSS, informando que os mesmos também foram retirados da tabela apresentada.

Contudo, a tabela da SEC/SUDEPE disponibiliza os dados do Relatório da Folha referente ao mês 12/2023, sem informar a fonte de extração do mesmo, continua apresentando a análise de um mês de referência diferente daquele considerado pela Auditoria inviabilizando uma comparação.

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

Ainda em relação a implementação da política educacional, ao examinar as Metas do Programa Educação, os auditores do TCE/BA pontuaram o seguinte (Ref.3285944-119):

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

Ademais, constatou-se que “a Meta 1 do Compromisso 4, não foi alcançada, isto é, não foi ampliado o número de matrículas da EJA na rede estadual de ensino no referido período” (Ref.3285944-119). No Relatório FIPLAN M&A100 (2024, p. 31) da unidade da SEC responsável pela meta, consta a seguinte informação:

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

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

Quanto à fase de **avaliação** da política pública, a Unidade Técnica observou “Ausência de divulgação dos resultados das ações de monitoramento nos sites institucionais”, em descumprimento ao art. 4º, § 1º, I da Lei Estadual nº 13.559/2016 e a “Não atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA”. Sobre este último, sabe-se que o PEE-BA 2016-2026 é constituído por 20 metas e 246 estratégias, dispostas no Anexo Único da Lei Estadual nº 13.559/2016 e para seu monitoramento são adotados indicadores educacionais.

A Auditoria apontou que nenhum indicador teve seu resultado atualizado no exercício de 2023, sendo disponibilizados os mesmos dados apresentados no anexo da prestação de contas do exercício de 2022, embora 41 possuam periodicidade anual conforme informado no citado documento. Destaca-se, ainda, que 17 destes indicadores já se encontravam sem atualizações dos seus resultados em 2021 e 2022, registrando os dados idênticos aos apresentados no Anexo XXV relativo ao

exercício de 2020. Ademais, observa-se que a meta 19 permanece sem indicador oficial de monitoramento.

Em resposta, por meio do Ofício nº 113/2024 – SEC/GAB/CHGAB, a SEC informou:

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

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

De mais a mais, a Equipe Técnica constatou divergências de resultados de 13 indicadores em relação àqueles apresentados no Anexo XXV. A SEC informou, no Despacho SEC/SGINF/DAI, que:

A respeito do **Anexo XXV** informamos que os dados que compõe este documento são enviados ao TCE no início de cada ano, por ocasião da prestação de contas da SEC. Vale ressaltar que os dados nele sistematizados apresentam defasagem de dois anos, tendo em vista que durante o curso do ano corrente os indicadores oficiais do ano imediatamente anterior são divulgados. Dessa forma, o Relatório Executivo de Monitoramento do PEE é construído no percurso do ano corrente e apresenta os dados dos indicadores oficiais do ano imediatamente anterior. (grifo do original)

Ainda referente a esta questão, foi informado pela SEC que três indicadores passam por uma revisão de estimativas utilizadas nos cálculos dos índices, o que justificaria a divergência de resultado entre os dois documentos. Ocorre que, a ausência de atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA expressam uma preocupação maior, tendo em vista que o PEE-BA finda-se em 2026.

Outrossim, ao examinar os Indicadores educacionais, os auditores do TCE/BA registraram uma evolução positiva do estado da Bahia referente a taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos de idade, superando os resultados regional e nacional em 2023. No entanto, ao analisar a taxa ajustada de frequência escolar líquida, observa-se que essa situação se inverte, sendo o dado da Bahia mais crítico. Isto é, na Bahia, apesar de haver maior cobertura de atendimento escolar, quando observa o percentual de estudantes entre 15 e 17 anos que frequenta a etapa prevista para esta faixa etária (Ensino Médio), há parte significativa que está matriculada em etapa anterior, com defasagem idade-série.

Outra informação de destaque quando se analisa as condições de oferta educacional, é a adequação de formação docente, ou seja, o percentual de professores que lecionam as disciplinas na área em que foram formados. Apesar de ter tido uma evolução positiva significativa na Bahia em 2022, nota-se que a situação ainda é distante do esperado e do índice alcançado nacional e regionalmente. Na Bahia, **mais de 40% dos professores que atuam no Ensino Médio lecionam as disciplinas para as quais não foram formados.** Registre-se, conforme

acertadamente salientado pela Auditoria, este resultado pode impactar a Meta 4 da ODS “Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, especificamente a Meta 4.c (Brasil)⁶⁴.

Por fim, destaca-se que a defesa (Ref.3297389) não apresentou manifestação a respeito deste tema.

Diante do exposto, acolho a **RESSALVA** sugerida pela Auditoria, relativo a ausência de pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008, item 2.11 (4), destacando que a **irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022**. Acompanho, ainda, a Auditoria no item 2.11.3 (8, 9 e 10) pela expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Governo do Estado para: **i)** enviar à ALBA projeto de lei específica do Sistema Estadual de Ensino, em atendimento ao art. 10 da Lei Estadual nº 13.559/2016; **ii)** realizar o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em observância ao disposto no art. 2º, § 1º da Lei Federal nº 11.738/2008, contribuindo para o cumprimento da Meta 18 do PEE-BA, a qual estabelece, além da existência do Plano de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, o pagamento do PSPN, definido na referida lei federal; **iii)** promover ações de monitoramento e avaliação da execução do PEE-BA, bem como sua divulgação nos sites institucionais (Comissão de Educação da ALBA e Conselho Estadual de Educação) conforme previsto no art. 4º, I, § 1º da Lei Estadual nº 13.559/2016.

Além disso, acolho as **RECOMENDAÇÕES** proposta pelo Relator (Ref.3308091-5, item 12,13,14,15,16) ao Governo da Bahia para: **(i)** envia esforços para promover a atualização anual dos indicadores de monitoramento do PEE-BA, constantes no Anexo XXV da Prestação de Contas da SEC, de modo a possibilitar o acompanhamento tempestivo da implementação; **(ii)** corrigir as inconsistências identificadas no acompanhamento do pagamento do PSPN, de modo a disponibilizar dados precisos (quantitativo de profissionais do magistério que receberam abaixo do piso salarial) ao TCE/BA, imprescindíveis para atender ao disposto na Orientação Recomendatória CTE-IRB nº 01/2022; **(iii)** realizar um diagnóstico a fim de identificar as possíveis causas que contribuíram na evolução negativa dos Indicadores relativos ao Ensino Médio, inclusive ficando abaixo do valor de referência (2019); **(iv)** elaborar um diagnóstico, a fim de identificar as possíveis causas da não ampliação das matrículas da EJA e subsidiar a adoção de medidas para solucionar a situação observada; **(v)** melhorar a disponibilização de dados, por meio da criação de uma aba específica dentro de suas plataformas eletrônicas para disponibilização de materiais relacionados ao PEE-BA, visando facilitar o acesso ao conteúdo, principalmente de modo a contribuir com o controle social, assegurando a transparência, conforme prevê a Lei Federal nº 12.527/2011.

4.2.2.1 Limite de gasto com Educação (Item 2.6.3.1.2 da Seção Analítica)

No que diz respeito ao limite de gasto com educação, de acordo com o

⁶⁴ Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento em que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional.

Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, elaborado pela SEFAZ (DCCes de 2023, p. 867-870), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de **R\$12,0 bilhões**, equivalentes a **25,64%** do total da RLI e das transferências constitucionais e legais. Em tese, esse percentual atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

No entanto, durante a análise da elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucional, conforme estabelecido no art. 212 da CF e no art. 69 da Lei Federal nº 9.394/1996, a Equipe Técnica verificou **despesas inelegíveis** no montante de **R\$113,2 milhões**, conforme disposto no Relatório de Auditoria (Ref.3301607-19).

Em resposta a solicitação de esclarecimentos pela Auditoria, SEC e a SEFAZ declararam que o montante de **R\$113,2 milhões** relativo à **Ação 3002** – Concessão de Bolsa Estudantil para Elaboração de Projeto de Vida e Intervenção Social (Bolsa Presença) – está incluído no cômputo do limite mínimo de 25% para educação, uma vez que os gastos referentes a este programa foram enquadrados pela PGE, por meio de Parecer exarado no bojo do Processo SEI 011.5508.2021.0016821-66, como manutenção e desenvolvimento em ensino, e, portanto, não podem ser consideradas como assistenciais.

A Auditoria chama à atenção que no processo SEI 011.5508.2021.0016821-66, não obstante a existência do Despacho nº GAB-PGE-080-2021, de 26/08/2021, aprovando o Despacho no PA-180-2021, de 26/08/2021, que “[...] opinou favoravelmente a alocação do Programa Bolsa Permanência como despesas típicas educacionais”, também apresenta o Parecer nº PA-NPMA-306-2021, de 24/08/2021, com o seguinte teor:

Desse modo, diante do exposto, entende-se que **os gastos com o Programa Bolsa Presença não podem ser enquadrados como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, não compoem o limite mínimo de aplicação, pelo Estado, em educação, exigido pela Constituição Federal.** (PGE, 2021 *apud* Auditoria, 2024, p.335, grifos nossos).

A Auditoria mantém o entendimento que os pagamentos decorrentes do Bolsa Presença “*são benefícios de caráter assistencial, destinados aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o objetivo de garantir sua permanência na instituição de ensino*” (Ref.3285944-335/336), e, por isso não podem fazer parte do limite mínimo constitucional como MDE. É importante ressaltar que esse posicionamento da Auditoria está em consonância com a Nota Recomendatória da ATRICON nº 02/2023, conforme a seguir:

3. Monitorem a efetiva aplicação dos recursos públicos complementares em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos exatos termos dos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394, de 1996), alertando que, fora dessas balizas, os gastos poderão ser considerados em desvio de finalidade. Assim, exemplificativamente, dispêndios com programas de alimentação escolar e assistência médica e **social não poderão ser apropriados como de MDE.** (Grifos nossos).

O Ministério Público de Contas (MPC) destaca que “a natureza assistencial da Ação 3002 dimana da própria lei estadual [Lei Estadual nº 14.310/2021 – instituidora do Programa Bolsa Presença] que a instituiu” (Ref.3303363-51). Nesse sentido, o Parquet de Contas opina (Ref.3303363-52):

Assim, prescindem de maiores esforços hermenêuticos a compreensão e o alcance do real sentido da norma veiculada pela Lei Estadual nº 14.310/2021, pois não há espaço interpretativo que autorize, juridicamente, afastar o caráter assistencial de que são revestidas as despesas entabuladas no âmbito do Programa Bolsa Presença, nos moldes em que evidenciado na Seção Analítica.

E esclarece que (Ref.3303363-54):

(...) [o] Parquet de Contas não se opõe ao conjunto de ações delineadas no Programa Bolsa Presença, inegavelmente importante sob o prisma social. O que se busca questionar é a utilização de recursos que, por imposição constitucional (25% da receita de impostos), estão vinculados ao custeio de ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, para o financiamento de outras iniciativas governamentais, ainda que referidas iniciativas estejam, direta ou indiretamente, relacionadas à área educacional.

Em sede de manifestação e esclarecimentos, a defesa menciona decisão deste Tribunal, proferida no bojo do Processo TCE/010167/2021, datada de **02/02/2023**, referente à Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, que teve como objetivo verificar a regularidade da execução orçamentária e financeira no âmbito da SEC (**período de 01/01 a 31/08/2021**), especialmente no que concerne à aplicação dos recursos públicos e o cumprimento das disposições legais pertinentes às despesas realizadas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Na decisão, foi declarada como proposta vencedora o VOTO do Relator, o Exmo. Conselheiro João Bonfim, que entendeu em sua fundamentação serem “*elegíveis como gastos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as despesas realizadas no âmbito do Programas Vale Alimentação Estudantil, Mais Futuro e Bolsa Presença*”.

A linha argumentativa apresentada pela defesa pode levar à compreensão de que este Tribunal pacificou a questão, acatando as despesas mencionadas como não assistenciais, logo, passíveis de financiamento como manutenção e desenvolvimento do ensino. **Entretanto, isso não corresponde à realidade dos fatos, e explicarei o porquê.**

Em que pese o julgamento do processo arrazoado tenha ocorrido no ano de 2023, a análise auditorial em questão referia-se ao primeiro semestre de 2021 (**01/01 a 31/08/2021**), período em que o mundo estava sendo assolado pela pandemia do Covid 19, caracterizando-se, portanto, um cenário excepcional. Tanto é assim, que o Exmo. Conselheiro Gildásio Penedo, em sede de discussão pontuou:

Esses mesmos apontamentos foram enfrentados por aquela Corte, naquela oportunidade [Processo de Contas de Governo, exercício 2021, datada de

07/07/2022], e, de fato, como bem assenta o nobre relator, por maioria de votos, ficaram consideradas elegíveis essas despesas, inclusive, com o nosso posicionamento, sobretudo, pelo aspecto de que **não poderíamos deixar de conjecturar a questão pandêmica que se abateu sobre o exercício de 2021.**

[...]

(...) haveria a possibilidade do não alcance dos 25% percentuais definidos pela Constituição, caso o Plenário, naquela oportunidade, entendesse que não seriam compatíveis com a leitura dada pela Lei nº 9.394/1996. (Processo TCE/010167/2021 – Ref.2980968-6)

Outrossim, durante o julgamento do Processo de Contas de Governador, exercício 2022, o Relator do feito, também o Exmo. Conselheiro Gildásio Penedo, em sua proposta de Parecer Prévio, reforçou que:

(...) Ao proferir meu Voto por ocasião da apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2021, teci comentários e agreguei argumentos, inclusive, convergentes àqueles trazidos pela própria Procuradoria Geral do Estado em relação à natureza assistencial dessa despesa e, portanto de que não poderia ser recepcionada como se de gênese distinta, e, naquele contexto, de fato, **não se alcançaria o limite mínimo acaso descontadas as parcelas não elegíveis.**

[...]

Mais uma vez relembro que **naquela oportunidade assentei a recepção desses gastos para fins de cômputo do limite, partindo como base dessa construção a defesa da própria PGE, a qual exaltou o caráter excepcional em função da pandemia.** (Processo TCE/003439/2023, Ref.3088093-21, grifos nossos)

Nesse contexto, o Exmo. Conselheiro Gildásio Penedo concluiu:

Portanto, a recepção de tais despesas no exercício de 2021 para fins de cumprimento do Limite com Educação **decorreu da excepcionalidade da situação do ensino naquele momento**, o que de fato não era esperado em 2022, quando então já descontinuada a forma de presença remota nas escolas. Além disso, exige maior esforço hermenêutico para compreender e alcançar o real sentido das normas veiculadas pelas leis Estaduais 14.310/2021 e 13.458/2015. Nesse sentido, **não há jogo interpretativo que autorize legalmente a desvinculação das despesas estabelecidas no âmbito do programa Bolsa Presença e do projeto Auxílio Permanência, conforme evidenciado na seção analítica.** (Processo TCE/003439/2023, Ref.3088093-22, grifos nossos)

Na apreciação da Prestação de Contas do exercício 2022, este Plenário expediu RECOMENDAÇÃO ao Estado da Bahia para que se abstenha de contabilizar como ações de MDE as despesas com os programas de naturezas assistenciais, bem como expedição de ALERTA. Sendo assim, não há nenhum tipo de fundamentação em precedentes deste Tribunal que respalde, em um cenário habitual, a inclusão de despesas assistenciais como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Ao contrário, a análise dos Pareceres Prévios sobre as contas do chefe do poder executivo do Estado da Bahia em anos anteriores revela que este Tribunal vem apreciando e deliberando sobre o referido tema desde as contas do exercício 2020, com a única exceção sendo o exercício 2021, pelo motivo previamente justificado.

Desse modo, embora o Estado da Bahia tenha diminuído a realização de despesas inelegíveis como MDE (R\$113,2 milhões), em comparação ao exercício anterior (R\$503,4 milhões), a persistência da irregularidade apontada pela Auditoria no exercício sob análise indica que o Estado da Bahia não tem implementado as recomendações deste Tribunal, tampouco atendido o alerta emitido, insistindo em computar ações de natureza assistencial como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por oportuno, faço questão de apresentar, mais uma vez, o meu entendimento sobre o tema, por vislumbrar a necessidade de revisão acerca do acatamento da classificação desses gastos como despesas em MDE, especialmente em sede de apreciação de Contas de Governo.

De início, ressalto que o Programa Bolsa Presença é de extrema relevância para a educação, por seu alcance social. É incontestável a necessidade da existência de Programas assistenciais financiados pelo Estado, a fim de garantir o mínimo de dignidade aos estudantes carentes do nosso estado.

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

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

Senhoras e Senhores, se tirarmos de um lugar, faltará dinheiro para outras despesas. Essa constatação é inevitável. Nesse sentido, peço especial atenção dos Conselheiros para o que aponta o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024), apurados em relação ao nosso estado: **i)** em relação ao acesso à escola para a população de 15 a 17 anos, a universalização, que deveria ter ocorrido em 2016, ainda não foi alcançada; **ii)** a maioria dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação, matriculados na educação básica pública, ainda não tem atendimento educacional especializado⁶⁵; **iii)** a melhoria da qualidade da educação objetivada por meio da oferta de educação em tempo integral tem se mostrado um desafio⁶⁶; **iv)** apenas 46,6% das docências do ensino médio tem professores cuja formação está adequada à área de conhecimento.

Nesse contexto, o MPC pontua (Ref.3303363-53):

65 Em 2023, 54,1% desses alunos estavam sem atendimento educacional básica;

66 A Bahia, em 2023, ainda precisava aumentar em 4,9% p.p. o número de alunos na educação em tempo integral e 21,7 p.p. o número de escolas para essa modalidade de ensino.

Importa advertir que a reiterada inobservância às vinculações constitucionais em comento podem ocasionar o esvaziamento das fontes de financiamento da educação. Nominando de “desvinculação branca” a tentativa de incluir novos programas nas despesas de MDE, Martins (2009, apud Sena, 2017, p. 20) preleciona que referida conduta “É uma forma de desvinculação, mais sutil, a partir do desvirtuamento do conceito”.

Portanto, os 25% dos impostos vinculados à educação precisam ser investidos naquelas despesas já legalmente e legitimamente eleitas pelo legislador⁶⁷, o qual se antecipou e previu no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases, aqueles gastos que podem fazer parte da reserva orçamentária constitucional, e já no art. 71 aqueles que não podem ser contemplados.

O referido programa assistencial faz parte do sistema de ensino, amplamente considerado, em função da transversalidade das políticas públicas. E nesse sentido, elas têm seus financiamentos no orçamento da Saúde e da Assistência Social. Não se questiona a necessidade de instituição dos Programas, mas sim a fonte de seu financiamento. Assim, reiterando a importância do Programa Bolsa Presença, afirmo que esta precisa ser custeada com outras fontes de receitas, sendo, portanto, ilegítimas com recursos de MDE.

Nessa toada, reconheço que o Estado da Bahia realizou gastos em MDE correspondente a 25,39% do total da Receita Líquida de Impostos (RLI) e das transferências constitucionais e legais, conforme cálculos da nossa Equipe Técnica, tendo cumprido o limite mínimo de 25%, mesmo após a exclusão do referido programa assistencial.

Em relação ao limite mínimo de 70% das receitas do FUNDEB para despesas com pagamento de profissionais da educação básica em exercício efetivo, constatou-se que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo com o montante de R\$4,2 bilhões, correspondente a 83,12% dos recursos recebidos do fundo em 2023, acima do limite estabelecido pela Lei Federal nº 14.113/2020.

Pelo exposto, acolho a **RESSALVA** proposta pela Auditoria no item 2.11.2 (11), e pelo MPC no item 3.a.7 (Ref.3303363-61) pela inclusão de despesas inelegíveis, no montante de **R\$113,2 milhões**, no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, destacando que a irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2022 e alerta no exercício de 2022. Acompanho, também, os opinativos da Auditoria, no item 2.11.3 (59) (Ref.3285944-473), e do MPC, no item 3.b.9 (Ref.3303363-62), pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado da Bahia para que cumpra o art. 71 da Lei Federal assegurando a exclusão da base de cálculo do Índice Constitucional de Investimentos em Educação, as despesas consideradas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

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

Além disso, acolho o **ALERTA** proposto pelo Relator (Ref.3308091-20, item 5), em respeito ao art. 59, § 1º, inciso V, da LR, uma vez que a inclusão de despesas inelegíveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) contraria o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e representa irregularidade na gestão orçamentária.

4.2.3 Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (Item 2.5.3 da Seção Analítica)

Partindo dos objetivos estratégicos constantes do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de **Segurança Pública e Defesa Social**, dando ênfase para algumas falhas que revelam maior preocupação e que devem ser objeto de adoção de providências pelo Governo do Estado.

Inicialmente, quanto à **fase de implementação da política pública**, a auditoria apontou a ausência dos mecanismos de governança e gestão (item 2.5.3.1.2.1 da Seção Analítica), tais como a inexistência de edição do Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional (CONSIP), conforme determina o art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015, além da falta de evidências documentais de que o referido Conselho tenha se reunido ao longo de 2023 e que tenha ocorrido também a nomeação dos membros do Comitê Gestor do Fundo Penitenciário do Estado da Bahia (FUNPEN/BA) ou, ao menos, de registros de atas de reuniões que possam respaldar as alegações apresentadas pelo gestor da SEAP, de que o trabalho do comitê gestor “se dá de forma eficiente e concreta em todos os processos administrativos” (Ref.3285944-132).

A auditoria também apurou **fragilidades dos instrumentos de planejamento** (item 2.5.3.1.2.2 da Seção Analítica) e a redução de orçamento de ações prioritárias. Sobre isso, a defesa alegou que se “[...] tratam de situações pontuais, relacionadas com a própria dinâmica de execução, às quais a SSP está atenta e trabalha para minimizar a possibilidade de recorrência” (Ref.3297389-44). Ou seja, não se apresentou, durante a instrução, qualquer compromisso concreto, transparente e objetivo quanto às providências que o Estado da Bahia pretende adotar para solucionar as falhas, que impactam diretamente na efetividade das ações governamentais relacionadas aos **Serviços Penais**, que englobam aspectos relacionados à **Gestão Prisional**⁶⁸, às **Alternativas Penais**⁶⁹ e à **Atenção aos Egressos**.

Assim como em exercícios anteriores, a Auditoria também apontou a **defasagem do contingente de policiais militares e civis** (item 2.5.3.1.2.3 da Seção Analítica), indicando que os recursos orçamentários alocados se revela “insuficiente para fazer frente a premente necessidade de reforço e aperfeiçoamento da atuação de seus órgãos/unidades no enfrentamento e repressão da criminalidade e da violência”.

68 Acompanhamento da pena; assistência ao preso; condições de cumprimento da pena; e segurança, custódia e disciplina.

69 Acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão e das penas restritivas de direitos; e monitoração eletrônica.

A Unidade Técnica alerta para uma “grave e crônica defasagem do contingente de policiais, face ao **déficit de 32,28%** (14.330 militares) do efetivo da **PM/BA**”, sendo que este cálculo decorre da previsão do art. 55 e Anexo IV da Lei Estadual nº 13.201/2014⁷⁰, que prevê como **adequado o quantitativo de 44.392 policiais militares** (39.396 praças e 4.996 oficiais). De igual maneira, o efetivo desejado da **PC/BA** deveria ser de 8.933 policiais⁷¹, contudo, em 2023, o seu contingente efetivo era de 5.345 profissionais, ou seja, uma carência de 3.588 agentes, que representa um **déficit de 40,17%** de servidores na corporação.

