MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/005288/2016**
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
NATUREZA:	INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	CARLOS ALBERTO LOPES BRASILEIRO
ORIGEM:	SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL- SJDHDS

PARECER N° 000402/2017

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria Operacional** realizada pela Sétima Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia na **Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES)**, atual **Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)**, durante os exercícios de 2012 a 2015, com o objetivo de "*avaliar se os compromissos, metas, entregas e ações orçamentárias do PPA 2012-2015 e respectivas LOAs, previstos para os Programas Crianças e Adolescente e Proteção Social, foram executados e se as unidades da SJDHDS, responsáveis pela gestão e fiscalização, vêm cumprindo com as suas competências institucionais, em consonância com as diretrizes das Políticas de Assistência Social e dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, bem como o reflexo da atuação estatal nos serviços prestados pelos municípios*".

Após a conclusão dos trabalhos, a 7ª CCE identificou uma série de achados no âmbito das seguintes questões avaliadas: (***a)*** *desenvolvimento das competências estaduais no âmbito da política de assistência social;* ***b)*** *atuação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CECA), e;* ***c)*** *execução do PPA 2012-2015*, sugerindo, por tal razão, a expedição de recomendações ao Governo do Estado, à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), à Superintendência de Assistência Social (SAS), à Fundação da Criança e Adolescente (FUNDAC),

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA), ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), à Assessoria de Planejamento e Gestão (APG), à Secretaria da Fazenda (SEFAZ), à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e à Comissão Intergestores Bipartite (CIB), além da apresentação de Plano de Ação conjunto, contemplando prazo para adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações deste Tribunal, com indicação dos responsáveis pela adoção de tais medidas, sob pena de aplicação de multa, conforme previsto no inciso IV do art. 5º da Lei Complementar nº 05 de 04/12/1991 (Ref. 1588593).

Diante do referido Relatório de Auditoria, o Conselheiro Relator determinou a notificação dos Srs. Carlos Alberto Lopes Brasileiro, Maria Moraes de Carvalho Mota, Moema Isabel Passos Gramacho e José Geraldo dos Reis Santos para que apresentassem as justificativas e esclarecimentos que entendessem pertinentes (Ref. 1589949).

Devidamente notificados via correios (Refs. 1615413, 1618553, 1622082 e 1623193) e, posteriormente, através do Edital nº 085/2016, disponibilizado no D.O.E deste TCE/BA em 27/10/2016 (Refs. 1660846, 1660844, 1660840 e 1660839), os referidos gestores não apresentaram resposta (Ref. 1688348).

Diante disto, o Conselheiro Relator determinou a expedição de notificação ao Sr. Paulo Cezar Lisboa Cerqueira para que se manifestasse sobre o Relatório de Auditoria, bem como reiterasse as notificações procedidas e não atendidas pelos Srs. Carlos Alberto Lopes Brasileiro e José Geraldo dos Reis Santos, e pelas Sras. Maria Moraes de Carvalho Mota e Moema Isabel Passos Gramacho (Ref. 1692948).

Os responsáveis, então, foram novamente cientificados via correios (Refs.1708042, 1711356, 1711354, 1708988) e, em seguida, através do Edital nº 021/2017 (Refs. 1760906, 1760903, 1760901, 1760899 e 1760898), tendo os Srs. José Geraldo dos Reis Santos e Carlos Marins Marques de Santana, então Secretários da Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, solicitado dilação do prazo para apresentarem resposta (Refs. 1721516 e 1737482)- o que foi deferido pelo Conselheiro Relator (Refs. 1727939 e 1740397)- no entanto, não retornaram para apresentar defesa.

Deu-se vista dos autos a este Órgão Ministerial, em 24/04/2017 (Ref.1793470).

2. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de iniciarmos a análise propriamente dita sobre os irregularidades encontradas no bojo do presente trabalho, os dados alarmantes a seguir serão capazes de demonstrar a urgência das demandas relacionadas à implementação das políticas públicas voltadas ao atendimento das crianças e adolescentes, especialmente aqueles em situações de vulnerabilidade social, a exigir deste Tribunal de Contas uma postura

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

firme sobre o cumprimento de sua missão constitucional.

Segundo o PPA 2012/2015, a Bahia passou a figurar entre os dez estados mais violentos do país, ocupando a 8ª posição. Entre os anos de 2000 a 2009, a taxa de homicídios no Estado cresceu em média 7% ao ano, superando o aumento médio da Região Nordeste (4,5%) e do Brasil (- 1,7%).

De acordo com uma pesquisa divulgada pelo Fórum Brasileiro da Segurança Pública e pelo Ministério da Justiça, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil e a Violência (IVJV) é considerado muito alto quando acima de 0,5%. Com efeito, das 10 situações mais críticas, o município de Itabuna figura em 1º lugar entre as cidades com mais de 100 mil habitantes onde os jovens de 12 a 29 anos estão mais vulneráveis à violência. A nível nacional, dentre as 14 situações mais graves do Brasil, estão na Bahia, além de Itabuna, Camaçari (4º), Teixeira de Freitas (8º), Ilhéus (12º) e Lauro de Freitas (14º). A pesquisa concluiu, que os índices são maiores fora dos principais centros urbanos e os jovens que não estudam e nem trabalham formam o grupo com o coeficiente de vulnerabilidade mais alto. Portanto, de acordo com o PPA 2012-2015, no âmbito das políticas de segurança pública, as ações cujo público-alvo são formadas por crianças e adolescentes em situação de risco, bem como os egressos do sistema penitenciário e de instituições juvenis, ganham cada vez mais importância.

Ainda segundo o Mapa da Violência de 2012[1], o Estado da Bahia passou de 23º para 3º colocado no *ranking* nacional de homicídios contra crianças e adolescentes entre os anos de 2000 e 2010, apresentando um crescimento de 576,7%., enquanto os Dados do Centro de Documentação e Estatística da Polícia Civil da Bahia (CEDEP) registou que o número de adolescente presos por tráfico de drogas cresceu 869,1%, entre 2006 e 2010.

Feitas tais considerações, um dos desafios apresentados para melhoria desse espantoso cenário é o **fortalecimento da rede de proteção social e de prevenção** como condição elementar para a redução da criminalidade, especialmente no caso de jovens e adolescentes em condições de vulnerabilidade. Segundo a 5ª CCE, *"a realidade dos adolescentes brasileiros, incluindo aqueles no contexto socioeducativo, exige atenção do estado e evidencia a necessidade de uma agenda de urgências, no sentido de se efetivar políticas públicas e sociais e, sobretudo, ampliar os desafios para a efetiva implementação da política de atendimento socioeducativo."*

No âmbito do presente trabalho, a 7ª CCE realizou Auditoria Operacional na Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), atual Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), para analisar se os compromissos, metas e ações orçamentárias do PPA 2012-2015 e as respectivas LOAS, previstos para os Programas Crianças e Adolescentes (Programa 109) e Proteção Social (Programa 111), estavam sendo devidamente executados, além de verificar se as unidades responsáveis pela sua gestão e fiscalização estariam cumprindo com as suas competências institucionais, em observância com as diretrizes das Políticas de Assistência Social e

[1] FLASCO Brasil. Mapa da Violência 2012:crianças e adolescentes do Brasil. 1ª Edição, Rio de Janeiro – 2012.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

Ao finalizar os trabalhos, a Unidade Técnica identificou a existência de irregularidades concernentes a(o): (***i***) desenvolvimento das competências estaduais no âmbito da Política de Assistência Social; (***ii***) atuação do Conselho Estadual da Assistência Social (CEAS) e do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CECA), e; (***iii***) Execução do PPA 2012-2015.

Durante a instrução processual, fora oportunizado o contraditório e a ampla defesa aos gestores responsáveis pelos achados retromencionados. No entanto, é de se lamentar que, embora devidamente notificados, nenhum deles tenha comparecido aos autos para apresentar resposta e/ou justificativas para as desconformidades em uma área tão sensível do Estado.

Dessa forma, no bojo do presente parecer valem as conclusões absorvidas no trabalho de auditoria, o qual mostrou, com profundidade, as deficiências encontradas para se alcançar o fortalecimento da rede de proteção social e de prevenção para as crianças, jovens e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade e que podem ser sintetizadas na forma a seguir.

1. <u>Desenvolvimento das competências estaduais no âmbito da Política de Assistência Social</u>

A assistência social é direito de todo cidadão e dever do Estado, inserida na política de seguridade social não contributiva, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, buscando garantir o atendimento das necessidades básicas.

A Política Estadual de Assistência Social é regida pela Lei Estadual nº 6.930/1995 e possui, dentre os seus objetivos, a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice, além do amparo às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. O presente trabalho focou nos aspectos relacionados ao público criança e adolescente e suas famílias.

Ao analisar as competências estaduais relativas à Política de Assistência Social, a 7ª CCE avaliou o seu desenvolvimento sob os seguintes aspectos: (***i***) planejamento do apoio técnico (capacitação, expedição de normas e orientações, assessoramento e acompanhamento) prestado aos municípios; (***ii***) atuação da vigilância socioassistencial estadual, e; (***iii***) oferta dos serviços regionalizados.