Sobre esses dados, o então Secretário da SSP reiterou justificativas externadas em exercícios anteriores no que tange à falta de competência regimental do órgão para definir a sua cota orçamentária anual, sugerindo que tal achado e respectiva recomendação sejam igualmente encaminhados para a Casa Civil e a SEPLAN. A defesa, por sua vez, alegou que “o Estado da Bahia tem envidado esforços para recompor suas Forças de Segurança nos últimos anos” e que “em matéria de concurso público depende-se de condições favoráveis na seara orçamentária e da responsabilidade fiscal, sendo tal análise de natureza discricionária, bem como de providências de secretarias sistêmicas” (Ref.3297389-45).

Trata-se, ao meu ver, de argumentos que não mais se sustentam ou carregam em si qualquer credibilidade, na medida em que **o apontamento de defasagem do contingente de policiais é recorrente**, ano após ano, sem qualquer melhoria significativa ao longo dos últimos anos, pois conforme analisado pela auditoria (Ref.3285944-136), o número de policiais civis e militares em 2023, por exemplo, é menor em mais de 1 (um) mil agentes, em cada categoria, quando comparado com o efetivo apurado, respectivamente, em 2016 e 2018. Enquanto isso, o Estado segue sem “quantitativo adequado de policiais militares e civis para a conter a escalada de criminalidade e violência que assolam o território baiano”, conforme apontado pela Auditoria.

Em relação à **fase de avaliação da política pública**, a Auditoria identificou que não foi apresentada uma avaliação da política de segurança pública, em **descumprimento às normas dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988** (item 2.5.3.1.3.1 da Seção Analítica). Sobre este apontamento, nem a SEAP e tampouco a defesa apresentaram esclarecimentos. Com isso, as avaliações dos programas do PPA não são suficientes para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020.

Diante dessa ausência, a política pública de enfrentamento da violência precisa se basear nos dados do CVLI (“Crimes Violentos Letais Intencionais”), idealizada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social. E de acordo com os dados do CVLI, entre os anos de 2020 e 2023, observa-se que **a Bahia foi líder, com ampla vantagem, do número absoluto de mortes violentas, enquanto que Salvador foi a cidade com maior número de vítimas naquele período**. A Auditoria ressalta para o dado de que, em termos comparativos, **“a Bahia respondeu por cerca de 12,85% das mortes violentas do Brasil,**

70 Alterada pelas Leis Estaduais nos 13.588/2016 e 14.186/2020.

71 Conforme previsto no art. 48, § 3º, e Anexo I da Lei Estadual nº 11.370, de 04/02/2009 (alterada pelas Leis Estaduais nos 11.613, de 06/11/2009 e 13.204, de 11/12/2014)

enquanto Salvador, sozinha, respondeu por 2,85% desses delitos criminais”.

Lamentavelmente, os números são expressivos, alarmantes, preocupantes. Apenas para se ter um exemplo prático, **considerando que atualmente, em tese, ainda temos a mesma taxa de CVLI do ano passado (exercício em apreciação), na data de hoje e até o início da presente sessão ordinária, 8⁷² pessoas já foram assassinadas de forma violenta neste estado**, seja em decorrência de crimes de homicídio doloso, incluindo-se a lesão corporal seguida de morte, o latrocínio e o feminicídio.

Em nível nacional, a Bahia detém, por larga margem, o maior número absoluto de mortes violentas, enquanto que, em termos relativos, a sua Taxa CVLI de 2023 é a quarta maior do país, sendo superado apenas pelos CVLIs do Amapá (45,79), Pernambuco (38,75) e Alagoas (36,29). Oportuno destacar que essa análise comparativa entre entes federativos é criticada pela defesa, sob o argumento de que isso “poderia levar a conclusões que não refletem a realidade”. Razão não assiste à defesa, pois **a única realidade é que os números apurados evidenciam problemas estruturais graves na política de segurança pública**, além de resultados que colocam a Bahia como um dos piores estados em nível de segurança pública.

A situação da segurança pública é tão grave que o contexto violento atinge não só os cidadãos, como os próprios policiais, pois **nos últimos três anos, 250 viaturas foram atingidas e, pelo menos, 50 policiais foram mortos ou ficaram machucados em serviço**, conforme declaração feita pelo próprio titular da Secretaria de Segurança Pública (SSP), Marcelo Werner, em evento realizado recentemente⁷³.

Além disso, de acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024⁷⁴, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2023, **9 policiais baianos foram mortos e 6 cidades da Bahia ficaram no ranking das 10 cidades mais violentas do país** (Camaçari, Jequié, Simões Filho, Feira de Santana, Juazeiro e Eunápolis).

Em relação à taxa de **roubos e furtos de celulares**, a Bahia teve um aumento de 16,7% em 2023, em relação a 2022 e, em números absolutos, só perde para o estado de São Paulo, tendo sido registrado mais de **73,9 mil ocorrências**, número este que também deixa nosso estado bem distante daquele que ficou em terceiro colocado no ranking (Pará, com 52,3 mil ocorrências). Em números absolutos, também somos o **2º estado do país com mais roubos a estabelecimentos comerciais (3.191 ocorrências)** e, mesmo com uma queda de 9,7%, **somos o estado brasileiro com o maior número de roubo a transeuntes (48.205 ocorrências)**, passando a frente do estado de São Paulo, com 47.955 ocorrências.

72 Cálculo estimado, considerando o número absoluto de mortes violentas em 2023 (4.877) dividido por horas, chegando-se a um resultado que demonstra que a cada 1 hora e 48 minutos, em média, uma pessoa é assassinada de forma violenta na Bahia.

73 Notícia disponível em: <https://bahia.ba/bahia/em-tres-anos-250-viaturas-foram-alvejadas-e-50-policiais-baleados-em-servico-revela-ssp/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

74 Divulgado no último dia 18/07/2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

Ou seja, isso significa que se atualmente, **em tese**, não melhoramos essas taxas observadas em 2023, **somente hoje**, e até o horário que começou a presente sessão ordinária, em média: **122⁷⁵ pessoas tiveram seus celulares furtados ou roubados, 5⁷⁶ estabelecimentos comerciais foram assaltados e 79⁷⁷ cidadãos foram roubados**, por exemplo, no trajeto para seus trabalhos, nas praias, no caminho até alguma unidade de saúde superlotada para ser atendido ou durante um simples passeio.

Nesse contexto, **entendo que não cabe ao Estado discutir nos autos se concorda ou não com análises comparativas dos índices e taxas de violência com outros estados da federação, mas, sim, apontar a este órgão de controle, de forma concreta e objetiva, o que fará para melhorar os números**, podendo, inclusive, buscar adotar ou adaptar “as práticas que tenham obtido os melhores resultados quanto ao combate a violência em outros Estados”, assim como sugerido pela competente Unidade Técnica deste Tribunal.

Quanto à **análise de resultados da gestão penitenciária** (item 2.5.3.1.3.3 da Seção Analítica), a partir dos dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), a Auditoria apontou que a Bahia possui um **déficit carcerário de 1,31 presos por vaga**; ou seja, para cada 100 vagas disponíveis nas unidades, existe um excedente de 31 presos. O déficit carcerário observado no estado da Bahia (de 1,31) é muito acima que a média da União, que é de 0,50 (SISDEPEN, 2023). A **proporção recomendada entre presos e agentes penitenciários** das unidades prisionais, conforme Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) é de até **cinco presos para cada agente penitenciário, contudo, na Bahia, essa média não foi observada nos últimos quatro anos (2020-2023), conforme dados do Painel do CNJ**.

Portanto, observa-se uma situação grave de superlotação das unidades prisionais, que acarretam condições inadequadas de higiene e dificuldade de acesso a programas de ressocialização, além do aumento de rebeliões e de fugas, com dados que demonstram o agravamento das estruturais das unidades estaduais ao longo dos últimos quatro anos (2020-2023), avaliados pelo Painel CNJ. Além disso, é premente a necessidade do Governo do Estado de intensificar as ações governamentais da política de segurança pública e defesa social, visto que os resultados apresentados indicam o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando o conceito da NBASP 9020), com sérios **riscos de impactar o alcance das Metas previstas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16**, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial as Metas 16. e 16.4⁷⁸.

75 Considerando que, ao todo, **ocorreram 73.907 furtos e roubos de celulares, em 2023**, conforme Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. Em média, ocorre 1 furto ou roubo a cada 7 minutos.

76 Considerando que, ao todo, **ocorreram 3.191 roubos a estabelecimentos comerciais, em 2023**, conforme Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. Em média, ocorre 1 roubo a cada 2h44 minutos.

77 Considerando que, ao todo, **ocorreram 48.205 roubos a transeuntes, em 2023**, conforme Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. **Em média, ocorre 1 roubo a cada 11 minutos**.

78 16.1 - Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares. 16.4 - Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado

Assim, acolho a proposta do Relator (Ref.3308431-5/6, item **22**), no sentido de expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado, para que este amplie gradualmente as dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para o enfrentamento à repressão da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, buscando a progressiva e contínua redução do índice CVLI, propiciando, assim, o aumento da sensação de segurança pública do cidadão. Ressalto que esta recomendação já constou dos Pareceres Prévios de 2021 e 2022.

Por fim, proponho a **conversão das recomendações** propostas pelo Relator (Ref.3308431-5, itens **20 e 21**, respectivamente), para que sejam objeto de **determinações**, considerando que decorrem de **falhas que configuram descumprimento de normas legais**. Desse modo, proponho a expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Governo do Estado, para que: **a)** elabore o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015; e **b)** adote as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e art. 105, II, da CE/1989.

4.2.4 Assistência Social e Garantia dos Direitos Fundamentais (Item 2.5.4 da Seção Analítica)

No que se refere à política pública de Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais, considerando a materialidade dos recursos envolvidos, o alcance territorial desta política e o grau de maturidade da política, a Auditoria realizou a análise da **Política Estadual de Assistência Social**, que tem como marco legal a Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023, e destaca que o relatório de gestão da prestação de contas da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES), relativo ao exercício de 2023, aponta para a existência de cerca de 4.301.646 famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) na Bahia, sendo que destas, **2.284.156 famílias encontram-se em situação de extrema pobreza**.

O referido relatório de gestão informa, ainda, que a Bahia é o 2º estado do Brasil com maior número de pessoas em situação de baixa renda, pobreza e extrema pobreza. O próprio Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) do Governo do Estado ressalta que “[...] em um cenário de agravamento das condições de pobreza da população mais substantiva deve ser a política de Assistência” (Ref.3285944-149).

Apesar disso, conforme apontamento do item 2.5.4.1.1 da Sessão Analítica, a realidade evidenciada é a de que **o Estado da Bahia sequer providenciou, até o presente momento, a regulamentação da Política Estadual de Assistência Social**, estando em desacordo com Lei Estadual nº 14.637/2023. Embora haja

notícia de que se encontra em fase de tramitação, o fato é que o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), que teve vigência iniciada no exercício de 2021, ainda não possui regulamentação, o que compromete a sua efetiva implementação.

Quanto à fase de implementação da política pública, em relação ao **cofinanciamento pelo Estado da Bahia dos serviços, programas e benefícios relacionados à assistência social dos 417 municípios** (item 2.5.4.1.2), foi identificado que os recursos estaduais destinados ao referido cofinanciamento, na modalidade “fundo a fundo”, não ingressam regularmente na conta do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS (item 2.5.4.1.2.1). Na prática, o que se observou junto à coordenação do FEAS, é que o fundo recebe a dotação do estado, porém não recebe o correspondente recurso estadual conforme regramento vigente, dependendo sempre de prévia solicitação de liberação de recursos junto à SEFAZ. **Essa sistemática afronta a norma do art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995, que define que “os recursos de responsabilidade do Estado destinados à Assistência Social serão automaticamente repassados ao FEAS, após vigência das peças orçamentárias”, bem como o art. 4º do Decreto Estadual nº 5.225/1996, que prevê que o repasse de recursos do Tesouro Estadual para o FEAS deve ocorrer trimestralmente.**

Assim, a ausência de repasse de recurso estadual diretamente para o FEAS descumpra o normativo pertinente e impede que o fundo se utilize dos rendimentos das aplicações financeiras oriundos das receitas estaduais. Ademais, **essa irregularidade impacta diretamente nas ações de cofinanciamento da política pública**, haja vista que o processo de solicitação do FEAS à SEFAZ, com posterior liberação de recursos, em detrimento da possibilidade de um repasse direto do fundo estadual para os municípios pode gerar atrasos no atendimento aos casos que exijam rápida atuação do estado. A título de exemplo, cite-se calamidades públicas ou emergências, que geram situações de vulnerabilidade temporária, a exigir concessão de benefícios eventuais para aquisição de colchões, lençóis, mantimentos, dentre outros.

Na mesma situação crítica inserem-se os casos de violação de direitos, cujos repasses para os serviços de proteção social de média complexidade são realizados com base em valores de referência caso/mês. Nesse sentido, um aumento expressivo de casos pode não ser acompanhado da celeridade necessária para liberação do recurso pelo estado.

Apesar da SAS/SEADES alegar que a SEFAZ vem repassando regularmente os recursos para execução do cofinanciamento e que, em 2023, houve execução de 70% do orçamento, a Auditoria ressaltou que o cofinanciamento estadual na modalidade “fundo a fundo” não atende, na integralidade, os dispositivos legais previstos, uma vez que o recurso estadual não ingressa na conta-corrente do FEAS, sendo liberado pela SEFAZ com base em solicitações do próprio fundo.

Quanto às **fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial** (item 2.5.4.1.2.2), a Auditoria constatou que **apenas 96 municípios possuem um setor específico de vigilância socioassistencial, com funcionamento adequado.**

Infelizmente, apesar do cenário de fragilidades na implantação efetiva do serviço de vigilância socioassistencial envolvendo o estado e os municípios, bem como da previsão de ações no PEAS, **o PPA 2020-2023 não estabeleceu metas específicas para a completa estruturação desse serviço, apresentando apenas uma iniciativa genérica sem vínculo orçamentário.** A SAS/SEADES informou que “[...] tanto no PPA 2020-2023 quanto no PPA 2024-2027 as ações de vigilância são vinculadas à Ação Orçamentária 2284 – Aprimoramento da Gestão do SUAS”, justificativa esta que não foi acolhida pela Auditoria, pois essa ação se refere ao monitoramento geral da gestão do SUAS, sem discriminar especificamente o serviço de vigilância socioassistencial.

A falta de previsão clara de investimentos impacta a efetiva implantação da política pública de vigilância socioassistencial, que é crucial para identificar vulnerabilidades, riscos e violações de direitos nos territórios, sendo que os dados gerados podem orientar e avaliar a oferta de serviços socioassistenciais conforme as necessidades dos usuários.

Outros pontos que chamam a atenção, referem-se aos apontamentos de que **apenas 5% dos 59 servidores lotados na SAS possuem vínculo efetivo com o serviço público e que a SAS/SEADES não dispõe de Plano de Carreira, Cargos e Salários (item 2.5.4.1.2.3).** Essa situação, além de descumprir ação tática prevista no PEAS, afronta a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006), que descreve como responsabilidades e atribuições do gestor estadual a realização de concursos públicos para contratação e manutenção de quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais e a nomeação de comissão para discussão e elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários.

A solução para esta falha, contudo, parece não ter sido objeto de enfrentamento pelo Governo Estadual, na medida em que não fez constar no PPA 2020-2023 nenhuma Meta que contemple Iniciativas específicas para a realização de concurso público e/ou elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários. Sobre isso, a SAS/SEADES apresentou esclarecimentos genéricos, no sentido de que “a gestão estadual vem se esforçando para a realização do concurso público”.

Em relação ao processo de avaliação da política pública (item 2.5.4.1.3), foram observadas falhas relacionadas à falta de realização das atividades previstas para o monitoramento do PEAS e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS (item 2.5.4.1.3.1), o que pode gerar riscos ao efetivo processo de monitoramento, considerando, inclusive, as fragilidades observadas na incompleta implantação dos serviços socioassistenciais, já citadas acima.

Também foram constatadas Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS não contempladas no PPA 2020-2023 (item 2.5.4.1.3.2). Tal situação contraria o disposto no PEAS, onde se prevê que a execução do plano deverá ser articulada ao PPA e às Leis Orçamentárias Anuais. Assim, trata-se de **descumprimento do art. 13, § 1º, V, da Lei Estadual nº 14.637/2023 e do art. 22 da NOB/SUAS (2012).**

A SAS/SEADES, durante a instrução, reconheceu que, de fato, a LOA e o PPA 2020-2023 não contemplaram integralmente os compromissos e metas do PEAS e do Pacto, o que só reforça o risco de as metas traçadas no Pacto não serem cumpridas até 2024, haja vista não terem sido inseridas nos instrumentos legais de planejamento orçamentário.

Por fim, destaca-se o apontamento relacionado ao conjunto de indicadores inconsistentes com os objetivos da Política Estadual de Assistência Social (item 2.5.4.1.3.3), que se revela insuficiente para permitir o bom monitoramento do desempenho e a aferição dos resultados e impactos das intervenções governamentais, uma vez que não incorpora todas as dimensões dos objetivos da política. Sobre este aspecto, a SAS informou que utiliza os indicadores do PPA e relata que utiliza o indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – IDCRAS e IDCREAS.

De acordo com a Auditoria, ainda assim, não há indicadores que tratam de outros equipamentos como centros pop, que são centros de referência especializados em atendimento de população em situação de rua, e unidades de acolhimento e que todos os indicadores apresentados pela SAS para subsidiar o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Estadual de Assistência Social não refletem, em sua integralidade, as quatro dimensões dos objetivos da política. Entendo se tratar de grave falha, pois os indicadores não são capazes de refletir a qualidade da entrega dos serviços, benefícios e programas, baseando-se apenas no número de pessoas atendidas e variação no quantitativo de atendimento.

Não houve manifestação da defesa sobre os apontamentos relativos à Assistência Social e Garantia de Direitos Fundamentais.

Por fim, ressalta-se que o **Ministério Público de Contas**, considerando a falta de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social, opinou pela pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado da Bahia, para, no exercício de sua competência privativa, prevista no art. 105, V, da Constituição Estadual, edite o decreto exigido pelo art. 12, § 4º da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3303363-22/23).

Oportuno destacar que de acordo com dados da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES), há **4,3 milhões de famílias na Bahia cadastradas no Cadastro Único** (CadÚnico), e considerando que, em média, apenas 12% das famílias possuem um arranjo unipessoal e que o percentual restante se refere famílias com outros arranjos, compostas por pelo menos 2 (duas) pessoas⁷⁹, podemos afirmar que, em média, temos **7,4 milhões de cidadãos que estão abaixo da linha da pobreza e sobrevivem com menos de R\$665,02 por mês, ou seja, 51,6% de toda população baiana**, conforme informações de 2021 e 2022 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua),

79 Conforme dados do “Perfil das Pessoas e Famílias no Cadastro Único do Governo Federal – 2013”, publicado em 2014 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagimrps/ferramentas/docs/Perfil_CadastroUnico_V9.pdf. Acesso em 25 jul. 2024.

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, a SEADES confirma que, em 2023, **mais de 2,2 milhões de famílias baianas estão em situação de extrema pobreza, ou seja, sobrevivendo com menos de R\$208,73 por mês.**

Diante desse cenário, e considerando as diversas situações de vulnerabilidade, frutos da formação social e econômica do estado da Bahia, torna-se imprescindível que a Política Estadual de Assistência Social seja cada vez mais fortalecida, o que depende de adoção de providências concretas pelo Governo do Estado, em especial no que se refere à correção das falhas identificadas pela Auditoria.

Assim, acolho a **RESSALVA** à aprovação das contas, proposta pelo Relator, referente à inexistência do decreto exigido art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 6.930/1995, alterada e revogada parcialmente em 2023, por meio da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-2 – Ressalvas, item 1).

Também acolho a proposta do Relator, no sentido de expedir **RECOMENDAÇÕES** ao Governo do Estado, para que: **a)** Assegure a articulação dos órgãos competentes no âmbito da administração pública para a elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários e realização de concurso público para contratação de pessoal, a fim de instrumentalizar a política estadual da assistência social das ferramentas necessárias à sua implementação (Ref.3308431-6, item 26); **b)** Crie o Comitê de Monitoramento do Plano Estadual de Assistência Social e implementar as atividades previstas para o monitoramento do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, em conjunto com a participação do setor de vigilância socioassistencial (Ref.3308431-6, item 27); **c)** Estabeleça indicadores de desempenho e resultado suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, considerando as quatro dimensões do objetivo da assistência social (Ref.3308431-6, item 29).

Acolho, ainda, a sugestão da Auditoria (Ref.3285944-468, item 14), no sentido de expedir **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado, para que adote providências para adequar a sistemática de repasse dos recursos destinados à assistência social aos moldes previstos no art. 12-D da Lei Estadual nº 6.930/1995.

Por fim, proponho a **conversão das recomendações** propostas pelo Relator (Ref.3308431-6, itens 24, 25, e 28, respectivamente), para que sejam objeto de **determinações**, considerando que decorrem de **falhas que configuram descumprimento de normas legais**. Desse modo, proponho a expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Governo do Estado, para que: **a)** Dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social, em atenção à norma do art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 14.637/2023, que exige a regulamentação para fins de definição das diretrizes e procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito do Estado; **b)** Inclua no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos, em atendimento à norma do art. 13, § 1º, IV, da Lei Estadual nº 14.637/2023; **c)** Inclua as metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas

e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública, em atendimento do art. 13, § 1º, V, da Lei Estadual nº 14.637/2023 e do art. 22 da NOB/SUAS (2012).

4.2.5 Ciência, Tecnologia e Inovação (Item 2.5.5 da Seção Analítica)

O PDI Bahia 2035, no eixo Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) possui entre seus objetivos estratégicos (Ref.3285944-161), o fortalecimento do sistema de CT&I, o estímulo ao desenvolvimento das tecnologias sociais, fortalecer as atividades de CT&I no estado, fomentar a pesquisa e extensão na Bahia na área.

Em relação à **formulação**, os Auditores constataram que a política pública atinente à Ciência, Tecnologia e Inovação não foi formalmente institucionalizada por meio de norma legal, sendo descrita apenas em documento interno da Secretaria, elaborado em 2004, que em razão da sua obsolescência não é utilizado para orientar as suas ações. A SECTI, justificou que orienta suas atividades a partir do Plano de Governo, o PPA, a LOA e o seu Regimento Interno.

Como bem ponderou a Unidade Técnica, a ausência de ato normativo oficializando a política pública de CT&I acarreta prejuízos à atuação da Administração Pública, notadamente quanto à: (a) clareza dos objetivos e previsibilidade das ações; (b) eficiência na implementação das intervenções; (c) monitoramento e avaliação dos resultados obtidos; e (d) controle e transparência da política.

Sem embargo, a ausência de norma legal (lei, decreto, resolução etc) pode prejudicar a efetividade da política pública e a sua capacidade de alcançar os objetivos propostos, razão pela qual a formalização da política é considerada uma boa prática de governança pelo TCU no “Referencial de Controle de Políticas Públicas”.

Quanto aos aspectos da **implementação**, a SECTI executa suas ações finalísticas por meio do Programa 301 – Ciência, Tecnologia e Inovação, refletidas em 5 Compromissos e 12 Metas. A Seção Analítica informa que em 2023, foram pagos R\$20,4 milhões no âmbito do Programa, correspondente a 69,79% do valor orçado. Os Auditores apontam para um baixo grau de eficácia dos componentes no sentido do alcance das metas fixadas, apesar da concentração dos recursos financeiros do Programa.

Já os aspectos relacionados à **avaliação**, conforme informações prestadas pela SECTI, não existe um procedimento formal de avaliação para suas ações, estando, portanto, em desacordo com o art. 37, § 16, da CF/1988. Frise-se que eventuais fragilidades não identificadas, dada a ausência de um processo formal de avaliação, também pode impactar negativamente na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o Objetivo 9. Indústria, inovação

e infraestrutura, que contempla as metas 9.5 e 9.b⁸⁰.

Pelo caminho aqui percorrido, converto em **DETERMINAÇÃO** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308431-6, no item 30) para que o Governo do Estado adote as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, implementar e avaliar a Política Estadual Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme art. 37, § 16, 165, § 16, 21 e 219 da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2o, I, do Regimento Interno da Secretaria.

4.2.6 Meio Ambiente e Segurança Hídrica (Item 2.5.6 da Seção Analítica)

No eixo Meio Ambiente e Segurança Hídrica, o PDI Bahia 2025 possui como objetivos estratégicos (Ref.3285944-165), em linhas gerais: garantir a segurança hídrica e o acesso à água, proteger a biodiversidade e erradicar do desmatamento ilegal, promover a conservação dos solos e reduzir a desertificação e fortalecer a educação ambiental. Foram objeto de exame por parte da unidade técnica desta Casa 6 políticas públicas relacionadas ao tema.

No que tange à **Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade**, instituída por meio da Lei Estadual no 10.431, de 20/12/2006 e regulamentada pelo Decreto Estadual no 15.180, de 02/06/2014, os auditores alertam para a não implantação ou implementação parcial dos instrumentos destinados à sua operacionalização (Ref.3285944-167).

Dos exames realizados sobre o Programa do PPA, responsável pela **implementação** da mencionada política no quadriênio 2020-2023, foi apontada a desconexão entre os indicadores de aferição de desempenho escolhidos, a exemplo do combate ao desmatamento e da redução da geração de resíduos líquidos, sólidos e gasosos (Ref.3285944-169).

A Auditoria apontou ainda que: (i) a estrutura de gestão disponibilizada aos gestores nomeados e aos Conselhos Estaduais de Unidades de Conservação não é adequada para o cumprimento de suas atribuições; (ii) as Autorizações de Supressão Vegetal não atendem aos critérios legais; (iii) as poucas ações de fiscalização realizadas ocorreram apenas a partir de demandas externas (sem planejamento próprio); e (iv) não há um programa específico de restauração de matas ciliares na propriedade familiar (Ref.3285944-169).

É importante ressaltar, no que tange aos projetos ambientais financiados por recursos provenientes da Compensação Ambiental, a pendência de definição de um modelo adequado para sua operacionalização ocasionou a não execução da maioria dos projetos, no importe de R\$84,5 milhões a serem recebidos da iniciativa privada.

A Seção Analítica noticia ainda a ausência de programa de governo específico para

80 **Meta 9.5** Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos públicos e privado em pesquisa e desenvolvimento. **Meta 9.b** Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities.

a restauração florestal, tendo a SEMA apresentado ações pontuais sobre o tema.

Com relação à prevenção e o combate a incêndios florestais, o Programa Bahia sem Fogo ainda não conta com atos normativos de criação e de regulamentação, o que demonstra uma atuação mais de combate do que de prevenção dos incêndios.

A respeito dos resultados alcançados pela Política, como se depreende do GRÁFICO 29 (Ref.3285944-171), a Bahia apresentou crescimento expressivo do índice de desmatamento em km², nos biomas Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, figurando entre os quatro estados que mais desmataram no cenário nacional, bem como aumento significativo do volume de emissões desses gases, em toneladas brutas de CO₂, conforme dados do GRÁFICO 30 (Ref.3285944-171).

Quanto a **Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**, instituída pela Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015, também não possui regulamentação, estando em desacordo com o art. 37 da referida Lei. Em relação aos aspectos da **implementação**, os Auditores pontuam a ausência dos mecanismos de governança e gestão e ausência no PPA 2020-2023 de um indicador relacionado à política, o que inviabiliza associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, não foi apresentada à Auditoria uma **avaliação** da política, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.

Quanto a **Política Estadual Sobre Mudança do Clima**, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011, os Auditores também chamaram a atenção para a pendência de regulamentação prevista no art. 13, fato que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua efetivação.

A falta de uma regulamentação adequada favorece a descontinuidade e descoordenação na implementação da política pública. Sem regras claras, pode haver mudanças constantes nas diretrizes e nos objetivos da política, o que dificulta o planejamento e a continuidade das ações.

Como bem considerado pelos Auditores, estudo elaborado em 2023 pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) apontou, pela primeira vez, a existência de uma região de clima árido no país localizada no norte da Bahia (FIGURA 11, Ref.3285944-178).

Sobre a **Política Estadual de Educação Ambiental**, instituída por meio da Lei Estadual nº 12.056/2011 e regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 13.746, de 08/03/2012 e 19.083, de 06/06/2019, também se observou ausência dos mecanismos de governança e gestão, fragilidades dos instrumentos de planejamento e ausência de avaliação da política pública.

No que pertine à **Política Estadual de Recursos Hídricos**, mais uma vez os Auditores evidencia a não implantação ou implementação parcial de mecanismos de governança e gestão, que comprometem a adequada operacionalização da política, a exemplo das Regiões de Planejamento e Gestão de Águas dos Rios Macururé e

Curaçá que permanece sem Comitê e sem Plano de Bacia. Registre-se que nessas Regiões foram identificadas em 2023 áreas de desertificação.

Consoante ocorrido em outras áreas, da análise realizada sobre o Programa do PPA, responsável pela implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos no quadriênio 2020-2023, TABELA 18 (Ref.3285944-185), foi identificado incongruência entre o indicador e princípios, diretrizes ou objetivos relevantes da política, bem como a redução do orçamento disponível para a ação prioritária de construção de barragem.

A Equipe Técnica informa que não foi apresentada uma avaliação da política de recursos hídricos, contudo, os Auditores evidenciam no GRÁFICO 31 (Ref.3285944-186) que 17,99% dos municípios baianos possuem Índice de Segurança Hídrica do Abastecimento Urbano (ISH-U)⁸¹ mínimo/baixo, consistindo em resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém, piores em relação à média nacional.

No que se refere à **Política Estadual de Segurança de Barragens**, a política estadual não foi instituída. Em relação a implementação, os Auditores também pontuam a ausência no PPA 2020-2023 de um indicador relacionado à política, o que inviabiliza associar o desempenho do programa à evolução da política, e a não apresentação da avaliação da política, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.

A defesa se manifestou, aduzindo que o Plano Estadual de Meio Ambiente (PEMA) da Bahia está previsto no capítulo sobre Meio Ambiente da Constituição Estadual de 1989 e vem sendo elaborado pela SEMA/INEMA (Ref.3297389-49). Da mesma maneira, apontou providências adotadas e em andamento para instituir o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) (Ref.3297389-52), o Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE-Bahia) (Ref.3297389-54 e 55) e o Plano Estadual de Recursos Hídricos (Ref.3297389-62 e 63).

É importante ressaltar que a degradação ambiental pode afetar setores como o turismo e a indústria, levar à perda de meios de subsistência, como a pesca, agricultura e atividades extrativistas, resultando em pobreza, marginalização social e conflitos entre diferentes grupos de interesse. Da mesma maneira, eventos climáticos extremos, como secas, enchentes e tempestades intensas, afetam a agricultura, a segurança alimentar, a saúde humana e os ecossistemas. Ressalte-se que a recuperação de áreas degradadas e a mitigação dos impactos ambientais podem demandar investimentos significativos. Cumpre ainda destacar, como bem sinalizado pela auditoria, que as falhas apontadas têm o condão de comprometer o atingimento dos ODS 6, 12, 13 e 15⁸².

Diante do exposto, acolho as **DETERMINAÇÕES** sugeridas pela Auditoria no item

81 Que considera quatro indicadores, combinados matricialmente em dois subíndices: um relacionado à eficiência da produção de água (indicadores de vulnerabilidade dos mananciais e dos sistemas produtores) e outro sobre a eficiência da distribuição de água (indicadores de cobertura e de desempenho no gerenciamento das perdas). Combinados, os subíndices geram a classificação final da segurança hídrica do abastecimento nas sedes urbanas brasileiras.

2.11.3 (15 a 21) da Seção Analítica, ao Chefe do Poder Executivo estadual, para que adote as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEMA para: **i)** implementar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **ii)** regulamentar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 37 da Lei Estadual nº 13.223/2015 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **iii)** implementar e avaliar a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **iv)** regulamentar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13 da Lei Estadual nº 12.050/2011 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **v)** implementar e avaliar a Política Estadual sobre Mudança do Clima, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); **vi)** implementar e avaliar a Política Estadual de Educação Ambiental, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010); e **vii)** implementar e avaliar a Política Estadual de Recursos Hídricos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SEMA (aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010).

Acolho também a **DETERMINAÇÃO** sugeridas pela Auditoria no item 2.11.3 (22) da Seção Analítica, ao Chefe do Poder Executivo estadual, para que adote as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para formular a Política Estadual de Segurança de Barragens, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.656/2016.

E ainda acolho o **ALERTAR** dos Auditores, descrita no item 2.11.6 (2) da Seção Analítica (Ref.3285944-485), de que as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023.

4.2.7 Desenvolvimento Produtivo (Item 2.5.7 da Seção Analítica)

No âmbito do eixo Desenvolvimento Produtivo, a Auditoria analisou a formulação, implementação e avaliação da política pública de Turismo. Da análise empreendida, conforme estabelecido pela Lei Estadual nº 12.933/2014 e os objetivos estratégicos delineados pelo PDI Bahia 2035, foi identificado: a) ausência de normativo regulamentador da política estadual de turismo; b) ausência de Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR); c) inexistência do calendário de eventos turísticos; d) ausência de indicadores relacionados à Política Estadual de Turismo; e e) necessidade de aprimoramento da

82 **ODS6** “Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”; **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”; **ODS12** “Consumo e Produção Sustentáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”; **ODS13** “Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”; e **ODS15** “Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.

avaliação da política.

Observa a Unidade Técnica que apesar da existência de estruturas como a Secretaria de Turismo (SETUR) e a Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR), e do Conselho Estadual de Turismo (CONTUR), há lacunas na regulamentação e implementação plena da política. Além disso, os Auditores pontuam que:

[...] a ausência de indicadores relacionados às expectativas da política estadual, a exemplo da ampliação dos fluxos turísticos, da permanência e do gasto médio dos turistas, bem como do benefício às regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social, inviabiliza a associação do desempenho do programa apresentado no PPA com a evolução da política estabelecida em lei. (Ref.3285944-195).

Diante de todo exposto, acolhendo o entendimento da Auditoria, acolho as **DETERMINAÇÕES** indicada no item 2.11.3 (23 a 25) da Seção Analítica, no sentido de adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, para regulamentar a Política Estadual de Turismo, conforme art. 79 da Lei Estadual nº 12.933/2014; adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR e o Diretor Superintendente da SUFOTUR, para regulamentar o funcionamento da Superintendência por meio da elaboração e publicação de seu Regimento Interno; e adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SETUR, para realizar uma avaliação detalhada da Política Estadual de Turismo, conforme arts. 37, § 16, e 165, § 16 da Constituição Federal, e art. 2º do Decreto Estadual nº 19.379/2019.

4.2.8 Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades (Item 2.5.8 da Seção Analítica)

Quanto ao eixo Desenvolvimento Urbano e Rede de Cidades, a Unidade Técnica (Ref.3285944-197) pontuou que, de acordo com o PDI Bahia 2035, os seus objetivos estratégicos estão ligados à busca por um **desenvolvimento urbano** integrado, sustentável e inclusivo, pela ampliação e fortalecimento da **infraestrutura urbana**, pela melhoria nas condições de **mobilidade e habitação** nas cidades e pela redução do déficit de **saneamento básico**.

Ao examinar a fase de **formulação** da **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano**, a Auditoria (Ref.3285944-198) pontuou que “[o] desenvolvimento urbano visa **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**, articulado com as áreas de saneamento básico, transportes e habitação urbanos” (grifou-se). No entanto, tal política “**não foi instituída**, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão” (grifou-se).

Na fase de **implementação** da política, os auditores do TCE/BA (Ref.3285944-198/199) ressaltaram uma “**expressiva queda do indicador de municípios atendidos com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos**, demonstrando uma atuação essencialmente concentrada na região metropolitana de Salvador” (grifou-se). Ademais, a Auditoria pontuou que “51,27%, 18,18% e 14,96% dos recursos executados na ação prioritária

de contenção de encostas estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador, Baixo Sul** (Valença, Camamu, Wenceslau Guimarães, etc.) e **Vale do Jiquiriçá** (Amargosa, Jaguaquara, Maracás, etc.), respectivamente.”

A Unidade Técnica (Ref.3285944-199/200) pontuou que “os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022 **não integram os territórios supracitados**” (grifou-se). Dentre os territórios com mais municípios impactados pelas fortes chuvas, “apenas o Médio Rio de Contas teve execução de obras de contenção de encostas (R\$232.527,65 aplicados, o equivalente a **0,39% do recurso pago**)” (grifou-se).

Por fim, quanto à fase de **avaliação** da política pública, os auditores do TCE/BA (Ref.3285944-200) destacaram que **tal avaliação não foi apresentada**, “evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.” Caso não sejam corrigidas as irregularidades constatadas, pode haver impacto negativo no alcance do **ODS 11** (“Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”).

Em relação às análises auditoriais relacionadas à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos, limitando-se à alegação genérica de que, em síntese, não caberia ao TCE/BA interferir na competência do Poder Executivo para regulamentar leis e políticas públicas. Contudo, como já ressaltado, tem-se aqui, em verdade, o **regular exercício do poder-dever deste Tribunal de fiscalização**, mediante avaliação eminentemente técnica, das políticas públicas estaduais, com fundamento nos arts. 70, 71 e 75 da Constituição Federal e demais diplomas legais.

Assim, entendo que assiste razão à Auditoria (Ref.3285944-200) em sua sugestão de **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (26) da Seção Analítica no sentido de que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

De igual modo, alinho-me à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-200) quanto à importância da expedição do **ALERTA** expresso no item 2.11.6 (3) da Seção Analítica no sentido de que “[a]s irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra.”

Em relação à **Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial**, a Auditoria (Ref.3285944-200/201) pontuou que, apesar da sua importância “para o ordenamento das regiões metropolitanas e demais aglomerações urbanas”, tal política “**não foi instituída, não havendo formalização** de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão” (grifou-se).

Quanto à fase de **implementação** da política, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-201/202) ressaltaram “a **expressiva queda do percentual de municípios com Conselhos de Cidades ativos**, o que compromete o desempenho do programa” (grifou-se). Ademais, a Unidade Técnica pontuou que “a **ausência de prioridades relacionadas à política** pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana” (grifou-se)

Por fim, em relação à **avaliação** da política, a Auditoria (Ref.3285944-202) pontuou que **tal avaliação tampouco foi apresentada**, evidenciando o descumprimento dos já mencionados dispositivos constitucionais e a possibilidade de impacto negativo no alcance do também já citado **ODS 11**.

Ressalto que quanto aos exames auditoriais relacionados à Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos.

Portanto, entendo que assiste razão à Unidade Técnica (Ref.3285944-202) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.11.3 (27) da Seção Analítica para que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

Quanto à **Política Estadual de Habitação de Interesse Social**, a Auditoria (Ref.3285944-202) destacou que tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 11.041/2008 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 11.539//2009. Trata-se de política habitacional “destinada a atender à população de renda familiar mensal de até três salários-mínimos vigentes”, buscando, em síntese, a efetivação do direito fundamental à moradia digna e sustentável.

Em relação à fase de **implementação** da política, a Unidade Técnica (Ref.3285944-203) ressaltou “a **não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos**” (grifou-se) **de governança e gestão**: “Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB), FEHIS, sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente da política e 270 Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS), o que **compromete a operacionalização da política**” (grifou-se).

Ademais, os auditores do TCE/BA (Ref.3285944-204) pontuaram “a **ausência de indicadores relacionados a expectativas da política estadual**, a exemplo da redução do déficit habitacional e do aumento dos níveis de adequação de domicílios urbanos, inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política” (grifou-se). Ademais, a Auditoria ressaltou que “a **ausência de prioridades relacionadas à política** pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana” (grifou-se).

Por fim, quanto à fase de **avaliação** da política, a Unidade Técnica (Ref.3285944-204/206) destacou que “[a] SEDUR **não apresentou à Auditoria uma avaliação realizada em 2023 da política de habitação**, evidenciando o descumprimento dos

arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.” Ademais, os auditores deste TCE/BA pontuaram que “as irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política analisada, se não devidamente corrigidas, podem impactar o alcance do **ODS 11**”.

Consoante o estudo “Deficit Habitacional no Brasil”, realizado em 2021 pela Fundação João Pinheiro (FJP), a situação do Estado da Bahia em relação aos percentuais de habitações precárias (38,10%) e de coabitação (25,90%) mostra-se **pior do que as médias nordestina (35,60% e 25,30%) e nacional (25,20% e 23,10%)**. Ademais, conforme o estudo “Inadequação de Domicílios no Brasil”, também realizado em 2021 pela FJP, a situação do Estado em relação aos percentuais de inadequação de domicílios (55,03%), inadequação urbana (37,44%), inadequação edilícia (18,28%) e inadequação fundiária (7,09%) está **pior do que a média nacional (39,84%, 22,82%, 18,00% e 5,69%)**, além de também estar **pior do que a média nordestina** em relação à inadequação fundiária (5,75%).

Portanto, conforme a Auditoria (Ref.3285944-206), “resta evidenciada a **necessidade de intensificar as ações governamentais da política de habitação**, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020)” (grifou-se).

Em relação às análises auditoriais relacionadas à Política Estadual de Habitação de Interesse Social, a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos.

Assim, entendo que assiste razão à Unidade Técnica (Ref.3285944-206) em sua sugestão de expedição da **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (28) da Seção Analítica para que sejam adotadas “as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SEDUR, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Habitação de Interesse Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

Em relação à **Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana**, a Auditoria (Ref.3285944-207) pontuou que, apesar da sua importância para a integração dos diferentes modos de transporte, redução das desigualdades, promoção de inclusão social, mitigação de custos ambientais e socioeconômicos, melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas, tal “política estadual **não foi instituída**, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão” (grifou-se)

A Unidade Técnica (Ref.3285944-207) ressaltou, ainda, que, em relação à **implementação** da política, observou-se a **ausência dos mecanismos de governança e gestão**: “[a]pesar da ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão, consta no regimento da SEDUR a necessidade da elaboração de um Plano de Investimentos em Mobilidade. Contudo, tal documento não foi apresentado à Auditoria”.

Os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-208) também destacaram que: i) “apesar

de uma das finalidades regimentais da SEDUR ser a promoção da melhoria da mobilidade nas grandes cidades, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estaduais, resta evidenciada uma **atuação essencialmente concentrada na Região Metropolitana de Salvador** (grifou-se); ii) verificou-se **redução do orçamento disponível para ações prioritárias**, a exemplo da implantação de infraestrutura do Sistema Metroviário e do VLT/Monotrilho do Subúrbio” (grifou-se); e iii) **“baixa execução financeira de ações prioritárias** para implantação dos Corredores de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá / Avenida Gal Costa e II - Avenida Orlando Gomes / Avenida 29 de Março” (grifou-se).

Por fim, a Auditoria (Ref.3285944-209) ressaltou que “[n]ão foi apresentada uma **avaliação da política pública**, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988” (grifou-se).

Como apontado pelos auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-210), “[d]e acordo com o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU), a Bahia possui uma **taxa de motorização de 36,44%** e um percentual de **9,40% pessoas que levam mais de 1 hora se deslocando**” (grifou-se). Esse último percentual é maior do que as médias do Nordeste (7,61%) e do país (8,35%).

A Unidade Técnica (Ref.3285944-210) pontuou que “as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, [...] podem impactar o alcance do **ODS 11**”.

Quanto aos exames auditoriais relacionados à Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana, a defesa (Ref.3297389) tampouco trouxe esclarecimentos específicos.

Desse modo, alinho-me à compreensão dos auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-211) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.11.3 (29) da Seção Analítica, para que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Mobilidade Urbana, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 4º do Decreto Estadual nº 16.655/2016.”

Quanto à **Política Estadual de Saneamento Básico**, a Unidade Técnica (Ref.3285944-211) pontuou que tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 11.172/2008. Os objetivos e princípios da política estão ligados, por exemplo, à promoção de “condições adequadas de salubridade ambiental à população” e à “universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico”.

Contudo, como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-212), **“resta pendente a regulamentação prevista** nos arts. 10, parágrafo único, e 26 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação” (grifou-se).

Em relação à **implementação** da política (Ref.3285944-212), os auditores deste TCE/BA pontuaram a **ausência dos mecanismos de governança e gestão**: “A Auditoria constatou a não implementação do Plano Estadual, de 15 dos 19 Planos

Regionais e do Sistema Estadual de Informações, o que compromete a operacionalização da política”. Ademais, como apontado pela Auditoria, “a AGERSA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos à EMBASA, padece da **falta de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira**, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política” (grifou-se).

A Unidade Técnica (Ref.3285944-213) também observou fragilidades nos instrumentos de planejamento, ressaltando que: i) “**os indicadores escolhidos não possuem relação com metas relevantes da política nacional** para universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário até **2033**, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política” (grifou-se); e ii) “a **baixa execução financeira de ações prioritárias** para ampliações de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como para implantação de sistema de esgotamento sanitário” (grifou-se).

Por fim, quanto à avaliação da política, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-214) ressaltaram que “[a] SIHS **não apresentou à Auditoria uma avaliação da política de saneamento básico realizada em 2023**, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental” (grifou-se).

A Unidade Técnica (Ref.3285944-214/215) pontuou que, “[p]or meio de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), verificou-se uma **cobertura de 80,60% para abastecimento de água da população baiana**, cenário positivo em relação à média do Nordeste [76,90%], porém **inferior à média nacional [84,90%]**.” Consoante a Auditoria, “o estado **tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022**” (grifou-se). Além disso, merece destaque “o indicador de **42,48% de perdas na distribuição de água na Bahia**” (grifou-se), apresentando o Estado cenário positivo em relação à média do Nordeste (46,67%), mas inferior à média nacional (37,78%).

De igual modo, quanto à **cobertura de esgotamento sanitário**, a Unidade Técnica (Ref.3285944-216) observou “uma cobertura de **41,70% da população baiana**, cenário positivo à média do Nordeste [31,4%], porém inferior à média nacional [56,6%]” (grifou-se). Como apontado pela Auditoria, “o estado tende a não alcançar a meta de universalização caso o crescimento da cobertura se mantenha no ritmo observado de 2010 a 2022”.

No mesmo sentido, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-216/217) pontuaram que, em relação à **coleta e tratamento de esgotamento sanitário**, os percentuais são **54,67% (coleta de esgoto) e 80,37% (tratamento do esgoto coletado)**, revelando-se positivos em comparação com as médias do Nordeste (38,64% e 76,31%), mas **inferiores às médias do país (60,73% e 81,64%)**.

Assim, a Auditoria (Ref.3285944-217) destacou “a **necessidade de intensificar as ações governamentais em relação ao abastecimento de água e ao**

esgotamento sanitário, visto que os resultados apresentados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020)". Como apontado pela Unidade Técnica, "os resultados apresentados para a política analisada podem impactar o alcance do **ODS 6**" ("Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos").