A Resolução nº 33/2012 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estabeleceu que é responsabilidade dos Estados apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios assistências, senão vejamos:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

> *Art. 15. São responsabilidades dos Estados:*
> *VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;*

Em seguida, o CNAS previu que esse apoio técnico compreenderia ações de capacitação, elaboração de normas e instrumentos, publicação de materiais informativos e orientações técnicas, assessoramento e acompanhamento, além de incentivos fiscais. Assim, buscando dar concretude a este apoio técnico, os Estados devem destinar **recursos estaduais** para realizar tais atividades.

Ao avaliar os instrumentos estaduais de **planejamento da assistência social**, a 7ª CCE identificou as seguintes insuficiências: (***i***) não elaboração do diagnóstico socioterritorial pelo Estado; (***ii***) ausência de Plano Decenal e do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS); (***iii***) não inclusão da medida em meio aberto no Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo 2011-2015, e; (***iv***) deficiência do Estado na implementação das ações acordadas no pacto de Aprimoramento Estadual 2011-2014.

Em relação ao primeiro achado ("*não elaboração do dignóstico socioterritorial pelo Estado*"), a Unidade Técnica constatou que a SJDHDS apresentou documento intitulado como "Cenário Social da Bahia", elaborado pela Vigilância Socioassistêncial para subsidiar o Plano de Ação da SAS, vez que estava ainda em processo de construção o diagnóstico socioterritorial do Estado da Bahia.

Em seguida, apontou que o PPA 2012-2015 previu como entrega/iniciativa "Elaboração de diagnóstico do Sistema Único de Assistência Social- SUAS- Bahia". Para tanto, embora tenha sido constatada a previsão orçamentária de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) tenha pevisto R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ação ainda não foi executada.

Sendo assim, verifica-se flagrante falha de planejamento e organização da SJDHDS na elaboração do diagnóstico socioterritorial pelo Estado, atividade de fundamental importância para a identificação das necessidades sociais e otimização dos recursos repassados para a concretização das políticas vinculadas a tal fim.

Ademais, a inexecução da entrega/iniciativa, além de prejudicar a identificação do panorama social do Estado, ocasionou em desperdício de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), conduta que ofende, a um só tempo, a legislação orçamentária e o princípio da economicidade.

Da mesma forma, a ausência dos Planos Decenal e Estadual de Assistência Social (PEAS) também representa grave falha para o planejamento das metas e atividades no âmbito do Estado, visto que eles têm como finalidade, justamente, identificar os objetivos, estabelecer as prioridades e proceder escolhas metodológicas, representando um importante instrumento norteador do orçamento

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

para alocação de recursos destinados à assistência social.

Oportunizado o contraditório à Secretaria, esta limitou-se a informar que estava em processo de contratação de consultoria para construção do Plano Decenal do período de 2016 a 2026. Em seguida, apresentou o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) de 1997/1999, 2001 e apenas o esboço do de 2010, justificando que ainda estava sendo elaborado pela Superintendência de Assistência Social (SAS), o que, de fato, apenas confirma a inexistência dos retromencionados planos no âmbito do Estado da Bahia.

Prosseguindo a análise, a Unidade Técnica também identificou a não inclusão da medida em meio aberto no Plano Estadual de atendimento Socioeducativo do período de 2011 a 2015.

Quanto a esse achado, a Secretaria informou que o Plano Estadual de operacionalização do atendimento socioeducativo da Bahia, com execução definida para o período de 10 anos (2015 a 2024), trouxe o período de execução das metas com os órgãos responsáveis e a medida em meio aberto é representada pela SAS.

Por fim, ao analisar a implementação das ações acordadas no Pacto de Aprimoramento Estadual do período de 2011 a 2014, a 7ª CCE apontou que houve atraso e não execução das ações/metas previstas para o referido período, impactando no aperfeiçoamento da gestão estadual da assistência social.

As inconsistências acima apontadas, novamente, refletem a falta de planejamento no Estado, a ausência de priorização para o cumprimento das políticas públicas na área de assistência social e a inexistência de comprometimento para elaboração de estudos e diagnósticos socioterritorial para executar, de forma eficiente, as metas e atividades previstas no âmbito da assistência social.

Por tais razões, cabe a esta Corte de Contas **determinar** que a **SJDHDS**, através da Superintendência de Assistência Social (SAS), elabore no prazo de 90 dias, os Planos Decenal e Estadual de Assistência Social.

Em seguida, ao avaliar a **ação de capacitação** no âmbito do **apoio técnico**, a 7ª CCE identificou a **ausência** de: (***i***) diagnóstico das necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na assistência social; (***ii***) Plano Estadual e Anual de capacitação e educação permanente em 2013, 2014 e 2015, e; (***iii***) capacitações promovidas pelo Estado, notadamente de forma sistemática e continuada.