A defesa (Ref.3297389) aduz, em resumo, que: *i)* foi criado um Grupo de Trabalho para revisar a Lei 11.172/2008, "face a necessidade de enquadramento aos novos ditames estabelecidos pelo novo Marco Legal do Saneamento Lei 14.026/2020"; *ii)* "a SIHS vem sendo atuante na implementação da política pública por meios de mecanismos de governança e gestão"; *iii)* "[o]s quatro indicadores guardam relação direta com as metas da política nacional de universalização dos serviços de saneamento básico"; *iv)* "[n]o tocante ao indicador 1368 – Proporção da população urbana com acesso ao abastecimento de água na área de atuação da EMBASA, vale destacar que vem crescendo ao longo dos anos e apresentou um valor superior ao de referência (Ano 2018, 94,26%)"; *v)* "com relação ao Indicador 1370 – Proporção da população urbana com acesso ao esgotamento sanitário na área de atuação da Embasa, embora não tenha alcançado o valor de referência previsto (56,72%) vem apresentando um desempenho crescente"; *vi)* "o período 2020-2023 foi marcado por acontecimentos que afetaram significativamente a atividade econômica, sendo o mais relevante a pandemia da Covid 19", com impacto nos investimentos em infraestrutura; *vii)* "a crise hídrica ocorrida no país em 2021, amplamente divulgada, impactou diretamente na operacionalização dos serviços de saneamento"; e *viii)* o Sistema SONAR "já dispõe de informações integrais do ano de 2022 e parciais de 2023, estando as pendências em tratativas entre os pontos focais estabelecidos pela AGERSA e pelo prestador de serviços de água e esgoto".

No entanto, como apontado pela Unidade Técnica (Ref.3301607), "os gestores não questionaram as constatações da Auditoria sobre as irregularidades existentes". Ademais, a defesa apenas apresenta "ações que estão em andamento visando saneá-las, que serão monitoradas em trabalhos futuros."

Ademais, como ressaltado pelo MPC (Ref.3303363-21/22), a Lei Estadual nº 11.172/2008, em seu art. 26, dispõe "**expressamente** sobre a necessidade do Chefe do Poder Executivo Estadual editar regulamento contendo as especificações" que se fazem "necessárias para a aplicação da norma", notadamente "sobre as microrregiões administrativas de saneamento básico e a participação do Estado em consórcios públicos." Conforme o *Partquet* de Contas, "[s]em a adoção desta providência, essas políticas públicas não podem ser integralmente instituídas e, conseqüentemente, as demandas sociais nessas temáticas não serão atendidas."

Desse modo, compreendo que assiste razão à Auditoria (Ref.3285944-218) em sua sugestão de expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** descritas no item 2.11.3 (30, 31 e 32) da Seção Analítica, no sentido de adotar as providências necessárias, em conjunto com a Secretária da SIHS, para: *i)* regulamentar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 105, II, da CE/1989, arts. 10, parágrafo único, e 26 da Lei Estadual nº 11.172/2008 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto

Estadual nº 16.656/2016); **ii)** que a AGERSA tenha a autonomia necessária de uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e art. 3º da Lei Federal nº 13.848/2019”; e **iii)** implementar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico (componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário), conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Regimento da SIHS (aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.656/2016).

Ademais, alinho-me à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-218) quanto à importância da expedição do seguinte **ALERTA** indicado no item 2.11.6 (4) da Seção Analítica: “As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 31/12/2033.”

Em relação à **Política Estadual de Resíduos Sólidos**, a Auditoria (Ref.3285944-218/219) destacou que tal política foi instituída por meio da Lei Estadual nº 12.932/2014. No entanto, “**resta pendente a regulamentação prevista no art. 69 da política**, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação” (grifou-se).

Quanto à **implementação** da política pública, os Auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-220) ressaltaram a **ausência dos mecanismos de governança e gestão**:

A Auditoria constatou a não implementação dos Planos Estadual e Regionais, de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão, dos Inventários, do Sistema Declaratório Anual, do Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos, da Coleta Seletiva e da Logística Reversa, o que compromete a operacionalização da política.

Ademais, consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-221) foram observadas fragilidades nos instrumentos de planejamento. Ao examinar o Indicador “Proporção de municípios demandantes atendidos com soluções de resíduos sólidos”, a Auditoria pontuou que: **i)** “o termo ‘soluções de resíduos sólidos’ do indicador refere-se à **elaboração de estudos** e não à implementação de intervenções relacionadas à temática, a exemplo da criação de aterros sanitários” (grifou-se); **ii)** “o indicador escolhido **não possui relação com meta relevante da política nacional** (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2024), o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política” (grifou-se); e **iii)** “a **ausência de prioridades relacionadas à política** pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana” (grifou-se).

Quanto à avaliação da política, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-221) pontuaram que “A SEDUR **não apresentou à Auditoria uma avaliação da política** de resíduos sólidos realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental” (grifou-se).

Como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-222/223), “[d]e acordo com o SNIS 2022, **84,10% e 15,40% dos municípios baianos** afirmam possuir processos de **coleta domiciliar** e de **coleta seletiva** em funcionamento, respectivamente, sendo este cenário pior que as médias nacionais [90,40% e 32,20%]” (grifou-se). Ademais, “[p]elo Observatório dos Lixões, mantido pela Confederação Nacional dos Municípios, **7,43% dos municípios baianos** afirmam possuir processo de **compostagem**, sendo este cenário melhor que a média nordestina [4,68%], porém pior que a média nacional [9,27%]” (grifou-se). Por fim, conforme o SNIS, “**apenas 5,30% dos municípios baianos declararam possuir aterros sanitários** em operação, situação inferior às médias nordestina [6,59%] e nacional [22,39%], o que compromete o alcance da meta de universalização dos serviços e do objetivo de disposição final ambientalmente adequada até 2024” (grifou-se).

Assim, consoante a Auditoria (Ref.3285944-224), “resta evidenciada a **necessidade de intensificar as ações governamentais da política de resíduos sólidos**, visto que os resultados sugerem o comprometimento da sua utilidade para a sociedade baiana (considerando os conceitos apresentados na NBASP 9020)” (grifou-se). As irregularidades constatadas e os resultados apresentados para a política podem impactar negativamente o alcance do **ODS 3** (“Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”), **ODS 8** (“Emprego Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”), **ODS11** (“Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”) e **ODS12** (“Consumo e Produção Responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”).

Quanto aos exames auditoriais relacionados à Política Estadual de Resíduos Sólidos, a defesa (Ref.3297389) não trouxe esclarecimentos ou argumentos específicos.

Desse modo, alinho-me à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-224) quanto à importância da expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES**, descritas no item 2.11.3 (33 e 34) da Seção Analítica, no sentido de:

- i) “Adotar as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para regulamentar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 69 da Lei Estadual nº 12.932/2014 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016”; e
- ii) “Adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SEDUR e da SEMA, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Resíduos Sólidos, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988; art. 105, II, da CE/1989; e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.”

Além disso, avalio ser importante a expedição do seguinte **ALERTA** proposto pela Auditoria (Ref.3285944-224) no item 2.11.6 (5) da Seção Analítica: “As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual

de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024.”

Por fim, em relação à **Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas**, como apontado pela Unidade Técnica (Ref.3285944-225), tal política “**não foi instituída**, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou mecanismos de governança e gestão” (grifou-se).

Quanto à **implementação** da política, a Auditoria (Ref.3285944-225) pontuou que, “[a] pesar da **ausência de definição formal de instrumentos de governança e gestão**, consta no site institucional da SEDUR a existência do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (PEMAPES)” (grifou-se).

Além disso, ao examinar os instrumentos de planejamento, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-225) destacaram que “a **ausência de um indicador no PPA** inviabiliza a análise do desempenho do programa em relação à evolução da política” (grifou-se) e “97,59% e 2,41% dos recursos executados na ação prioritária de implantação de sistema de manejo estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade **Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu** (Ruy Barbosa, Itaberaba, Macajuba, etc.), respectivamente”. Em relação a esse último ponto, é importante ressaltar que “os municípios listados nos decretos estaduais que declararam situação de emergência em virtude de chuvas intensas no período de 2020 a 2022 não integram os territórios supracitados”.

Em relação à **avaliação** da política, a Unidade Técnica (Ref.3285944-227) pontuou que **tal avaliação não foi apresentada**, “evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988.”

Por outro lado, como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-227), dados do SNIS 2022 revelam que: i) “25,60% dos municípios baianos não possuem **mapeamento das áreas com risco de inundação** dos córregos e rios urbanos” (situação pior do que a do Nordeste [30,10%] e do Brasil [33,20%]); ii) 18,10% dos municípios não efetuam um **monitoramento de dados hidrológicos** (situação um pouco melhor do que a do Nordeste [17,30%], mas pior do que a do Brasil [30,20%]); e iii) 8,1% **possuem sistema de alerta de riscos hidrológicos** (situação pior do que a do Nordeste [11,80%] e do Brasil [19,30%]).

Ademais, a Unidade Técnica (Ref.3285944-228) pontuou que “**32,80% dos municípios baianos não possuem nenhum sistema [de DMAPU⁸³]**, cenário positivo em relação à média nordestina [41,40%], porém negativo em relação à média nacional [19,20%]” (grifou-se).

Como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-228), “as irregularidades constatadas, se não devidamente corrigidas, [...] podem impactar o alcance dos **ODS 11**” (“Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”) e **ODS 13** (“Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do

83Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas.

clima e seus impactos”).

Em relação às análises auditoriais relacionadas à Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, a defesa (Ref.3297389) tampouco apresentou esclarecimentos ou argumentos específicos.

Assim, alinho-me à compreensão dos Auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-229) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** indicada no item 2.11.3 (35) da Seção Analítica no sentido de que sejam adotadas “as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEDUR, para formular a Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.785/2016.”

Ademais, avalio que assiste razão à Unidade Técnica (Ref.3285944-229) em sua sugestão de expedição do **ALERTA** descrito no item 2.11.6 (6) da Seção Analítica no sentido de que: “As irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos.”

4.2.9 Infraestrutura e Logística (Item 2.5.9 da Seção Analítica)

No PDI Bahia 2035, o eixo Infraestrutura e Logística possui objetivos estratégicos resumidamente relacionados à promoção da ampliação, integração e modernização da matriz logística de transportes, expansão e a integração da rede de transporte coletivo, interiorização da distribuição de gás, estímulo e ampliação da produção de energia renovável e promoção no estado da infraestrutura de banda larga de forma a garantir a interiorização do acesso.

A **Política Estadual de Logística e Transporte** não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes. De acordo com a SEINFRA, as ações são orientadas pelo Plano Diretor de Logística de Transportes - PDLT (Ref.3285944-230). Contudo, argumenta os Auditores que o PDLT é um dos mecanismos de governança e gestão, que deve ser criado por uma política instituída.

Com relação aos aspectos da **implementação**, os Auditores registram a ausência de mecanismos de governança e gestão, face a não elaboração: do Mapa do Sistema de Transportes; do Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; do Programa Estadual e Comitê Estadual de Logística de Transportes. Acrescenta a Equipe Técnica que a Inspeção realizada em 2023 (Processo TCE/012021/2023), constatou fragilidades na estrutura organizacional do Fundo Estadual de Logística e Transportes (FELT), a exemplo da inexistência de procedimentos que garantam a arrecadação da totalidade das receitas, comprometendo o financiamento das ações da política. Já a auditoria realizada em 2022 (Processo TCE/001636/2022) apontava que:

[...] a AGERBA, agência com atribuições finalísticas de regulação e fiscalização dos serviços concedidos a operadores privados, padece da falta

de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, a exemplo da ausência de tutela/subordinação hierárquica e da investidura a termo (e estabilidade) de seus dirigentes durante os mandatos, o que compromete a implementação da política.

Mais uma vez a Auditoria alerta para fragilidades dos instrumentos de planejamento, tendo em vista que o exame do programa no PPA, LDO e LOA, responsável pela implementação da política no quadriênio 2020-2023, indicou a redução do orçamento disponível e baixa execução financeira para ações prioritárias de construção e gerenciamento do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica (SVO), e redução na proporção de aeródromos em boas condições de uso.

Além disso, na inspeção realizada em rodovias estaduais geridas pelo poder público (Processo TCE/012836/2023), foram identificadas vias com deficiências na sinalização vertical e irregularidades na recuperação de defesa metálica, defeitos no pavimento e irregularidade que causa redução de aderência da pista.

Também foram inspecionadas as rodovias estaduais concedidas à iniciativa privada (Processo TCE/012754/2023), resultando na constatação da “ineficácia das medidas de fiscalização adotadas pela AGERBA para regularizar falhas recorrentes na execução do Contrato da PPP da Estrada do Feijão (BA-052)” (Ref.3285944-232). O GRÁFICO 45 (Ref.3285944-233) apresenta a condição de conservação das rodovias baianas, conforme pesquisa da Confederação Nacional de Transporte (CNT), cujas conclusões apontam para resultados melhores em relação à média da Região Nordeste, porém piores em relação à média da União.

A Unidade Técnica também informa que a SEINFRA não apresentou uma **avaliação** da política, realizada em 2023, evidenciando o descumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 e da sua atribuição regimental.

Em relação a **Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros**, a inspeção realizada em 2023 (Processo TCE/012754/2023) apontou

[...] irregularidades relacionadas à atuação da AGERBA na fiscalização do Contrato de Concessão nº 02/2014 (Sistema Ferry-Boat, incluindo os respectivos terminais hidroviários), a exemplo da precariedade dos banheiros e da existência de problemas mecânicos nas embarcações, o que compromete a adequabilidade do serviço prestado ao usuário. Apesar dos 165 autos de infração emitidos contra a concessionária de janeiro a setembro de 2023, constatou-se a morosidade da Agência no julgamento dos processos, de modo que não houve arrecadação de multas no ano.

No que tange à **Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável**, o Regimento Interno da SEINFRA definiu o Balanço Energético Estadual como um instrumento de governança e gestão da política de energia do estado e, apesar disso, não foi constatada a sua elaboração. Sobre esse aspecto, a Auditoria assinala que o Balanço (Ref.3285944-239):

[...] forneceria uma visão abrangente do consumo e da produção de energia no estado. Além disso, permitiria tomadas de decisão mais embasadas sobre diversificação da matriz energética, eficiência energética, investimentos em fontes renováveis e estratégias para garantir a segurança

e a sustentabilidade energética. Em resumo, o Balanço Energético visa garantir o suprimento de energia, promover a sustentabilidade ambiental e impulsionar o desenvolvimento econômico.

Ainda sobre a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, foi identificado ausência de prioridades relacionadas à política que pode comprometer os resultados e a não avaliação da política pública em 2023.

Com relação a **Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar**, instituída pela Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018, resta pendente da regulamentação prevista no art. 8º da citada Lei. Com relação a **implementação**, destaco que a Auditoria constatou a não implementação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar e a ausência de um indicador relacionado à política. E quanto a **avaliação**, embora a SEINFRA não tenha realizado, a Auditoria, com base nos dados do Balanço Energético Nacional, informa “que 7,89% da eletricidade gerada pela Bahia é proveniente de fontes solares, situação superior à média nacional, porém inferior à média nordestina” (Ref.3285944-243).

Sobre a **Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde**, instituída por meio do Decreto Estadual nº 21.200, de 02/03/2022, também Resta pendente da regulamentação, estando em desacordo com o art. 13, parágrafo único, do citado decreto. Quanto a **implementação**, a Auditoria constatou a não implementação do Plano, do Programa e do Fórum para a Economia do Hidrogênio Verde (H2V); e a ausência de Programa e Indicador no PPA 2020-2023 relacionado à política em análise, inviabilizando avaliar o desempenho desta política. E quanto a **avaliação**, embora a SEINFRA afirme que “será realizada por monitoramento do PPA”, a Auditoria pondera que “a simples disponibilidade de dados no Sistema FIPLAN não é suficiente para caracterizar uma avaliação de política pública nos termos do documento “Avaliação de políticas públicas” do IPEA e da NBASP 9020 (Ref.3285944-247).

A respeito da **Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo**, instituída por meio da Lei Estadual nº 13.937/2018, os Auditores também pontuam que não foi regulamentada, estando em desacordo com art. 4º da citada Lei. Com relação a **implementação**, foi constatado (Ref.3285944-248)

[...] a ausência de indicadores que permitam concluir sobre o grau de alcance da meta de extinção do cabeamento aéreo de energia elétrica em 5 anos (2023) para Salvador e em 10 anos (2028) para os outros municípios, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política. Ademais, constatou-se a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana.

Quanto à **avaliação**, diferente da compreensão da Auditoria, a SEINFRA afirma que tal atribuição compete a AGERBA., contudo, a avaliação da política em 2023 não foi apresentada. Diante desse cenário, a Equipe Técnica deste Tribunal, com base no Anuário Estatístico de Acidentes de Origem Elétrica da Associação Brasileira de Conscientização para os Perigos da Eletricidade (ABRACOPEL), trouxe a informação que a Bahia, em 2023, concentrou o 2º o maior número de acidentes e o maior número de mortes em decorrência de choque elétrico.

A defesa se manifestou no sentido de que “a competência para regulamentar leis e políticas públicas é do Poder Executivo, não cabendo a interferência do TCE”. (Ref.3297389-28).

Diante do exposto, acompanho a sugestão dos Auditores quanto à imposição de **DETERMINAÇÕES** indicadas no item 2.11.3 (36 a 46) da Seção Analítica, ao Chefe do Poder Executivo estadual, no sentido de que adote as providências necessárias, em conjunto com o Secretário da SEINFRA, para: *i)* formular a Política Estadual de Logística de Transportes, conforme art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *ii)* que a AGERBA tenha a autonomia necessária a uma agência reguladora para desempenhar suas funções de regulação e fiscalização, conforme art. 5º, I, do Decreto-Lei Federal nº 200/1967 e art. 3º da Lei Federal nº 13.848/2019; *iii)* implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *iv)* implementar e avaliar a Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *v)* implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *vi)* regulamentar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento de Energia Solar, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 8º da Lei Estadual nº 13.914/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *vii)* implementar e avaliar a Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *viii)* regulamentar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 13, parágrafo único do Decreto Estadual nº 21.200/2022 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *ix)* implementar e avaliar a Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; *x)* regulamentar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 105, II, da CE/1989, art. 4º da Lei Estadual nº 13.937/2018 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015; e *xi)* avaliar a Política Estadual de Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, art. 105, II, da CE/1989 e art. 2º do Decreto Estadual nº 16.448/2015.

Ademais, acompanho a sugestão dos Auditores, descrita no item 2.11.6 (7) da Seção Analítica (Ref.3285944-471), quanto à emissão de **ALERTAR**, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, de que às irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028.

Além disso, acolho a **ÊNFASE** imposta pelo Relator (Ref.3308431-17, item 3) sobre o Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

4.2.10 Cultura (Item 2.5.10 da Seção Analítica)

No que concerne ao eixo da Cultura, a Auditoria identificou, dentre os aspectos relacionados à **formulação** da política pública, a ausência de regulamentação da Lei Estadual nº 12.365/2011, que dispõe sobre a política estadual de cultura. Conforme pontuado pela Equipe Técnica essa lacuna compromete a operacionalização do normativo legal, impactando diretamente na sua implementação.

Cumprir destacar, que embora a Lei Estadual nº 13.193/2014 apresente o “detalhamento necessário”, a regulamentação dos dispositivos supracitados é essencial para proporcionar segurança jurídica e operacional, bem como garantir a efetividade das políticas culturais no estado. Isto porque, a ausência de regulamentação resulta em incertezas sobre os procedimentos, responsabilidades e diretrizes específicas necessárias para a execução eficaz das políticas culturais no estado da Bahia. Sem a definição clara desses elementos, os próprios órgãos responsáveis enfrentam dificuldades para planejar, executar e monitorar as iniciativas culturais de maneira coesa e alinhada aos objetivos estabelecidos pela Lei.

Sobre os aspectos relacionados à **implementação** da política pública, em consulta realizada no site da SECULT, a fim de propiciar a análise auditorial do plano estadual de cultura aprovado pela Lei Estadual nº 13.193/2014, a Auditoria identificou a “Ausência de atualização de dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC)”. Tal falha impossibilitou a realização de exame adequado, já que os dados disponíveis são referentes ao ano de **2010**, evidenciando a falta de atualização do sistema e a ausência de registro de indicadores.

Outrossim, a Auditoria pontuou que a SECULT não apresentou uma avaliação da política de cultura realizada em 2023, evidenciando o descumprimento do art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura; o art. 10, V, da Lei Estadual nº 12.365/2011 e o § 16 do art.37, arts. 215 e 216-A, da CF/1988.

Do Relatório de Execução do PPA 2020/2023 – Ano IV, constatou-se o decréscimo significativo em 2023, referente ao número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura, conforme “TABELA 25 – Indicador – Número de municípios dos proponentes contemplados pelos instrumentos de incentivo à Cultura”, apresentada na Seção Analítica (Ref.3285944-259).

Em resposta, o Gestor responsável pela SECULT, informou que queda do indicador ocorreu em razão da adaptação dos Editais Setoriais do FCBA ao MROSC, do comprometimento orçamentário do FCBA com os exercícios anteriores e da impossibilidade de suplementação financeira por meio de mantenedores, o que comprometeu a execução do referido Fundo no ano de 2023. Ressaltou, ainda, que mesmo com a política de territorialização dos editais e ações das secretarias, observa-se uma maior concentração, dos editais vigentes até 2023, na Região Metropolitana de Salvador.

Com base na justificativa apresentada, resta evidente o reconhecimento da

concentração de proponentes contemplados em Salvador, evidenciando a necessidade de uma distribuição mais equilibrada entre os demais municípios, a fim de cumprir o objetivo de territorialização da Política Pública de Cultura.

Por fim, destaca-se que a defesa (Ref.3297389) não apresentou esclarecimentos a respeito desta política pública.

Em face do exposto, acolho a proposta da Auditoria no item 2.11.3 (47, 48 e 49) (Ref.3285944-472), pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado da Bahia para: *i)* regulamentar a Política Estadual de Cultura em observância ao art. 7º, parágrafo único, e art. 11, XV, § 2º da Lei Estadual nº 12.365/2011; *ii)* adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECULT, visando avaliar a Política Estadual de Cultura, conforme dispõe o art. 9º, III, “b” do Plano Estadual de Cultura, o art. 10, V da Lei Estadual nº 12.365/2011 e os arts. 37, § 16, 215 e 216-A da CF/1988; *iii)* envidar esforços com a SECULT a fim de efetivar a territorialização da cultura, ampliando o acesso dos proponentes municipais aos incentivos culturais, conforme dispõe o Anexo Único do Plano Estadual de Cultura, item 1.1 (IX e X) e art. 4º da Lei Estadual nº 12.365/2011.

Além disso, acolho a expedição de **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Relator (Ref.3308091-9, item 66) ao Governo do Estado da Bahia para adotar as medidas cabíveis junto ao Secretário da SECULT para atualizar os dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC.

4.2.11 Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais (Item 2.5.11 da Seção Analítica)

No âmbito do eixo Igualdade de Raça e de Gênero e Povos e Comunidades Tradicionais, a Seção Analítica versa sobre a Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres, que corresponde a um dos objetivos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035.

Em 2022/2023, o TCE/BA realizou Auditoria Operacional Coordenada⁸⁴, onde se constatou uma série de deficiências. Com relação à **formulação**, inexistente no ordenamento jurídico estadual política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher, não obstante a CE/1989 (art. 281) preconizar a responsabilidade do estado em estabelecê-la.

Quanto aos aspectos relacionados à **implementação**, os Auditores apontam:

- inexistência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado⁸⁵ (item 2.5.11.1.2.1);
- deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (item 2.5.11.1.3);
- inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher (item 2.5.11.1.4);

⁸⁴Processo TCE/009140/2023

⁸⁵Desde o exercício de 2016, utiliza-se o PEPM **2013-2015** como balizamento para o PPA

- fragilidade das ações de governança da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher (item 2.5.11.1.5);
- baixa alocação de recursos orçamentários para ações de enfrentamento à violência contra a mulher (item 2.5.11.1.6);
- baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher (item 5.11.1.7);
- ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher (item 2.5.11.1.8);
- baixa Capilaridade da Rede de Atendimento (item 2.5.11.1.9);
- fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos (item 2.5.11.1.10); e
- deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência (item 2.5.11.1.11)

Quanto às Delegacias de Defesa da Mulher, o art. 281 da CE/1989 impõe ao Estado a criação e manutenção desses equipamentos em todos os Municípios com mais de 50 mil habitantes. Porém, a Auditoria constatou que dos 47 municípios do estado que possuem mais de 50 mil habitantes, apenas 14 possuem Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e em 7 municípios foram instituídos Núcleos Especiais de Atendimento à Mulher (NEAM). Foi identificada, ainda, a existência de apenas três Casas-Abrigo. Verificou-se, ademais, que em apenas 24 municípios do estado há guarnições da Ronda Maria da Penha (RMP).

No tocante aos aspectos reacionados à **avaliação**, expõe a Auditoria com base em informações fornecidas pela SSP, que em 2021 “a Bahia ocupa o 4º lugar no ranking de feminicídio (88 casos); 7º em violência sexual/estupro (2.818 casos) e o 7º em ocorrências de lesão corporal dolosa/violência doméstica (9.899 casos)”. Acrescenta a Equipe Técnica que “a ausência de dados gerenciais sistematizados, pontuada nos aspectos relacionados à implementação, configura-se prejuízo ao processo de avaliação da política pública em questão” (Ref.3285944-272).

Ainda no que se refere à avaliação, importa destacar que, segundo dados fornecidos pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024⁸⁶, divulgados em 18/07/2024, em relação ao homicídio de mulheres, a Bahia está entre os três estados com as piores taxas.

Diante disso, **converto** a recomendação proposta pelo Relator (Ref.3308431-10, item 77) em **DETERMINAÇÃO**, no sentido de criar e manter Delegacias de Defesa da Mulher em todos os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, com fundamento no art. 281 da CE/1989.

Ainda acolho as **DETERMINAÇÕES** sugeridas pela Unidade Técnica no item 2.11.3 (50 a 52) no sentido de elaborar política pública de combate e prevenção à violência contra a mulher, abordando todos os tipos de violência e âmbito de ocorrência, em aderência à Convenção de Belém do Pará, CE/1989 (art. 281), Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 1º) e o Decreto Estadual

86 Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em 19 jul. 2024.

nº 20.462/2021 (art. 2º, III); elaborar os Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres em consonância com as deliberações e recomendações das Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres, conforme disposto na Lei Estadual nº 12.212/2011 (art. 2º), Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII e VIII), Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III); e realizar regularmente as Conferências Estaduais de Políticas para as mulheres, em atendimento ao Decreto Estadual nº 16.295/2015 (art. 2º, VII) e ao Decreto Estadual nº 20.462/2021 (art. 2º, III).

Ademais, acolho as seguintes **RECOMENDAÇÕES** propostas pelo Relator constantes nas Refs.3308431-10/11, itens 70 a 76 e 78 a 83):

70) Aperfeiçoar nos próximos PPAs os modelos teóricos dos Programas, de modo que especifiquem, de forma clara e inequívoca, os componentes (Ementas, Compromissos, Metas, Iniciativas e Indicadores) relativos ao enfrentamento da violência contra a mulher;

71) Criar centros de educação e de reabilitação para os agressores, como dispõe a Lei Federal nº 11.340/2006 (art. 35, V);

72) Compatibilizar a dotação de recursos, nos orçamentos anuais estabelecidos para os atores da Rede de Enfrentamento (SPM, SSP, SEADES, SESAB, TJ/BA, MP/BA e DPE/BA), com as demandas da política de enfrentamento à violência contra as mulheres definidas nos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e nos Programas dos Planos Plurianuais;

73) Estabelecer ações orçamentárias específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher, para que possam ser claramente identificadas e monitoradas;

74) Diligenciar a plena execução das Ações Orçamentárias e entrega dos respectivos produtos previstos para enfrentamento à violência contra as mulheres, justificando nas respectivas prestações de contas inexecuções e desempenhos em desacordo com o planejado, bem como respectivos impactos ao alcance de objetivos e Metas previstos;

75) Identificar e sistematizar dados e informações necessárias, a cada ator da Rede de Enfrentamento, para o pleno fluxo do atendimento às mulheres em situação de violência, em todas as portas de entrada e de assistência;

76) Criar sistema integrado de informações necessárias à Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher no estado da Bahia, com diretrizes claras e procedimentos uniformes para o registro e compartilhamento de dados entre os atores da Rede;

78) Realizar, regularmente, diagnóstico da necessidade de implantação de equipamentos especializados no estado, incluindo centros de perícia médico-legal especializados e guarnições da Ronda Maria da Penha, pertinente à própria atuação, para atendimento a todos os tipos de violência contra a mulher e âmbito de ocorrência, frente à demanda

demonstrada por dados e informações sistematizadas relativas à temática;

79) Elaborar planejamento, com cronograma de implementação, para provimento das necessidades identificadas de rede especializada de atendimento à mulher vítima de violência;

80 e 81) sistematizar de forma integrada os registros quantitativos e qualitativos, bem como posteriores encaminhamentos na Rede de Atendimento, decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 10.778/2003 (art. 1º, § 4º, arts. 2º, 3º e 4º), da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017, art. 14-C, do Protocolo do Feminicídio da Bahia, da Lei Estadual nº 14.278/2020 e de mecanismos de denúncia utilizados pelo estado para identificação de mulheres em situação de violência

82 e 83) Elaborar e implementar sistemática formalizada (manuais, procedimentos, órgãos/ instâncias responsáveis, periodicidade, indicadores, produtos) de acompanhamento e monitoramento das mulheres identificadas e assistidas pela Rede de Atendimento a violência contra a mulher, bem como de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher.

5. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (ITENS 2.6.1.2.5, 2.6.1.6, 2.6.1.6, 2.6.1.7, 2.6.1.8 e 2.6.1.9 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

5.1 Renúncia de Receitas (item 2.6.1.2.5 da Seção Analítica)

Quanto à **renúncia de receita** (item **2.6.1.2.5**), a Unidade Técnica deste TCE/BA (Ref.3285944-291/295) pontuou que “[a] previsão de renúncia de receita constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2023 foi de **R\$6.257.411 mil**” (grifou-se), com montante **realizado no exercício sob exame [R\$6.169.020 mil]**, correspondente a **98,59%** do total. previsto na LDO” (grifou-se). Contudo, dos nove Programas que concederam benefícios fiscais em 2023, sete tiveram **execução superior** ao autorizado pela Assembleia Legislativa, com destaque para PROIND (385,10%), FAZBAHIA (331,51%) e Querosene de Aviação (322,49%).

Embora a Unidade Técnica tenha acatado as justificativas encaminhadas pelo Poder Executivo, recomendando que a SEFAZ continue com os esforços para “aprimorar as estimativas de renúncia de receitas previstas na LDO, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado”, compreendo que a concessão de renúncia de receitas em valores superiores aos aprovados pelo Poder Legislativo viola os princípios da legalidade (CF, art. 37, *caput*) e da separação de poderes (CF, art. 2º), razão pela qual **RESSALVO** a conduta adotada, expedindo **DETERMINAÇÃO** no sentido de que sejam adotadas as medidas necessárias para que as renúncias de receitas atendam ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT da CRFB e aos princípios da legalidade (CF, art. 37, *caput*) e da separação de poderes (CF, art. 2º).

Além disso, faz-se necessário também **ALERTAR** ao **PODER LEGISLATIVO**, com

fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, da execução de renúncias de receitas em patamar superior ao autorizado pelo Parlamento.

Sobre o acompanhamento de empresas beneficiárias de incentivos fiscais, a Unidade Técnica examinou as 15 empresas maiores beneficiadas, com volume de renúncia equivalente a 25,05% do total de renúncias realizadas em 2023, todas no âmbito do o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), registrando que elas “cumpriram as obrigações pactuadas, embora, especificamente **em relação ao indicador criação/manutenção de empregos, a meta só foi alcançada por menos da metade das empresas analisadas**” (grifou-se).

Como já é sabido por esta Casa, o Programa DESENVOLVE, instituído em 2001, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no estado. Apesar da concessão de mais de R\$2,8 bilhões de renúncias no âmbito desse programa em 2023, a meta de criação/manutenção de empregos não foi cumprida.

Necessário registrar que as renúncias fiscais são gastos públicos indiretos (ou gastos tributários) que atraem o legítimo interesse público na supervisão, acompanhamento e avaliação dessa política, ainda mais porque a renúncia de receitas traz consequências concretas na vida da sociedade, entre elas a redução da base de cálculo da cota parte a ser transferida para aos municípios, assim como a redução da base cálculo das fontes de financiamento dos direitos fundamentais à saúde e à educação, cujo financiamento é constitucionalmente vinculado a arrecadação dos impostos. Além disso, conforme aponta a Unidade Técnica no item 2.4.4 Empregos (Ref.3285944-26/28), a taxa de desocupação da população baiana em 2023 ficou em 13,2%, segunda maior entre todos os estados brasileiros, e a taxa média da força de trabalho ocupada na informalidade chegou a 53,7%, a 5ª maior do país.

Portanto, o não cumprimento da meta de criação/manutenção de empregos necessita de avaliação criteriosa do Poder Executivo em relação aos incentivos fiscais concedidos, razão pela qual **DETERMINO** às Secretarias de Fazenda e de Desenvolvimento Econômico avalie a legitimidade dos resultados decorrentes dos gastos tributários realizados com as empresas beneficiadas com renúncias de receitas, conforme preconiza os arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

5.2 Despesas de Exercícios Anteriores - DEA (Item 2.6.1.6 da Seção Analítica)

Consoante a Auditoria (Ref.3285944-304), em 2023, “o Poder Executivo empenhou no elemento de despesa ‘92 – Despesas de Exercícios Anteriores’ o montante de **R\$1,1 bilhão** (DCCEs de 2023, p. 150), indicando um **crescimento de 3,9%** em relação ao exercício de 2022” (grifou-se).

Ao examinar “uma amostra de processos de despesas executadas como DEA em

cinco secretarias estaduais [SESAB, SEC, SAEB, SEAP e SETUR], em montante equivalente a 19,79% das despesas executadas pelo Poder Executivo no exercício”, a Auditoria (Ref.3285944-304/305) constatou que: i) **“100,0% dos processos são referentes a prestação de serviços continuados ou de reajustamento**, portanto as despesas são **previsíveis e passíveis de serem empenhadas no exercício de competência**” (grifou-se); e ii) “os processos de ‘contratações de serviços médicos especializados’, para a rede administrada diretamente pela SESAB, são relativos a **profissionais da área de saúde contratados via terceirização para trabalharem na rede de saúde gerida de forma direta pelo Estado**, situação tratada como irregular nos relatórios das Contas de Governo dos últimos exercícios” (grifou-se).

Como apontado pela Unidade Técnica (Ref.3285944-305), “[d]a análise dos processos de pagamento, verificou-se que as despesas eram conhecidas no exercício de competência, podendo ser empenhadas e contabilizadas, pelo menos de forma estimativa. Portanto, não há justificativa para terem sido executadas, na sua integralidade, no exercício seguinte, pela rubrica de DEA.”

Segundo a Auditoria (Ref.3285944-307/309), as referidas despesas são **“ocultadas do orçamento público**, até que surgem em exercícios posteriores como DEA, sem atendimento aos requisitos legais” (grifou-se): “Todas deveriam e tinham condição de serem empenhadas previamente, conforme estabelece o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e executadas no exercício de competência ou inscritas em restos a pagar, se fosse necessário.”

Importante ressaltar que, “[e]mbora não tenham sido realizadas análises nos processos de pagamento das despesas empenhadas por meio de DEA em 2024”, a Auditoria (Refs.3285944-309/310 e Ref.3301602-1) verificou que, **até março de 2024**, o total de empenhos já era de **R\$1,6 bilhão**:

Esse montante representa um **aumento de 50,3% em relação ao exercício de 2023**. Vale ressaltar que o Estado apresentou déficit orçamentário de R\$2,5 bilhões em 2023, o que enseja o entendimento de que **ainda mais despesas foram ocultadas no exercício, para serem executadas como DEA em 2024**, conforme aponta o crescimento expressivo de despesas nesse elemento de despesa. (grifou-se)

Como se sabe, a Unidade Técnica (Ref.3285944-310) **“tem apontado, recorrentemente, a gravidade da situação** que envolve as despesas executadas pelo elemento de despesa 92 – DEA.”

Ademais, ainda em relação às despesas executadas como DEA, os auditores deste TCE/BA (Ref.3285944-310) observaram **“[a]ssunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários”**: “A Auditoria comparou os valores de despesas executadas por meio de DEA em 2023, com os respectivos saldos orçamentários das secretarias em 2022. Ficou constatado que as DEA foram maiores do que os referidos saldos.”

Como apontado pelos auditores (Ref.3285944-310), tal “situação revela as distorções provocadas por essas irregularidades nos demonstrativos financeiros do Estado, tendo em vista a **contratação de despesas em volume significativamente**

maior ao aprovado pelo Poder Legislativo, se considerado que a totalidade dessas despesas deveria ser contabilizada ainda no exercício de 2022” (grifou-se).

Consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-311), no Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referente ao exercício de 2022, foram apresentadas recomendações relacionadas às irregularidades acima descritas. Embora a Administração tenha informado a realização de esforços para reduzir as despesas executadas por meio de DEA, **não foram apontadas medidas objetivas para o saneamento do problema**, mesmo sendo o tema “objeto de ressalvas e recomendações há muitos anos, nas Contas de Governo dos últimos exercícios.” Portanto, **tais recomendações foram consideradas não implementadas**.

Nos presentes autos, a defesa (Ref.3297389) aduz, em síntese, que “o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o artigo 37 da Lei 4.320, e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público”: “É sabido que a boa gestão orçamentária requer o empenho prévio, conforme preconizado no artigo 60 da Lei 4.320. Entretanto, para as excepcionalidades a esta regra, há a previsão do pagamento de despesas de exercícios anteriores no artigo 37 da Lei 4.320.”

Ademais, a defesa (Ref.3297389) alega que: i) “o Poder Executivo [...] reduziu o percentual de participação de DEA no empenho total de 4,36% em 2015 para 1,52% em 2023”; e ii) “o nível atual de execução de despesas por DEA não vem afetando o equilíbrio fiscal do Estado”, já que, no final do exercício de 2022, “a disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo foi superior ao valor de execução de despesa por DEA no exercício de 2023”.

Por fim, a defesa (Ref.3297389) aduz que, em relação à assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários, **“o problema detectado pelo TCE é pontual, pois, havia saldo orçamentário suficiente, no orçamento do Estado do exercício anterior, para a execução do DEA no exercício seguinte.”** Além disso, o ponto teria sido afetado pela pandemia de COVID-19.

Todavia, ao examinar tais alegações, os auditores deste TCE/BA (Ref.3301607) ressaltaram, em resumo, que “a Auditoria reafirma o exposto na Seção Analítica e chama a atenção para [a] **recorrência** das irregularidades ao longo dos últimos exercícios” (grifou-se), bem como para a sua **gravidade**, tendo em vista que ferem o art. 165 da CF/1988, os arts. 35 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e outras disposições legais:

A Auditoria tem identificado, **de forma reiterada** ao longo dos últimos exercícios, a **execução de despesas sem o prévio empenho, postergando a execução para os exercícios seguintes**, contrariando o art. 165 da CF/1988, que trata do **princípio da anualidade**; ao art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece que pertencem ao exercício as despesas nele empenhadas; art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que trata sobre a vedação de despesas sem prévio empenho; e, dentre outros dispositivos legais que estariam sendo desrespeitados, haveria também a **burla à LOA aprovada pelo Poder Legislativo**, fato este já comentado na Seção Analítica das Contas de Governo, exercícios de 2020, 2021 e 2022. (Grifou-se)

Como reiterado pela Unidade Técnica (Ref.3301607), “despesas conhecidas não estão sendo empenhadas previamente, conforme determina o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, provocando, com isso, o **uso de DEA sem os requisitos estabelecidos pelo art. 37 da mencionada norma**” (grifou-se). Consoante a Auditoria, “o retardamento de registro de despesa pública, cujos fatos geradores já tenham ocorrido ainda no exercício corrente, para posterior registro como DEA, causa **distorções em vários demonstrativos contábeis e financeiros**” (grifou-se). Ademais, os auditores deste TCE pontuaram que, “caso as despesas irregularmente executadas por meio de DEA fossem executadas de acordo com o mandamento legal, a Disponibilidade de caixa líquida, ao fim do exercício de 2023, **seria reduzida em 17,3%, número que por si só demonstra sua relevância**” (grifou-se).

Por fim, a Auditoria (Ref.3301607) destacou que, em relação à assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários, “houve uma **burla à LOA/2023** (da mesma forma como ocorreu em exercícios anteriores), aprovada pelo Poder Legislativo” (grifou-se): “Ao longo do exercício **não foram realizadas modificações orçamentárias que suportassem o volume de despesas executadas por meio de DEA** nas secretarias nas quais se observou as irregularidades” (grifou-se). Consoante a Unidade Técnica, a falha “é recorrente e pode ser considerada sistêmica, uma vez que ocorre em diversas secretarias e se alternam em diferentes exercícios”.

Em direção similar, o *Parquet* de Contas (Ref.3303363-39) pontuou que o quadro fático narrado “demonstra a recalcitrância do Poder Executivo em sanar, de vez, o processamento irregular de DEA.” Por isso, “[é] chegada a hora [...] de este Tribunal adotar medidas mais incisivas, capazes de induzir a gestão estadual a uma mudança de comportamento no que se refere à temática em apreço”: “Neste caso, a determinação, enquanto expressão da função corretiva constitucionalmente atribuída às Cortes de Contas, é, na visão deste Órgão Ministerial, a medida que tem aptidão para alterar o cenário ora descrito, ante a sua natureza cogente.”

Assim, acompanho o Conselheiro Relator em sua compreensão quanto à imposição das **RESSALVAS** (Ref.3308431-2, item 2 e 3) às Contas relacionadas às seguintes falhas:

i) expressivo montante de Despesas de Exercícios Anteriores realizado no exercício de 2023, no total de R\$1,1 bilhão, tendo sido analisados pela Auditoria processos de pagamentos que totalizaram R\$214,0 milhões e constatado que 100% da amostra não respeitou os requisitos legais, causando subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, pelo menos, R\$214,0 milhões, pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º, da LRF, e gerando distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCs), em contrariedade ao caráter de estrita excepcionalidade do procedimento (art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964) (**itens 2.6.1.6 e 2.6.1.7 da Seção Analítica**);

ii) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP, contrariando o quanto disposto no art. 161, II, da CE/1989, e o art. 37, IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários

remanescentes do exercício de 2022 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2023 (**item 2.6.1.6 da Seção Analítica**);

Ademais, alinho-me também à compreensão da Unidade Técnica (Ref.3285944-312) quanto à importância da expedição da **DETERMINAÇÃO** descrita no item 2.11.3 (53) da Seção Analítica no sentido de que sejam realizados “os registros contábeis relacionados às despesas públicas: **a)** de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; **b)** em conformidade com o MCASP 9ª edição (item 4.4.2, p. 110); **c)** observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e **d)** de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13.”

Acompanho, ainda, a conclusão do MPC (Ref.3303363-39) quanto à importância da expedição das **DETERMINAÇÕES** descritas nos itens b.3, b.4 e b.5 do seu Parecer: **i)** “no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos artigos 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964”; **ii)** “em cumprimento ao que dispõe o art. 167, inciso II, da CF/1988, adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes”; e **iii)** “adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência.”

Por fim, acompanho o Conselheiro Relator na imposição dos seguintes **ALERTAS** (Ref.3308431-20, item 2 e 3): **i)** distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) representam irregularidades na gestão orçamentária; e **ii)** assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB, SAEB, SETUR e SEAP representa irregularidade na gestão orçamentária.

5.3 Restos a Pagar – RPs (item 2.6.1.7 da Seção Analítica)

Em relação aos Restos a Pagar (RPs), consoante a Unidade Técnica (Ref.3285944-313), “foram **inscritos R\$2,3 bilhões em RPs**, sendo R\$1,4 bilhão não processados e R\$859,8 milhões processados. Esses valores indicam **um crescimento de 19,0% nas inscrições totais de restos a pagar em 2023**, em relação ao exercício anterior” (grifou-se).

Como apontado pela Auditoria (Ref.3285944-314), “[o] uso irregular do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores tem como consequência uma **subavaliação na conta de RPs**” (grifou-se): “A subavaliação ocorre pelo não

empenho e liquidação de despesas que tem como competência o exercício vigente, **distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário**” (grifou-se).

Consoante os Auditores (Ref.3285944-315), “[o]s RPs devem ser contabilizados corretamente, de modo que permita ao cidadão o **acompanhamento dos compromissos assumidos pela Administração e também a situação da dívida pública**” (grifou-se).

A defesa (Ref.3297389) aduz, em síntese, que:

[...] a inscrição de restos a pagar não processado vem numa curva de inscrição crescente desde o exercício de 2015 até 2021, com uma pequena redução em 2022, e novo avanço em 2023, saindo do valor de R\$ 222 milhões em 2015 para 1.504 milhões em 2023. Este crescimento do RP não processado representa o esforço do Estado em reconhecer orçamentariamente as despesas dentro do exercício da ocorrência do fato gerador, pois o RP Processado, por já ter havido a liquidação, somente o pagamento fica postergado para o exercício seguinte.

Todavia, como apontado pela Auditoria (Ref.3301607), “os Restos a Pagar estavam subavaliados, minimamente, no montante equivalente às DEAs executadas irregularmente (R\$214,0 milhões, valor referente à amostra da Auditoria)” e, “por conseguinte, deveriam estar inscritas, também, em Restos a Pagar.”

Por isso, avalio que assiste razão ao Conselheiro Relator quanto à necessidade de imposição da **RESSALVA** (Ref.3308431-2, item 2), relativa à “Subavaliação de Restos a Pagar (RPs) de, **pelo menos, R\$214,0 milhões**, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, § 1º da LRF. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2020 e 2021 e alerta no exercício de 2022.**”

De igual modo, alinho-me à compreensão da Auditoria (Ref.3285944-316) quanto à importância da expedição da seguinte **DETERMINAÇÃO**, descrita no item 2.11.3 (54) da Seção Analítica: “Inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas p. 133-141 do MCASP 9ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF.”

Por fim, acompanho o Conselheiro Relator em sua compreensão de ser importante a expedição do **ALERTA** (Ref.3308431-20, item 4), no sentido de que a “[s]ubavaliação dos Restos a Pagar, no valor de **R\$214,0 milhões**, representa irregularidade na gestão orçamentária”.

5.4 Execução de despesas relativas às emendas parlamentares (item 2.6.1.8 da Seção Analítica)

No exercício de 2023, foram destinados aproximadamente R\$150 milhões para a elaboração de emendas parlamentares impositivas, equivalente a 0,33% da Receita

Corrente Líquida (RCL) de 2021, que foi de R\$45,4 bilhão⁸⁷, conforme o parâmetro legal estabelecido no § 9º, do art. 160, da Constituição Estadual de 1989. Entretanto, o valor efetivamente vinculado às emendas individuais foi de R\$147,1 milhões, deixando R\$3 milhões como provisão para emenda parlamentar na Unidade Encargos Gerais do Estado.

Relativo à distribuição dos valores das emendas individuais proposta pelos deputados, a Auditoria confirmou que houve o cumprimento do art. 51 da LDO/2023. Foi verificado que 51,78% dos recursos foram destinados à saúde (acima do limite mínimo de 50%), 25,97% para a educação (excedendo o limite mínimo de 25%), e 22,25% para outras áreas temáticas (dentro do limite máximo de 25%), demonstrada na Tabela 46 da Seção Analítica (Ref.3285944-317).

Em relação à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, verificou-se uma baixa performance executória. Do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões), apenas R\$122,7 milhões (81,79%) foram formalmente empenhados, e R\$96,76 milhões (64,49%) pagos. Essa baixa execução tem sido recorrente desde 2017.

Ademais, houve inobservância ao princípio da isonomia, demonstradas por meio das variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023 para cada deputado estadual, descumprindo o que exige o art. 160, § 10, da Constituição Estadual. O § 11 do citado artigo prevê medidas a serem adotadas em caso de impedimentos técnicos ou legais. Tais medidas incluem a publicação das justificativas dos impedimentos até 30 de junho, o encaminhamento de projeto de lei de crédito adicional para remanejamento ou cancelamento das programações até 30 de setembro, e a consideração de rejeição do projeto na ausência de deliberação até 20 de novembro.

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

Ao analisar as justificativas das secretarias com os quatro maiores orçamentos para emendas, os Auditores (Ref.3285944-319) concluíram que o Poder Executivo Estadual continua descumprindo os mandamentos da CE/1989 e da LDO/2023, no que se refere a execução das emendas parlamentares impositivas, uma vez que, apesar de apresentarem impedimentos para justificar a baixa execução, não fizeram a publicação na imprensa oficial do estado até a data de 30/06/2023, conforme estabelecido no art. 160, § 11, inciso I, da CE/1989 e no art. 56, §§ 2º 4º, inciso I, da LDO/2023. Essa publicação é necessária para possibilitar o remanejamento da

87 O PLOA/2023 foi elaborado durante o exercício de 2022. Portanto, considera-se o valor da RCL de 2021 para aplicação do percentual de 0,33%. O valor da RCL de 2021 está destacado nas DCCes de 2022, p. 902.

programação cujo impedimento seja insuperável. A SEC, apesar de apresentar justificativas, não fez a publicação necessária, impedindo o remanejamento de recursos.

Registre-se, ainda, que o TCE/BA vem expedindo recomendações direcionadas para a correção dessas irregularidades desde 2017, indicando a necessidade de ações mais efetivas para garantir a execução plena e isonômica das emendas parlamentares, as quais não foram cumpridas.

Desse modo, acolho a **RESSALVA** proposta pela Unidade Técnica no item 2.11.2 (8) em função da falta de isonomia e baixos percentuais executórios das emendas parlamentares impositivas, em contrariedade ao disposto no art. 160, §§ 10 e 11, da Constituição Estadual de 1989. A execução variou significativamente e não houve a necessária publicação dos impedimentos, conforme os requisitos legais.

Entendo que assiste razão à Auditoria (item 2.11.3 – 55, da Seção Analítica,) e ao Ministério Público de Contas (item b.6 do Parecer) quanto à expedição da **DETERMINAÇÃO**, no sentido de executar as Emendas Parlamentares individuais de forma integral e isonômica, conforme disposto no art. 160, § 10, da CE/1989 e, caso não seja possível, publicar os impedimentos de ordem técnica ou legal pela não execução e adotar as demais providências estabelecidas no § 11 do art. 160 da CE/1989 e na LDO do exercício respectivo.

Acolho a **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Conselheiro Relator (Ref.3308431-16, itens 2), para que seja elaborado Manual de Execução das Emendas, envolvendo todos os órgãos e entidades responsáveis, com o objetivo de detalhar as obrigações legais e procedimentais, modalidades de transferência de recursos, atribuições dos beneficiários, e os prazos estabelecidos na CE/1989, na LDO e na LOA.

6. AUDITORIA FINANCEIRA E ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS (ITENS 2.7.1.1, 2.7.1.2, 2.7.3.3, 2.7.3.4, 2.7.3.5, 2.7.3.9, 2.7.3.10, 2.7.3.11, 2.7.3.13, 2.7.3.14 e 2.7.3.15 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

Diante do exposto na seção relativa à Auditoria Financeira e Análise das Demonstrações Financeiras, referente às contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia no exercício de 2023, registro que as auditorias financeiras realizadas evidenciam preocupantes irregularidades e deficiências no controle e na transparência dos registros contábeis do Estado, às quais tecerei os seguintes comentários:

6.1 Ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF (item 2.7.1.1.2 da Seção Analítica)

A Unidade Técnica, ao consultar os Sistemas FIPLAN e Mirante e extrair relatórios das despesas com precatórios executadas em 2023 no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, constatou as despesas sendo lançadas no momento do repasse mensal do plano anual de pagamentos de precatórios, identificando o TJ/BA

como credor, sem identificar os reais beneficiários, situação em desacordo com o art. 10 da LRF, que assim estabelece:

A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

A ausência de individualização dos beneficiários das despesas com precatórios foi motivo de alerta no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia para o exercício de 2022. Além disso, no âmbito da apreciação da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia (TCE/009618/2023), o Pleno deste TCE/BA determinou ao Estado que realizasse as despesas com precatórios com a devida identificação dos beneficiários, conforme o art. 10 da LRF. Nesse sentido, a defesa argumenta que há “desafios significativos à implementação do registro individualizado de precatórios”, porém, informa que a (Ref.3297389-112):

Secretaria da Fazenda está empenhada em discutir internamente e em colaboração com a Procuradoria Geral do Estado (PGE) e o próprio Tribunal de Justiça, a melhor forma de atuar na ressalva indicada pelo TCE, com definição de procedimentos até dez/2024.

Diante do exposto, acompanho a **RESSALVA** proposta pelos Auditores no item 2.11.2 (13), em função da ausência de registros individualizados da execução orçamentária e financeira dos precatórios e **DETERMINO** que seja cumprido o disposto no art. 10 da LRF, registrando a execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários.

Além disso, acolho o **ALERTA** indicado pelo Relator (Ref.3308431-20, item 6) relativo a ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios caracteriza irregularidade na gestão orçamentária.

6.2 Subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos (item 2.7.1.1 da Seção Analítica)

Os "Precatórios vencidos e não pagos" totalizaram R\$8,5 bilhões, conforme as DCCs de 2023, representando 27,5% do total da dívida consolidada do Estado. De acordo com informações prestadas pela SEFAZ, 32,9% do montante total da dívida com precatórios não possui valores atualizados/corrigidos. Conforme depreende-se das informações apresentadas pela defesa (Ref.3297389-113), o percentual apontado pela SEFAZ está próximo ao informado pela TJ/BA, que aponta para atualização de aproximadamente 70% do estoque de precatórios no final de 2023. Acrescenta a defesa, que “a última lista enviada a esta Secretaria da Fazenda (SEFAZ) em 06 de maio de 2024, esse percentual alcançou 100%, totalizando um estoque atualizado no valor de R\$ 11.172.905.503,24” Ref.3297389-113.

A subavaliação do passivo com precatórios foi objeto de ênfase no Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia no

exercício de 2022. Na apreciação da Auditoria Financeira nos Precatórios do Estado da Bahia (TCE/009618/2023), o Pleno do TCE/BA determinou que os valores fossem corrigidos.

Importante destacar que o crescimento da dívida consolidada do Estado foi fortemente impactado pelo reconhecimento de precatórios, agravando a situação financeira. Além disso, a utilização de recursos de depósitos judiciais para pagar precatórios (R\$557,7 milhões, equivalente a 78,2% dos recursos utilizados para quitar os precatórios), embora legal, troca um passivo por outro, pois o Estado terá que devolver esses recursos à medida que os processos judiciais forem finalizados. Sendo importante destacar nas DDCEs de 2023.

Diante do exposto, acolho a **RESSALVA** da Auditoria descrita no item 2.11.2 (14), decorrente da subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos e acolho a **DETERMINAÇÃO** da Unidade Técnica indicada no item 2.11.3 (61), no sentido de que sejam evidenciados nas DCCes os valores corrigidos do saldo da conta de precatórios, referentes à posição final do exercício, nos termos da NBC TSP 23 – itens 46 e 47, ou, caso seja comprovada a impossibilidade de apresentar os valores totais corrigidos, apresentar as justificativas e o montante referente aos valores não corrigidos da dívida total com precatórios em Notas Explicativas, nos termos da NBC TSP Estrutura Conceitual.

Além disso, acolho a **ÊNFASE** imposta pelo Relator (Ref.3308431-18, item 5) sobre a subavaliação da dívida com precatórios.

6.3 Existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas durante o exercício de 2023 com saldo de R\$129,4 milhões, em 31/12/2023 (2.7.1.2.3.1 da Seção Analítica)

A Equipe de Auditoria, após procedimento de circularização junto às instituições financeiras e cotejamento com as contas bancárias cadastradas no Sistema FIPLAN ou evidenciadas nas DCCes de 2023 como não escrituradas (sem CBO), identificou a existência de 3.822 contas bancárias não escrituradas, com saldo no montante de R\$129,4 milhões.

A Administração, em sua defesa, informa que a SEFAZ vem analisando as contas bancárias não escrituradas de sua titularidade e, visando maior transparência, incluiu Nota Explicativa no Balanço Patrimonial de 2023, “onde são apresentadas, para dar maior transparência, as situações específicas e as devidas justificativas” (Ref.3297389-116). A defesa acrescenta, ainda, que:

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

[...]

Os decretos 28.966 de 18 de fevereiro de 1982 e 7.357 de 12 de junho de

1998 estabeleceram que os recursos repassados às escolas seriam movimentados através de contas bancárias específicas e a operacionalização desta demanda, atualmente, foi desenvolvida pelo Banco do Brasil (remessa bancária).

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

O MPC observa que o Estado da Bahia, em relação ao achado, acostou um argumento de ordem jurídica, consubstanciado na normatização realizada por meio da Instrução Normativa SAF nº 16/2015, e outro de natureza prática, decorrente da “utilização de contas de autenticação sem escrituração no Sistema FIPLAN [...] que limitaria/condicionaria a ação do gestor público, impedindo-o de atuar de modo diverso” (Ref.3303363-57).

Diante da constatação da Unidade Técnica que o “saldo de disponibilidades, em 31/12/2023, está subavaliado em, pelo menos, R\$129,4 milhões e que existem, pelo menos, 3.822 contas não escrituradas” (Ref.3285944-371), acolho a **RESSALVA** proposta pelos Auditores no item 2.11.2 (15).

Aplico as **DETERMINAÇÕES** indicadas na Seção Analítica (Ref.3285944-474), no item 2.11.3 (64 e 65), de modo a cumprir-se o disposto no art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 50, I, da LRF, assegurando a escrituração das contas bancárias, assim como identificar as contas bancárias não escrituradas e seus respectivos saldos em 31/12/2023, visando a emissão de nota explicativa complementar às DCCes, conforme previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP 11, itens 29c, 127c.

Também acolho a **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Relator, quanto à adequação do Sistema FIPLAN para que as execuções orçamentárias e financeiras sejam realizadas de forma fidedigna (Ref.3308091-14, item 25) e o parágrafo de **ÊNFASE** relativa a manutenção de contas bancárias sem escrituração (Ref.3308091-18, item 4).

6.4 Omissões e distorções materiais verificadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes) de 2023 (itens 2.7.3.3, 2.7.3.4, 2.7.3.5, 2.7.3.9, 2.7.3.10, 2.7.3.11, 2.7.3.13, 2.7.3.14 e 2.7.3.15 da Seção Analítica)

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

- ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões (item 2.7.3.3);
- superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão (item 2.7.3.4);

- inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.7.3.5);
- ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.9);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.10);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.11);
- inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (item 2.7.3.13);
- divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);
- ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (item 2.7.3.15).

Os citados achados, além de não observar as orientações do MCASP 9ª edição, contrariam as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados, NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e a NBC TSP 04 – Estoques), estabelecidas com o propósito de proporcionar qualidade, tempestividade, comparabilidade e compreensibilidade dos relatórios emitidos pelo setor público.

Com relação ao achado reportado no item 2.7.3.3, a Administração Pública informa que os saldos já foram ajustados por meio de Notas de Lançamentos Contábeis específicas, retirando os valores da conta contábil incorreta e parametrização para a utilização da conta correta do ativo (Ref.3297389-117/118). Contudo, como bem

pontua os Auditores, a regularização foi efetivada apenas para o exercício de 2024 não sendo suficientes para modificar o opinativo inicial (Ref.3301607-22/23).

Quanto ao item 2.7.3.4, a defesa não apresentou comentários sobre o saldo em investimentos no FUNDESE; em relação aos investimentos efetuados na Bahiagás afirma que houve a regularização em 2024, por meio de Nota de Lançamento Contábil específica; e em relação à investida URBIS, discordou da Auditoria, reiterando que o procedimento utilizado está em conformidade com a norma contábil (Ref.3297389-118/120).

No entanto, a Equipe Técnica verificou que o saldo apresentado na conta 22792.03 Provisão para Perdas com Participação em Investimento, alegado nas argumentações da defesa, refere-se apenas aos investimentos nas empresas CAR e CERB e que não foi apresentada demonstração contábil da investida URBIS, com até 2 meses de defasagem em relação à data de encerramento do exercício 2023, informação necessária para apurar o montante da provisão. Diante do exposto, os Auditores concluíram que todas as inconsistências comentadas neste item persistem (Ref.3301607-23).

No que se refere ao item 2.7.3.5 (inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões), a defesa corroborou com os apontamentos da Auditoria, informando as providências que serão empreendidas.

Ao se manifestar em relação ao item 2.7.3.9, a defesa argumenta que “a legislação tributária permite a retificação da Escrituração Fiscal Digital (EFD) entregue a qualquer momento pelo contribuinte, salvo quando iniciada alguma ação fiscal [...]” e que os saldos credores acumulados “têm natureza de créditos tributários e não financeiros, podendo ser utilizados para compensar débitos tributários da mesma natureza pelo próprio contribuinte, sem prévia autorização” (Ref.3297389-123/124). Além disso, justifica que os ativos relacionados ao crédito do ICMS não poderiam ser registrados, pois o ente não possuiria o controle do recurso, condição necessária para reconhecimento do ativo, conforme item 5.6 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) Estrutura Conceitual.

No entanto, os Auditores rebatem tais argumentos ao evidenciar que a própria NBC TSP Estrutura Conceitual determina, no item 6.3, que todos os itens que satisfaçam os critérios de reconhecimento sejam inseridos nas demonstrações contábeis; e que, em algumas circunstâncias, determinada NBC TSP pode também especificar que, para alcançar os objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil, um recurso ou obrigação que não satisfaça à definição de elemento deve ser reconhecido nas demonstrações contábeis desde que possa ser mensurado de maneira que satisfaça às características qualitativas e às restrições sobre a informação incluída nos Relatórios Contábeis de Propósito Geral.

Ademais, a Equipe Técnica acrescenta que em consonância com as NBC TSP, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª Edição, Parte II, item 14.4 e as Instruções de Procedimentos Contábeis do Tesouro Nacional (IPC/STN nº 0214) determinam a escrituração dos tributos pelo regime de

competência, essência da contabilidade patrimonial estabelecida nas NBC TSP (Ref.3301607-24/25).

A Auditoria conclui (Ref.3301607-25), à luz do que dispõe o item 106 da NBC TSP 01, que as ponderações apresentadas pela defesa não se mostraram suficientes para modificar o opinativo inicial, tendo em vista: i) que as irregularidades estão subsidiadas por mecanismos de controle em uso pela unidade de arrecadação (SAT/SEFAZ) e que, portanto, suportam a consistência dos montantes em 31/12/2023; e ii) a relevância dos valores envolvidos citados no seu apontamento, tanto dos saldos de tributos a receber (Ativo) como a restituir aos contribuintes (Passivo – Obrigação).

No que se refere ao item 2.7.3.11 (inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023 registrou R\$12,9 bilhões), os argumentos (Ref.3297389-125/128) apresentados pela Administração Pública não abordaram o fato de que a provisão contábil deveria estar lastreada por listagens contendo a estimativa de perda, de forma individualizada por processo, elaborada pelo órgão responsável pelo seu acompanhamento em juízo e que atualmente as listagens utilizadas como suporte para a provisão contábil se revelaram incompletas para suportar a provisão no passivo, por não conterem requisitos essenciais definidos na NBC TSP 03 e não contemplarem o universo de processos em litígio e de outras situações que indicam possibilidade de perda financeira futura para o Estado.

Os Auditores consideraram pertinente o argumento de que os direitos dos servidores relacionados à recomposição inflacionária anual podem não prosperar ante a jurisprudência vigente, já que não há direito subjetivo para tanto, porém assinalaram que a Procuradoria deveria evidenciar tal posicionamento, qual seja, a ausência de risco de perda em demandas desta natureza, por ocasião da elaboração da manifestação dirigida para a DICOP/SEFAZ destinada à constituição da provisão contábil assinalada neste item. Dessa forma, a Equipe Técnica considerou que a defesa não refutou o achado auditorial na sua essência, informando, inclusive, que providências vêm sendo adotadas no sentido de atender ao quanto disciplinado no MCASP e demais normas de contabilidade, e concluiu que as ponderações apresentadas não se mostraram suficientes para modificar sua opinião inicial (Ref.3301607-26).

Com relação ao achado reportado no item 2.7.3.14 (divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões), a Administração apresentou novos dados e informações contestando a diferença apontada pelos Auditores entre os registros contábeis (sistema FIPLAN) e os inventários (sistema SIMPAS) das diversas unidades da SESAB que armazenam os medicamentos (Ref.3297389-130/134).

Após análise, a Equipe Técnica reconheceu os argumentos apresentados e que a principal divergência (apontado pela Auditoria x manifestação da PGE) seria na unidade denominada SAFTEC. Diante do exposto, os Auditores concluíram pela persistência da ressalva indicada inicialmente, porém, reformulando o montante, reduzindo-o para R\$266,1 milhões, nos seguintes termos (Ref.3301607-28):

23) divergência de R\$266,1 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);

A defesa concordou com os apontamentos da Auditoria indicados nos itens 2.7.3.10 - Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais e 2.7.3.13 - Patrimônio Líquido (PL). Em relação ao primeiro foi comentando que “[...] Verificada a inconsistência, a equipe técnica da Diretoria de SAEB já está regularizando a situação” (Ref.3297389-125), quanto ao segundo, foi afirmado que foram expedidos ofícios ao TJ/BA, a ALBA e a SAEB no sentido de “avaliarem os saldos e efetuarem o controle dessas contas [...]”, assim como para a CONDER para a conta de Ajuste de Avaliação Patrimonial, além da revisão de procedimentos e inclusão de rotinas mensais nos lançamentos e Fatos Extra-Caixa que sensibilizam a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores (Ref.3297389-129/130).

No que diz respeito ao item 2.7.3.15 (ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial), a manifestação da Administração reproduz essencialmente os mesmos termos apresentados no Ofício nº 032/2024 – SEFAZ/SAF/DICOP, razão pela qual os Auditores mantiveram (Ref.3301607-28) a sugestão de ressalva.

Do exposto, verifica-se que a Administração Pública, exceto quanto aos itens 2.7.3.4 (Investimentos), 2.7.3.9 (Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes) e 2.7.3.14 (Estoques), reconhece os achados e afirma que está trabalhando para solucionar as incorreções identificadas pelos Auditores.

Contudo, as omissões e distorções materiais verificadas pelos Auditores nos itens 2.7.3.5 - Imobilizado, 2.7.3.9 (Demais Obrigações a Curto Prazo – ICMS a restituir a contribuintes), 2.7.3.11 (Outros Passivos – Provisão para Indenizações - Contingências), 2.7.3.13 (Patrimônio Líquido) e 2.7.3.15 (ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial), requerem a máxima urgência e atenção nas suas correções, em função dos montantes envolvidos que impactam na compreensibilidade dos relatórios, tornando-os inúteis para a tomada de decisões da própria máquina pública, prejudicando sua governança.

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

Diante do exposto, **RESSALVO** as seguintes condutas:

- ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões (item 2.7.3.3);
- superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão (item 2.7.3.4);
- inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.7.3.5);
- ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.9);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.10);
- inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.11);
- inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP (item 2.7.3.13);
- divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP (item 2.7.3.14);
- ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial (item 2.7.3.15).

Ademais acolho as **DETERMINAÇÕES** indicadas pelos Auditores no item 2.18.3 (16 a 20) da Seção Analítica (Ref.3051939-359/360), no sentido de:

- i) implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações das NBC TSP 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor recuperável (NBC TSP 09);
- ii) revisar os procedimentos de cálculo da depreciação e de evidenciação em notas explicativas sobre o perfil dos bens imóveis em relação ao estágio de conservação e a situação de sua ocupação, em desuso, em processo de alienação, invadidos, etc., elementos importantes para adequada *accountability*, conforme item 94 da NBC TSP 07;
- iii) revisar a metodologia de cálculo para mensuração das férias devidas e apropriar todas as obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, em consonância com o disposto na NBC TSP 15 (parágrafos 11 a 25);
- iv) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para mensuração das contingências passivas, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 e ao MCASP 9ª edição, parte II, itens 17.2.2 e 17.2.3;
- v) observar as disposições da NBC TSP 03 quanto aos requisitos necessários para o ajuste dos saldos das contas representativas das provisões e dos passivos contingentes, assim como da divulgação das informações complementares em Notas Explicativas às DCCes; e
- vi) proceder a dedução da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial na consolidação das contas do Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, X do Decreto Federal nº 10.540/2020 e do item 3.2.3 do MCASP 9ª edição.

Converto as recomendações propostas pelo Relator (Ref.3308431-15, itens 32 a 34) em **DETERMINAÇÃO**, para que a Administração Pública 60) apure e regularize as distorções observadas na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, reclassifique no BP para a Ativo Circulante o montante das parcelas recebíveis no exercício imediatamente seguinte dos Empréstimos a Servidores e realize os procedimentos de cálculo de equivalência patrimonial das investidas, em observância ao disposto nos arts. 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP 9ª edição, itens 13.2.1.4, 13.2.3, Parte II, itens 11.4.1, 14.4, 17.2.1, 17.2.2 e 17.2.3, 22 e à NBC TSP 03.

E acolho as **RECOMENDAÇÕES** do Relator (Ref.3308431-15/16, itens 37, 38, 41, 45 e 46), no sentido de: *i)* continuar as ações de levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sob sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCes (item 2.7.3.5); *ii)* continuar as ações relacionadas ao aprimoramento dos procedimentos contábeis relacionados aos contratos de concessão e PPP, assim como a evidenciação nas DCCes sobre os ativos e passivos relacionados a tais acordos (item 2.7.3.5); *iii)* normatizar os procedimentos de mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, assim como do registro contábil tempestivo dos correspondentes eventos e da apresentação dos saldos e informações sobre a matéria nas DCCes, em consonância com o IPC/STN nº 02 (item 2.7.3.9); *iv)* dar continuidade aos procedimentos de aprimoramento no registro das operações relacionadas às contas de Reserva de Reavaliação e Resultados Acumulados (item 2.7.3.13); *v)* aprimorar os controles internos relacionados à gestão dos Estoques de

Material de Consumo, assim como aprimorar os procedimentos de revisão e classificação contábil dos estoques de material hospitalar e medicamentos, em consonância com as orientações do PCASP (item 2.7.3.14);

7. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DOS PARECERES PREVIOS (ITEM 2.10 DA SEÇÃO ANALÍTICA)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2022, o TCE/BA opinou favoravelmente à aprovação das contas, com ressalvas, referente: **i)** a transferência de recursos no montante R\$479,23 milhões, do BAPREV, para custear despesas com inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, sem respaldo judicial ou legal; **ii)** ao expressivo montante de DEA gerando distorções relevantes nas DCCEs; **iii)** a fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios, bem como ausência de sistema de gestão e controle dos termos e de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo MROSC; e **iv)**, ao declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da SSP em relação à RCL do Estado da Bahia, além do não cumprimento dos quantitativos dos quadros de policiais civis e militares previstos, respectivamente, nas Leis Estaduais nº 13.201/2014 e nº 11.370/2009.

Decidiu, ainda, pela expedição de 43 recomendações à Administração Pública Estadual, destinadas ao saneamento de falhas. Adicionalmente, foram destacadas 7⁸⁸ ênfases, nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade (NBC) TA nº 706, de 17/06/2018, bem como a expedição de 8⁸⁹ alertas referentes ao art. 59, § 1º, da LRF. Determinou-se, ainda, que, no prazo de 120 dias a partir da emissão do referido Parecer, fosse apresentado um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, prazo de implementação e dos respectivos responsáveis, sendo o referido Plano de Ação encaminhado em 28/02/2023, dentro do prazo estipulado pelo TCE.

Já no tocante a apresentação da Prestação de Contas de 2023 a este Tribunal, em cumprimento à Resolução TCE/BA nº 164/2015, verifica-se o cumprimento parcial, diante da ausência dos documentos e informações relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (Ref.3285944-18).

Com relação às 7 ênfases propostas nas Contas do exercício de 2022, verifica-se que houve a necessidade de reiteração de cinco, sendo que houve agravamento da

88 1) revisão dos instrumentos de planejamento; 2) passivo previdenciário; 3) transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV; 4) sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica; 5) contrato de PPP do VLT do Subúrbio; 6) manutenção de contas bancárias sem escrituração; e 7) subavaliação da dívida com precatórios.

89 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas; 2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de DEA; 3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM, na SETUR e no Gabinete do Governador; RPs, no valor de R\$211,7 milhões, 5) aumento no volume de convênios no exercício de 2022; as fragilidades nos instrumentos de fiscalização; e a possibilidade de inexecução dos objetos pactuados; 6) ausência de regulamentação da ordem cronológica de pagamentos; 7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) dos processos de precatórios; e 8) inclusão de despesas inegáveis no cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

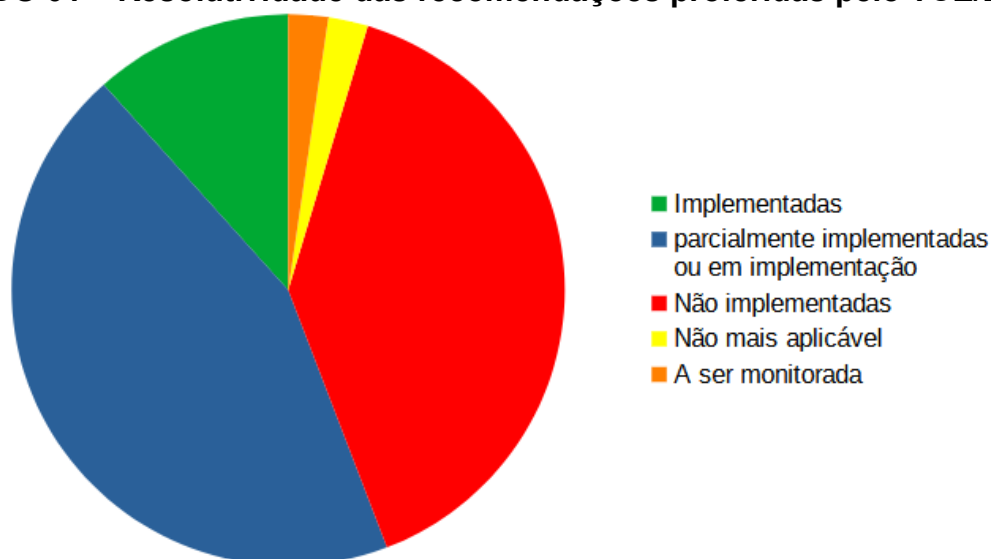
ênfase referente ao Passivo Previdenciário. Destaco que não houve reiteração quanto à ênfase referente à Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV, uma vez que, com o advento da Lei Estadual nº 14.651/2024, que alterou o marco inicial do BAPREV para 29/07/2016, equiparando-o à data de criação da Previdência Complementar na Bahia, cessaram-se as transferências de recursos entre os fundos previdenciários.

Entretanto, sobre as transferências de recursos entre os fundos previdenciários, é necessário registrar que a irregularidade persistiu ao longo do exercício de 2023, motivo pelo qual acolho a ressalva proposta pelo Relator (Ref.3308431-3, item 6), apesar do argumento da defesa de que existiria respaldo legal autorizando a transferência de recursos do fundo previdenciário para o fundo financeiro, o que permitiu a transferência de 5,27 bilhões do BAPREV para o FUNPREV, entre dezembro/2016 e dezembro/2023. Conforme evidências expostas pela Auditoria, o argumento da defesa não se sustenta, o que foi confirmada com o julgamento pela improcedência do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000.

Da ênfase relativa ao Passivo Previdenciário, os aportes do Estado evoluíram de R\$6,0 bilhões para R\$6,1 bilhões, o que evidencia o agravamento do equilíbrio do sistema previdenciário do Estado, razão pela qual é necessário mais uma vez acolher a ÊNFASE imposta pelo Relator (Ref.3308431-17, item 2). No ano de 2023, o Estado realizou aportes no percentual de 10,76 da RCL do exercício. Caso não houvesse a transferência de R\$937,5 milhões do BAPREV para o FUNPREV, o aporte necessário seria de R\$7.081,6 milhões, o equivalente a 12,40% da RCL do exercício (Ref.3285944-421).

Do Quadro 39 da Seção Analítica (Ref.3285944/456), observam-se 17 recomendações não implementadas, 19 em implementação ou parcialmente implementadas, 5 implementadas na sua plenitude, 1 não mais aplicável e 1 que será objeto de monitoramento futuro. A resolutividade das recomendações proferidas por este Colegiado é ilustrada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 01 – Resolutividade das recomendações proferidas pelo TCE/BA



Fonte: Informações constantes do Quadro 39 da Seção Analítica (Ref.3285944/456).

Diante de tal cenário, observa-se, das recomendações emitidas pelo TCE, o percentual de 55,81% de recomendações implementadas, em implementação e parcialmente implementada, demonstrando um estágio razoável de atendimento pelo Executivo Estadual.

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

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

Consoante a obrigatoriedade estabelecida no inciso IX do art. 71 da Constituição, cuja norma é de caráter geral, abrangente de todo o procedimento de controle efetuado pelo Tribunal de Contas, deve ser assinado prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sempre que verificada ilegalidade.

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

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

Como bem assinala o Parecer do Parquet de Contas, o acolhimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas “assegura, ao jurisdicionado, certa margem de discricionariedade, cabendo-lhe avaliar, em face das circunstâncias do caso prático, a pertinência de serem adotadas as sugestões alvitadas” (Ref.3303363-8).

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

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

8. CONCLUSÃO

Em conclusão, manifesto meu **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO** favorável à **APROVAÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referentes ao exercício de 2023, tendo como responsável o Excelentíssimo Senhor Governador Jerônimo Rodrigues Souza, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 e art. 4º, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **COM RESSALVAS** quanto às falhas identificadas pela Auditoria, as quais constam na Proposta de Parecer Prévio do Cons. Relator, acrescidas:

- **das seguintes RESSALVAS sugeridas pelos Auditores:**

1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2023, relativos ao art. 7º, Anexo I, item III (informações nas Notas Explicativas sobre os convênios de repasse a prefeituras e ONGs) e Anexo II (resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes), da Resolução TCE/BA no 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica **(itens 2.2.1 e 2.11.2 (1) da Seção Analítica)**;

2) deficiências na estrutura do PPA 2020-2023, que permanecem no PPA 2024-2027, comprometendo a orientação dos esforços governamentais e a devida demonstração dos resultados alcançados pela Administração no âmbito dos Programas de Governo, para fins de atendimento ao quanto estipulado nos arts. 74 e 165, § 1º da CF/1988, em especial: (i) ausência de resultado esperado dos Indicadores de Programa, para cada ano e para o final do Plano; (ii) descritivo de Metas de Indicadores de Compromissos com pouca clareza sobre o resultado pretendido; (iii) e no item baixa regionalização de metas **(itens 2.4 e 2.11.2 (2) da Seção Analítica)**;

3) não pagamento do piso salarial do magistério público da educação básica, contrariando o art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008 **(itens 2.5.2 e 2.11 (4) da Seção Analítica)**;

4) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, § 10 da CE/1989. A Auditoria verificou que só foi empenhado 81,79% (R\$122,72 milhões) e pago 64,49% (R\$96,76 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R\$150,05 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 47,42% e 100% na execução orçamentária e de 14,57% a 96,49% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2023. Registre-se que não foi identificada a publicação dos impedimentos, conforme art. 160, § 11 da CE/1989, combinado com o art. 56, § 4º, da LDO/2023 **(itens 2.6.1.8 e 2.11.2 (8) da Seção Analítica)**;

5) ausência de publicação da relação das faturas emitidas pelos contratados da Administração Pública estadual, com indicações das datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos, contrariando o § 3º, art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021 **(itens 2.6.2.3 e 2.11.2 (10) da Seção Analítica)**

6) inclusão de despesas inelegíveis, no montante de R\$129,4 milhões, no cálculo do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 **(itens 2.6.3.1 e 2.11.2 (11) da Seção Analítica);**

7) ausência de registros individualizados (com identificação dos beneficiários) da execução orçamentária e financeira dos processos de precatórios, em desacordo com o art. 10 da LRF **(itens 2.7.1.1 e 2.11.2 (13) da Seção Analítica);**

8) subavaliação da dívida com precatórios em, pelo menos, 32,9% do montante total, em decorrência da falta de atualização dos processos **(itens 2.7.1.1 e 2.11.2 (14) da Seção Analítica);**

9) existência de pelo menos 3.822 contas bancárias de titularidade do Estado não escrituradas no Sistema FIPLAN, contrariando o art. 50, I, da LRF e o art. 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, com saldo, em 31/12/2023, de R\$129,4 milhões, não evidenciados nas DCCes de 2023 na conta de disponibilidades. Não foi quantificado o montante das transações ocorridas no exercício por meio dessas contas, assim como os possíveis impactos na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e demais contas do Balanço Patrimonial (BP) **(itens 2.7.1.2 e 2.11.2 (15) da Seção Analítica);**

10) ausência de elementos apropriados e suficientes que impossibilitaram avaliar a adequação, consistência e integridade do saldo, em 31/12/2023, na subconta de Outros Créditos a Receber – Empréstimos a Servidores – PROHABIT, na UO 13601, no montante de R\$246,6 milhões **(itens 2.7.3.3 e 2.11.2 (16) da Seção Analítica);**

11) superavaliação nos saldos das contas de Investimentos no Ativo Não Circulante do BP, referentes a: (i) Participação no FUNDESE, no montante de R\$1,1 bilhão; e (ii) Outras participações avaliadas pelo método de custo, pelo montante de R\$574,8 milhões, assim como o PL, por se encontrar a maior pelo montante R\$1,7 bilhão **(itens 2.7.3.4 e 2.11.2 (17) da Seção Analítica);**

12) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$59,4 bilhões, impossibilitando a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, ressaltando-se que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade ou sob a

responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP **(itens 2.7.3.5 e 2.11.2 (18) da Seção Analítica)**;

13) ausência de procedimentos contábeis destinados a evidenciar, de forma tempestiva, os eventos relacionados ao lançamento do crédito tributário do ICMS, sendo apurado, em 31/12/2023, aproximadamente, R\$989,9 milhões de créditos a receber e R\$1,9 bilhão de obrigações, assim como não foi possível avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.9 e 2.11.2 (19) da Seção Analítica)**;

14) inconsistências nos procedimentos de levantamento das obrigações trabalhistas com servidores contabilizadas na conta de Férias a pagar, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$656,0 milhões, não sendo possível quantificar o montante das distorções relativas a este tipo de obrigação, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.10 e 2.11.2 (20) da Seção Analítica)**;

15) inconsistências nos procedimentos de levantamento e ajuste contábil da Provisão para Indenizações, cujo saldo em 31/12/2023, é de R\$12,9 bilhões. Por conseguinte, a Auditoria não pode identificar, com razoável grau de precisão, o montante das possíveis distorções desta provisão no Passivo Não Circulante, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.11 e 2.11.2 (21) da Seção Analítica)**;

16) inconsistências nos procedimentos contábeis relacionados a realização das Reservas de Reavaliação e Avaliação Patrimonial, cujos saldos, em 31/12/2023, eram de R\$3,1 bilhões e R\$260,2 milhões, respectivamente, não sendo possível quantificar o montante das distorções nestas contas do Patrimônio Líquido, assim como avaliar os potenciais impactos na DVP e nas demais contas do BP **(itens 2.7.3.13 e 2.11.2 (22) da Seção Analítica)**;

17) divergência de R\$481,0 milhões entre os controles internos e a contabilidade na conta de Estoques, cujo saldo, em 31/12/2023, era de R\$870,0 milhões, não sendo possível estimar, com razoável grau de precisão, o montante das distorções nesta conta, assim como avaliar os impactos no PL e na DVP **(itens 2.7.3.14 e 2.11.2 (23) da Seção Analítica)**;

18) ausência de dedução, na consolidação das contas do Estado – Exercício de 2023, da totalidade dos saldos dos subtítulos “2 INTRA OFSS” dos grupos das Contas de Natureza Patrimonial **(itens 2.7.3.15 e 2.11.2 (24) da Seção Analítica)**; e

19) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência,

exigidos pelo art. 48-A, I, da LRF, pelo art. 3º, II e III, art. 6º, I e art. 8º, caput e § 1º, III e § 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (**itens 2.9.2 e 2.11.2 (25) da Seção Analítica**).

- **e da seguinte RESSALVA proposta por esta Conselheira:**

1) concessão de renúncia de receitas em valores superiores aos aprovados pelo Poder Legislativo, o que viola os princípios da legalidade (art. 37, caput, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º, da CRFB) (item 5.1 do presente Voto).

Em observância a função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, acompanho todos os encaminhamentos de **DETERMINAÇÕES constantes na Seção Analítica** nos itens 1 a 76 da seção 2.11.3, convertendo as seguintes recomendações em **DETERMINAÇÕES**:

1) aprimorar o processo de definição das prioridades na LDO e respectivas Ações Orçamentárias na LOA, de forma a assegurar a devida compatibilidade entre os instrumentos PPA, LDO e LOA, bem como a transparência da ação governamental, na forma exigida pelos arts. 5º e 48 da LRF (Ref.3308091-3, item 3 da proposta de Parecer Prévio);

2) elaborar o Regimento do Conselho de Operações do Sistema Prisional, conforme art. 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 16.457/2015 (Ref.3308431-5, itens 20 da proposta de Parecer Prévio);

3) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com os Secretários da SSP e da SEAP, visando implementar e avaliar a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988, e art. 105, II, da CE/1989 (Ref.3308431-5, itens 21 da proposta de Parecer Prévio);

4) dar celeridade ao processo de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social, em atenção à norma do art. 12, §4º, da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-6, item 24 da proposta de Parecer Prévio);

5) incluir no planejamento plurianual as ações previstas no PEAS para o fortalecimento do serviço de vigilância socioassistencial do Estado e para o incentivo à ampliação desse serviço nos municípios baianos, em atendimento à norma do art. 13, § 1º, IV, da Lei Estadual nº 14.637/2023 (Ref.3308431-6, item 25 da proposta de Parecer Prévio);

6) incluir metas e iniciativas no PPA, bem como ações na lei orçamentária anual, a fim de serem implementadas as metas e compromissos previstos no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, propiciando subsídios para futuros acompanhamentos e avaliações da política pública, em atendimento do art. 13, § 1º, V, da Lei Estadual nº 14.637/2023 e do art. 22 da NOB/SUAS (Ref.3308431-6, item 28 da proposta de Parecer

Prévio);

7) adotar as medidas cabíveis, em conjunto com o Secretário da SECTI, visando oficializar, por meio de ato normativo, a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (Ref.3308431-6, item 30 da proposta de Parecer Prévio);

8) apresentar providências para a implementação de práticas de gestão de riscos, em face do art. 169 da Lei nº 14.133/2021 e art. 48 da Lei nº 14.129/2021 (Ref.3308431-12, item 1, subitem a, da proposta de Parecer Prévio).

Ainda, acrescento as seguintes **DETERMINAÇÕES:**

- **propostas pelo Ministério público de Contas:**

1) no momento da confecção do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), adote as providências necessárias a assegurar que o montante de despesas fixadas para os órgãos e entidades estaduais seja estimado a partir de metodologia apropriada, que considere, entre outros critérios, o conjunto de obrigações financeiras efetivamente assumidas, em cada unidade, ao longo dos exercícios anteriores, à luz do disposto nos art. 4º e 6º da Lei Federal nº 4.320/1964 (itens 2.2.3.b e b.3 do Parecer Ministerial);

2) adote medidas, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, no sentido de coibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais existentes, em cumprimento ao que dispõe o art. 167, II, da Constituição Federal (itens 2.2.3.b e b.4 do Parecer Ministerial);

3) adote, com urgência, as medidas administrativas necessárias ao aprimoramento dos mecanismos específicos de controle interno, relacionados ao processamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), de modo a assegurar a utilização deste tipo de procedimento em situações de estrita excepcionalidade, apurando-se, ademais, a responsabilidade funcional dos agentes que eventualmente deem causa, de modo injustificado ou sem justificativa razoável, ao não processamento de despesas públicas no exercício de sua competência (itens 2.2.3.b e b.5 do Parecer Ministerial);

4) em continuidade às ações informadas para busca da solução informatizada do Estado, implemente, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita, aos órgãos e entidades da administração estadual, o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com o determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 (itens 2.2.3.d e b.7 do Parecer Ministerial).

- **propostas por esta Conselheira**

1) adotar as medidas necessárias para que as renúncias de receitas atendam ao disposto nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT da CRFB e aos princípios da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e da separação de poderes (art. 2º da CF/88), uma vez que de nove Programas que concederam benefícios fiscais em 2023, sete tiveram execução superior ao autorizado pela Assembleia Legislativa, com destaque para PROIND (385,10%), FAZBAHIA (331,51%) e Querosene de Aviação (322,49%). **(item 5.1 do Voto);**

2) avalie a legitimidade dos resultados decorrentes dos gastos tributários realizados com as empresas beneficiadas com renúncias de receitas, conforme preconiza os arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal **(item 5.1 do Voto); e**

3) registre a execução orçamentária e financeira dos precatórios no Sistema FIPLAN, com a devida identificação dos beneficiários, conforme disposto no art. 10 da LRF **(item 6.1 do Voto).**

Além disso, acompanho as **RECOMENDAÇÕES** propostas pelo Relator, exceto àquelas descritas na seção 2.11.3 (itens de 1 a 76), acolhidas como **DETERMINAÇÃO**.

Ademais, reforçando a **função orientadora deste Tribunal, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública**, acompanho os parágrafos de ÊNFASE constantes dos itens 1 a 5 da Ref.3308431-17/18 propostos pelo Ilustre Conselheiro Relator, bem como o PLANO DE AÇÃO.

Quanto aos **ALERTAS**, acolho todos os propostos pelo Relator **e acrescento:**

- **os ALERTAS sugeridos pelos Auditores**

1) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual sobre Mudança do Clima indicam o risco de aumento da área de clima árido constatada no Estado da Bahia em 2023 **(itens 2.5.6.3 e 2.11.6 (2) da Seção Analítica);**

2) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, com baixa prioridade de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de deslizamentos de terra **(itens 2.5.8.1 e 2.11.6 (3) da Seção Analítica);**

3) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Saneamento Básico indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem as metas definidas na Política Nacional de Saneamento Básico de cobertura de abastecimento de água e

de esgotamento sanitário até 31/12/2033 (**itens 2.5.8.5 e 2.11.6 (4) da Seção Analítica**);

4) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos indicam o risco dos municípios do Estado da Bahia não alcançarem a meta definida na Política Nacional de Resíduos Sólidos de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 02/08/2024 (**itens 2.5.8.6 e 2.11.6 (5) da Seção Analítica**);

5) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas, com a ausência de intervenções estruturais em municípios historicamente impactados por fortes chuvas, indicam alta probabilidade de atuações emergenciais do Governo do Estado em ocasiões futuras de inundações e alagamentos (**itens 2.5.8.7 e 2.11.6 (6) da Seção Analítica**); e

6) as irregularidades relacionadas à formulação e à implementação da Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo impactaram o alcance da meta de extinção da rede aérea no Município de Salvador até 2023 e podem comprometer o alcance da meta relativa aos outros municípios baianos até 2028 (**itens 2.5.9.7 e 2.11.6 (7) da Seção Analítica**).

- **propostos por esta Conselheira**

1) ALERTAR ao PODER LEGISLATIVO, com fundamento no art. 59, §1º, inciso V, da LRF, da execução de renúncias de receitas em patamar superior ao autorizado pelo Parlamento (**item 5.1 do Voto**).

É o VOTO.

Carolina Matos
Conselheira

ANEXO I**Contas de Governo 2023: mapeamento das irregularidades por secretaria e política pública**

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Saúde (SESAB) - Programa 313 Secretária: Roberta Santana Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Vigilância e Atenção à Saúde, Fortalecendo a sua Regionalização: 3996 – Ampliação de Unidade de Saúde;	Elevado índice de execução orçamentária (99,69% e 100%) em contrapartida ao baixo percentual de execução física (4,17% e 0,00%).	Lei Federal nº 8.080, de 19/09/1990 Lei Estadual nº 11.055, de 26/06/2008 Lei Estadual nº 14.172/2019 (aprovou o PPA para o período de 2020 a 2023)
	3997 – Construção de Unidade de Saúde		
	Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta	Atingiu apenas 66,67% do orçamento previsto para o PPA.	
	Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos	Alcançou somente 68,49% do total de transplantes estimados para o quadriênio	
	Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde	Alcançou somente 59,57% do quantitativo previsto para o quadriênio, ou seja, 28 serviços de alta complexidade, dos 47 programados	
	Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas	Atingiu 59,71% do quantitativo total previsto para o PPA, equivalente a 249 municípios.	
	Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de	Somente um novo serviço de alta complexidade na assistência materna e infantil foi habilitado	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
	referência à gestação de alto risco, no quadriênio, a implementação de quatro unidades de atendimento		
	Ampliar o número de serviços de atenção à pessoa com deficiência nos municípios	Apenas 7 foram concretizados, dos 19 programados, equivalente a 36,84% de alcance da Meta	
Saúde (SESAB) - Programa 313 Secretária: Roberta Santana Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Distribuir tratamentos medicamentosos do componente especializado da assistência farmacêutica de forma regular	Subestimativa do quantitativo previsto no PPA (previsão de distribuir 3.882.483 até o exercício de 2023, porém foram efetivamente distribuídos 13.182.023, superando sua previsão em 339,53%)	Lei Federal nº 8.080, de 19/09/1990 Lei Estadual nº 11.055, de 26/06/2008 Lei Estadual nº 14.172/2019 (aprovou o PPA para o período de 2020 a 2023)
	Ampliar os serviços de atenção psicossocial nos municípios - Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)	Subestimativa do quantitativo previsto no PPA (previsão de 25 serviços, porém foi realizado um quantitativo de 74, que superou em 296% a Meta)	
	Avaliação da política pública	Indicadores insuficientes para mensurar as transformações previstas com a implementação do Programa Compromisso desassociado dos Indicadores de Programa	Lei Estadual nº 14.289/2021 (alterou o PPA 2020-2023)
Educação (SEC) Secretária: Adélia Pinheiro Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretária: Rowenna dos	Política Estadual de Educação	Descumprimento do prazo estabelecido no art. 10 do PEE-BA para criação de lei do Sistema Estadual de Ensino	Lei Estadual nº 8.970, de 05/01/2004 Decreto Estadual nº 8.877, de 19/01/2004
		Inobservância à lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)	Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016
		Inconsistências identificadas nas	(Plano Estadual de Educação da Bahia – PEE-BA)

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Santos Brito Partido Político: Não Encontrado	Programa 306 – Educação	informações disponibilizadas para o acompanhamento do pagamento do PSPN	Lei Federal nº 11.738/2008 (PSPN) Lei Federal nº 13.005, de 25/06/2014 (Plano Nacional da Educação (PNE))
		Ausência de divulgação dos resultados das ações de monitoramento do PEE-BA nos sites institucionais	Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016 (Plano Estadual de Educação da Bahia - PEE-BA)
		Não atualização dos resultados dos indicadores elencados para monitoramento da execução do PEE-BA	
Segurança Pública (SSP) Secretário: Marcelo Werner Partido Político: Sem Filiação Partidária / Delegado da Polícia Federal	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Ausência de normativo instituidor da política pública (a Política Estadual não foi devidamente instituída, haja vista não ter sido formalizada seus objetivos, princípios ou diretrizes)	Art. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 13.675, de 11/06/2018 (Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS)
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (implementação da política pública)	Lei Estadual nº 13.714, de 22/02/2017
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (Indicadores de Desempenho insuficientes para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas)	Decreto Estadual nº 16.457/2015 Decreto Estadual nº 17.567/2017 (Fundo Penitenciário do Estado da Bahia - FUNPEN/BA)
		Defasagem do contingente de policiais militares e civis	Lei Estadual nº 14.169, 04/10/2019 (Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – CONESP; Fundo Estadual de Segurança Pública – FESP)
		Ausência de avaliação da política pública	Decreto Estadual nº 22.413, de 28/11/2023 (Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PESPDS)
		Não adoção do índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) como indicador de desempenho.	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
			ODS16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes)
Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP) Secretário: José Antônio Maia Gonçalves Partido Político: Movimento Democrático Brasileiro (MDB) Atual Secretário: José Castro Partido Político: Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	Gestão Penitenciária	Elevado déficit carcerário	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) Painel de inspeções em estabelecimentos prisionais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) ODS16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes)
		Elevada proporção de presos sem condenação (aguardam julgamento)	
		Péssimas condições estruturais dos estabelecimentos prisionais	
		Elevada proporção entre presos e agentes penitenciários	
Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES) Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADES) Secretária: Fabya Reis Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretário: José Leal Partido Político: Não Encontrado	Política Estadual de Assistência Social	Ausência de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social (definição das diretrizes e procedimentos para operacionalização dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais)	Lei Estadual nº 6.930, de 28/12/1995 Lei Estadual nº 14.637, de 28/11/2023 Decreto Estadual nº 5.225, de 07/03/1996
		Recursos estaduais não são transferidos regularmente ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	
	Política Estadual de Assistência Social	Fragilidades na implantação do serviço de vigilância socioassistencial	
		Gestão do trabalho prejudicada pela ausência de servidores efetivos (do total de 59 servidores, apenas 5 são efetivos)	
		Não realização das atividades previstas para o monitoramento do	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) e do Pacto de Aprimoramento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS não contempladas no PPA 2020-2023 Conjunto de indicadores inconsistentes com os objetivos da Política Estadual de Assistência Social	
Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) Secretário: André Joazeiro Partido Político: Sem Partido	Política Estadual de Ciência e Tecnologia Política Estadual de Ciência e Tecnologia	Ausência de ato normativo oficializando a Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação Ausência de avaliação da política pública	Decreto nº 16.531 de 08/01/2016 Art. 37, §16, da CF/1988 ODS 9 - (Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos públicos e privado em pesquisa e desenvolvimento.
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação	Arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins Partido Político: enteado de Jacques Wagner	1. Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade	parcial dos seguintes instrumentos: 1. Plano Estadual de Meio Ambiente; 2. Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade; 3. Plano Estadual de Mudança do Clima; 4. Plano Estadual de Unidades de Conservação; 5. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; 6. 27 Planos de Manejo das 45 Unidades de Conservação Estaduais; 7. Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental; 8. Zoneamento Territorial Ambiental; 9. Zoneamento Ecológico-Econômico; 10. Autocontrole Ambiental; 11. Mapeamento de Áreas Prioritárias; 12. Cobrança pelo Uso dos Recursos da Biodiversidade; 13. Incentivos à Produção mais Limpa; 14. Conferência Estadual de Meio Ambiente	Lei Estadual nº 8.538, de 20/12/2002 Lei Estadual nº 10.431, de 20/12/2006 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014 ODS 15 (Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade)
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins	1. Política Estadual de Meio Ambiente e Biodiversidade	Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicadores escolhidos não possuem relação com aspectos relevantes da política; ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 8.538, de 20/12/2002 Lei Estadual nº 10.431, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Partido Político: enteado de Jacques Wagner		ofertados à sociedade baiana; a estrutura de gestão disponibilizada aos gestores nomeados e aos Conselhos Estaduais de Unidades de Conservação não é adequada para o cumprimento de suas atribuições; as Autorizações de Supressão Vegetal não atendem aos critérios legais; as poucas ações de fiscalização realizadas ocorreram apenas a partir de demandas externas (sem planejamento próprio); e não há um programa específico de restauração de matas ciliares na propriedade familiar)	20/12/2006 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014 ODS 15 (Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade)
	2. Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais	Ausência de normativo regulamentador Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação de todos os instrumentos previstos, em virtude das lacunas geradas pela ausência de regulamentação) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política e ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema)	Arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 10.431, de 20/12/2006 Lei Estadual nº 13.223, de 12/01/2015 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) Decreto Estadual nº 15.180, de 02/06/2014 ODS 15 (Proteger a Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA)			
Secretário: Eduardo Sodré Martins			

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO	
Partido Político: enteado de Jacques Wagner Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins Partido Político: enteado de Jacques Wagner		Ausência de avaliação da política pública	desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade)	
	3. Política Estadual Sobre Mudança do Clima	Ausência de normativo regulamentador	37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.050, de 07/01/2011 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) ODS 12 - Consumo e Produção Sustentáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; ODS 15 - Vida Terrestre: proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade”.	
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual sobre Mudança do Clima, Plano Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, Plano de Ação Climática, Plano Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (elaborado em 2014), Inventário Estadual de GEE (o último foi elaborado em 2022, com dados de 2017 a 2019), Mapa Estadual de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas, Painel sobre Mudanças Climáticas e Fórum de Mudanças Climáticas)		
		3. Política Estadual Sobre Mudança do Clima		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política e ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema)
				Ausência de avaliação da política pública
		Ausência dos mecanismos de	Art. 37, § 16, e 165, § 16, da	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Meio Ambiente e Segurança Hídrica (SEMA) Secretário: Eduardo Sodré Martins Partido Político: enteado de Jacques Wagner	4. Política Estadual de Educação Ambiental	governança e gestão	CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.056/2011 Decretos Estaduais nº 12.465/2010, nº 13.746/2012 e nº 19.083/2019. ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento	
	5. Política Estadual de Recursos Hídricos	Ausência de avaliação da política pública	37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.612, de 08/10/2009 Decreto Estadual nº 14.024, de 06/06/2012 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) ODS 6 - Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: ausência de elementos obrigatórios e vigência expirada do PERHBA; da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; do FERHBA; de 2 dos 16 Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais; de 7 dos 16 Planos de Bacia Hidrográfica estaduais (com os respectivos enquadramentos); de ações de qualidade/monitoramento das águas subterrâneas; plano estruturado das ações de fiscalização; e Plano Estadual de Segurança Hídrica	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicador escolhido não possui relação com princípios, diretrizes ou objetivos relevantes da política; e redução do orçamento disponível para a ação prioritária de construção de barragem)	37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.612, de 08/10/2009
		Ausência de avaliação da política	Decreto Estadual nº 14.024, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		pública	06/06/2012 Decreto Estadual nº 12.465/2010 (Regimento da SEMA) ODS 6 - Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
	6. Política Estadual de Segurança de Barragens	Ausência de normativo instituidor (política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão) Ausência de avaliação da política pública Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política e ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema)	arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 12.334, de 20/09/2010 Decreto Estadual nº 16.656/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
Turismo (SETUR) Secretário: Maurício Bacelar Partido Político: Partido Verde (PV)	Política Estadual de Turismo	Ausência de normativo regulamentador da política pública	Art. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 10.549, de 28/12/2006
		Ausência de Regimento Interno da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (SUFOTUR)	Lei Estadual nº 12.933, de 09/01/2014 Lei Estadual nº 14.534, de 28/02/2023 (SUFOTUR)
		Inexistência do Calendário Oficial de Eventos Turísticos do Estado da	Decreto Estadual nº 19.379, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		Bahia Ausência de indicadores relacionados à Política Estadual de Turismo	19/12/2019 (Regimento da SETUR)
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	1. Política Estadual de Desenvolvimento Urbano	Ausência de normativo instituidor (a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (expressiva queda do indicador de municípios atendidos com intervenções em infraestrutura urbana ou com obras em equipamentos públicos urbanos, demonstrando uma atuação essencialmente concentrada na região metropolitana de Salvador; 51,27%, 18,18% e 14,96% dos recursos executados na ação prioritária de contenção de encostas estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade Metropolitano de Salvador, Baixo Sul (Valença, Camamu, Wenceslau Guimarães, etc.) e Vale do Jiquiriçá (Amargosa, Jaguaquara, Maracás, etc.) Ausência de avaliação da política pública	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 8.538/2002 Lei Estadual nº 13.204/2014 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Ausência de normativo instituidor (a política estadual não foi instituída,	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	2. Política Estadual de Planejamento e Gestão Territorial	não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão)	Art. 105, II, da CE/1989 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (expressiva queda do percentual de municípios com Conselhos de Cidades ativos, o que compromete o desempenho do programa; ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana)	
	3. Política Estadual de Habitação de Interesse Social	Ausência de avaliação da política pública	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.041/2008 Decreto Estadual nº 11.539, de 15/05/2009 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11- Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação ou implementação parcial dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLANEHAB), FEHIS, sistema de informações para monitoramento/avaliação permanente da política e 270 Planos Locais de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (PLHIS)	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de indicadores relacionados às expectativas da política estadual inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	4. Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana	política; e ausência de prioridades relacionadas à política)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 12.587, de 03/01/2012 Decreto Estadual nº 16.655/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
		Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência de normativo instituidor (a política estadual não foi instituída, não havendo formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou instrumentos de governança e gestão)	
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (atuação essencialmente concentrada na Região Metropolitana de Salvador; redução do orçamento disponível para ações prioritárias; e baixa execução financeira de ações prioritárias para implantação dos Corredores de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá / Avenida Gal Costa e II - Avenida Orlando Gomes / Avenida 29 de Março)	
		Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência de normativo regulamentador (pendente a	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	5. Política Estadual de Saneamento Básico	regulamentação prevista nos arts. 10, parágrafo único, e 26 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.172, de 01/12/2008 Lei Federal nº 13.848/2019; Decreto Estadual nº 16.656/2016 Decreto-Lei Federal nº 200/1967 ODS 6 - Água Potável e Saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação do Plano Estadual, de 15 dos 19 Planos Regionais e do Sistema Estadual de Informações, o que compromete a operacionalização da política)	
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes	5. Política Estadual de Saneamento Básico	Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicadores escolhidos não possuem relação com metas relevantes da política nacional para universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário até 2033, o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e baixa execução financeira de ações prioritárias para ampliações de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como para implantação de sistema de esgotamento sanitário) Ausência de avaliação da política pública (compromete o alcance da meta de universalização de abastecimento de água e de	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)		esgotamento sanitário	
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	6. Política Estadual de Resíduos Sólidos	Ausência de normativo regulamentador (pendente a regulamentação prevista no art. 69 da política, o que compromete a operacionalização do normativo legal e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação) Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação dos Planos Estadual e Regionais, de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), do Sistema Estadual de Informações sobre a Gestão, dos Inventários, do Sistema Declaratório Anual, do Cadastro Estadual de Operadores de Resíduos Perigosos, da Coleta Seletiva e da Logística Reversa, o que compromete a operacionalização da política) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (indicador escolhido não possui relação com meta relevante da política nacional (disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2024), o que inviabiliza associar o desempenho do programa com a evolução da política; e ausência de	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.932/2014 Decreto Estadual nº 16.785/2016 ODS 3 - Saúde e Bem-Estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS 8 - Emprego Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos; ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; e ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana) Ausência de avaliação da política pública	
Desenvolvimento Urbano (SEDUR) Secretário: João Xavier Nunes Filho Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	7. Política Estadual de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas	Ausência de normativo instituidor (não houve formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes ou mecanismos de governança e gestão)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007 Decreto Estadual nº 16.785/2016 ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; e ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de um indicador no PPA inviabiliza a análise do desempenho do programa em relação à evolução da política; e 97,59% e 2,41% dos recursos executados na ação prioritária de implantação de sistema de manejo estão associados a obras localizadas em municípios dos Territórios de Identidade Metropolitano de Salvador e Piemonte do Paraguaçu (Ruy Barbosa, Itaberaba, Macajuba, etc.)	
		Ausência de avaliação da política pública	
		Ausência de normativo instituidor (não houve formalização de seus objetivos, princípios, diretrizes) Ausência dos mecanismos de	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 7.435, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	1. Política Estadual de Logística e Transporte	governança e gestão (não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Mapa do Sistema de Transportes; Sistema de Gerenciamento de Pavimentos; Programa Estadual e Comitê Estadual de Logística de Transportes)	30/12/1998 Lei Federal nº 13.848/2019. Decreto- Lei Federal nº 200/1967 Decreto Estadual nº 9.155/2004 Decreto Estadual nº 16.448, de 17/11/2015 ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
	1. Política Estadual de Logística e Transporte	Fragilidades dos instrumentos de planejamento (redução na proporção de aeródromos em boas condições de uso; e redução do orçamento disponível e baixa execução financeira para ações prioritárias de construção e gerenciamento do projeto da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica) Ausência de avaliação da política pública	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	2. Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros 2. Política Estadual de Transporte Rodoviário de Passageiros	Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Planos Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros e de Combate ao Transporte Irregular Rodoviário Intermunicipal de Passageiros)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 11.378, de 18/02/2009 Decreto Estadual nº 11.832, de 09/11/2009 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabiliza a associação do desempenho do programa à evolução desta política; ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema, o que pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana)	
		Ausência de avaliação da política pública	
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	3. Política Estadual de Transporte Hidroviário de Passageiros	Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não foram apresentadas evidências da elaboração dos seguintes mecanismos: Plano Diretor do Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos e Planos Diretores Regionais específicos)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 12.044, de 04/01/2011 Decreto Estadual nº 13.168, de 12/08/2011 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 9- Indústria, Inovação e Infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana; irregularidades relacionadas à atuação da AGERBA na fiscalização do Contrato de Concessão nº 02/2014 (Sistema Ferry-Boat), como por exemplo, dos 165 autos de infração emitidos contra a concessionária de janeiro a setembro de 2023, constatou-se a morosidade da Agência no julgamento dos processos, de modo que não houve arrecadação de multas no ano)	a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
		Ausência de avaliação da política pública	
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	4. Política Estadual de Incentivo ao Uso da Energia Sustentável	Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não elaboração do Balanço Energético Estadual)	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 14.573, de 31/05/2023 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de prioridades relacionadas à política pode comprometer os resultados ofertados à sociedade baiana)	
		Ausência de avaliação da política pública	
Infraestrutura (SEINFRA)		Ausência de normativo regulamentador (pendente da regulamentação prevista no art. 8º da política, o que compromete a operacionalização do normativo	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 13.914, de 29/01/2018

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	5. Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar 5. Política Estadual de Incentivo à Geração e Aproveitamento da Energia Solar	legal e gera indefinição quanto ao funcionamento) dos seus instrumentos, impactando na sua implementação	Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
		Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas de Geração e Aproveitamento de Energia Solar)	
		Fragilidades dos instrumentos de planejamento (a ausência de um indicador relacionado à política em análise, inviabiliza a associação do desempenho do programa à evolução desta política; ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema)	
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	6. Política Estadual para a Economia do Hidrogênio Verde	Ausência de avaliação da política pública	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Decreto Estadual nº 21.200, de 02/03/2022 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 – Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável
		Ausência de normativo regulamentador (pendente a regulamentação prevista no art. 13, parágrafo único, da política, o que compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação) Ausência dos mecanismos de governança e gestão (não implementação dos seguintes instrumentos: Plano, Programa e	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
		Fórum para a Economia do H2V) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de Programa e Indicador relacionado à política em análise, inviabilizando avaliar o desempenho desta política) Ausência de avaliação da política pública	para todos
Infraestrutura (SEINFRA) Secretário: Sérgio Brito Partido Político: Partido Social Democrático (PSD)	7. Política Estadual para Derivação da Rede Elétrica por Cabeamento Subterrâneo	Ausência de normativo regulamentador (compromete sua operacionalização e gera indefinição quanto ao funcionamento dos seus instrumentos, impactando na sua implementação) Fragilidades dos instrumentos de planejamento (ausência de indicadores que permitam concluir sobre o grau de alcance da meta de extinção do cabeamento aéreo de energia elétrica em 5 anos (2023) para Salvador e em 10 anos (2028) para os outros municípios, inviabilizando associar o desempenho do programa à evolução desta política; a ausência de prioridades na LDO/2023 relacionadas ao tema) Ausência de avaliação da política pública	Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 13.937/2018 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos Arts. 37, §16, e 165, §16, da CF/1988 Art. 105, II, da CE/1989 Lei Estadual nº 13.937/2018 Decreto Estadual nº 16.448/2015 ODS 7 - Energia Acessível e Limpa: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
Cultura (SECULT) Secretário: Bruno Monteiro	Política Estadual de Cultura	Ausência de regulamentações previstas na Lei que dispõe sobre a política estadual de cultura, o	Arts. 37, §16, 215 e 216-A, da CF/1988 Lei Estadual nº 12.365, de

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)		que afeta a operacionalização do normativo legal, impactando na sua implementação	30/11/2011 Lei Estadual nº 13.193/2014 (Plano Estadual de Cultura) Decreto Estadual nº 15.137, de 16/05/2014 LDO/2023
		Ausência de atualização de dados e informações no Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC)	
		Não apresentação do resultado do monitoramento e avaliação das políticas culturais, decorrente da atuação dos Organismos de Gestão Cultural	
		Metas e Iniciativas prioritárias do PPA 2020-2023 não avaliadas ou com baixo alcance	
		Redução da Dotação Orçamentária	
		Ausência de avaliação da política pública (ausência de apuração de metas)	
Políticas para Mulheres (SPM) Secretária: Elisângela Santos Araújo Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretária: Neusa Cadore Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres	Inexiste no ordenamento jurídico estadual política pública formalmente instituída para o enfrentamento da violência contra a mulher	Art. 281 da CE/1989 Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003 Lei Federal nº 11.340/2006 Art. 8º, V da Lei Federal nº 13.756, de 12/12/2018 (Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP) Lei Estadual nº 12.212, de 04/05/2011 Leis Estaduais nº 13.204/2014 e nº 14.521, de 15/12/2022 Lei Estadual nº 14.278, de
		Inexistência de Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (PEPM) atualizado	
		Deficiência do Modelo Lógico dos Programas do PPA 2020-2023 relacionados ao enfrentamento à Violência Contra a Mulher (VCM)	

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
	Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres	Inexistência de planejamento sistematizado para as ações de capacitação e sensibilização abordando a temática da violência contra a mulher Fragilidade das ações de governança da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher Baixa alocação de recursos orçamentários para ações de enfrentamento à violência contra a mulher Baixa execução financeira e física das Ações Orçamentárias relacionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher Ausência de um sistema integrado de informações padronizadas da Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher Baixa Capilaridade da Rede de Atendimento (equipamentos do Departamento de Polícia Técnica não especializados, em desacordo com a Lei Maria da Penha e insuficiência de unidades de saúde para atendimento à violência sexual; insuficiência de Varas de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, Defensorias de Defesa da Mulher e Promotorias de Justiça e alta concentração desses equipamentos no município de	12/08/2020 Decreto Estadual nº 14.711, de 23/08/2013 Decreto Estadual nº 16.295/2015 Decreto Estadual nº 20.462/2021 Decreto Estadual nº 21.975, de 28/03/2023 (Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher - PEEVCM) 2023-2032) Lei do PPA 2020-2023 ODS 5 - Igualdade de Gênero : Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Meta 5.2 (Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos) Art. 281 da CE/1989 Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003 Lei Federal nº 11.340/2006 Art. 8º, V da Lei Federal nº 13.756, de 12/12/2018 (Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP) Lei Estadual nº 12.212, de 04/05/2011

SECRETARIA	POLÍTICA PÚBLICA	IRREGULARIDADE (identificadas em Auditorias Específicas e Processos de Contas)	FUNDAMENTAÇÃO
Políticas para Mulheres (SPM) Secretária: Elisângela Santos Araújo Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT) Atual Secretária: Neusa Cadore Partido Político: Partido dos Trabalhadores (PT)	Política de Combate e Prevenção à Violência Contra as Mulheres	Salvador; apenas 24 municípios do estado há guarnições da Ronda Maria da Penha Fragilidade de registros e de evidenciação de encaminhamentos para continuidade do atendimento na Rede, dos casos de violência contra a mulher identificados pelos mecanismos instituídos (fragilidade na evidenciação e na plena implementação da Lei Federal nº 10.778, de 24/11/2003; ausência de informações sistematizadas de violência contra a mulher identificadas por força da Lei Estadual nº 14.278, de 12/08/2020 e dos respectivos canais disponibilizados para denúncia, disque 180 e disque 100) Deficiência no acompanhamento e monitoramento das mulheres vítimas de violência	Leis Estaduais nº 13.204/2014 e nº 14.521, de 15/12/2022 Lei Estadual nº 14.278, de 12/08/2020 Decreto Estadual nº 14.711, de 23/08/2013 Decreto Estadual nº 16.295/2015 Decreto Estadual nº 20.462/2021 Decreto Estadual nº 21.975, de 28/03/2023 (Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher - PEEVCM) 2023-2032) Lei do PPA 2020-2023 ODS 5 - Igualdade de Gênero : Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Meta 5.2 (Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos)

Fonte: Seção Analítica Contas de Governo Exercício 2023 (Ref.3285944-67/275)

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

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



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço
<https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: EYMTMXOTA1