A causa para as citadas omissões reside na ausência de execução e/ou previsão orçamentária para a capacitação. Quanto ao Programa Proteção Social, no período de 2012-2015, não foi possível

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

identificar a totalidade dos recursos gastos com essa finalidade. No que concerne ao Programa Criança e Adolescente, foi prevista capacitação através da Ação Orçamentária 2601, contudo, os recursos previstos em 2012 e 2013 não foram executados, enquanto em 2014 e 2015 sequer houve previsão.

Como já bem pontuado no trabalho auditorial, a ausência de capacitação influencia em todo o processo de planejamento e execução das atividades de assistência social, na medida em que não se consegue diagnosticar as reais necessidades do público alvo, considerando as características dos municípios baianos, nem utilizar, de forma eficiente, as aptidões dos profissionais que atuam na área.

Face o acima exposto, objetivando solucionar essas inconsistências, esta Corte de Contas deve **determinar** que a **SJDHDS,** por intermédio da SAS**:** a) elabore o diagnóstico das necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na assistência social; b) confeccione os Planos Estaduais e Nacionais de Capacitação e Educação permanente, ofertando, de forma sistemática e continuada, a capacitação específica para os profissionais, gestores e unidades de acolhimento, e; c) realize o monitoramento e avaliação dos resultados das ações para retroalimentar o planejamento e garantir a execução das ações de forma eficiente.

Em seguida, a Auditoria debruçou sua análise sobre a **expedição de normas e orientações**, verificando que a publicação dos materiais informativos e orientações técnicas para os municípios estão insuficientes.

Questionada sobre tal produção, a SJDHDS apresentou apenas dois manuais para orientação na área financeira e quatro materiais informativos (Benefício de Prestação Continuada na Escola, Pessoas com Deficiência, Disque 100 e Trabalho Infantil).

A falta de orientação técnica aos municípios explica as dificuldades relacionadas à elaboração dos Planos de Assistência Social e de Ação Anual, ao desenvolvimento dos serviços, ao registro de informações, à aplicação dos recursos e à prestação de contas. O próprio Estado desconhece as suas obrigações de executar alguns serviços específicos pelos CRAS e CREAS e de prestar assistência aos Municípios, e esses últimos, carentes dessa orientação, acabam elaborando os seus próprios materiais informativos, os quais, por não obedecerem a uma padronização e revisão pelo Estado, comprometem a eficiência da gestão da assistência social.

Por tal razão, esta Corte de Contas impende também **determinar** que a **SJDHDS**, por intermédio da Superintendência de Assistência Social (SAS), produza um plano e cronograma para expedição e revisão de normas, materiais informativos e orientações técnicas para auxiliar os municípios na execução da Política de Assistência Social.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Quanto as ações de **assessoramento e acompanhamento** por parte do Estado aos Municípios, a Unidade Técnica identificou: (***i***) insuficiência e precariedade de vínculos dos profissionais da SAS; (***ii***) insuficiência de visitas para assessorar e acompanhar os municípios; (***iii***) deficiência na implantação da vigilância socioassistencial; (***iv***) ausência de Plano de Providências e Plano de Apoio, e; (***v***) insatisfação dos gestores e coordenadores.

Em relação ao primeiro achado ("insuficiência e precariedade de vínculos dos profissionais da SAS"), a 7ª CCE identificou que dentre os 26 (vinte e seis) servidores responsáveis pelo assessoramento e acompanhamento aos municípios no âmbito da SJDHDS, apenas 07 (sete) são servidores efetivos da Secretaria, 04 (quatro) são de outros órgãos, e os outros 15 (quinze) não possuem vínculo efetivo com o Estado, sendo 11 (onze) cargos comissionados e 04 (quatro) REDA.

Ademais, a Secretaria ainda informou que possui 79 (setenta e nove) servidores em sua estrutura, sendo necessário mais 75 (setenta e cinco) servidores para prestar apoio técnico aos municípios de forma satisfatória.

Sabe-se que o exercício das atividades típicas de Estado (*in casu*, assessoramento e acompanhamento dos municípios na área de assistência social) é absolutamente incompatível com o provimento precário dos cargos, a exigir que o exercício dessa atividade seja exercida por servidores efetivos, cuja estabilidade e independência em relação às autoridades hierarquicamente superiores são fatores imprescindíveis para lhes garantir uma atuação imparcial, eficaz e blindada das interferências políticas.

No caso dos autos, a inadequada composição do quadro de pessoal da Secretaria, formado majoritariamente por cargos em comissão e servidores com vínculo precário com a Administração, explica, sem dúvida, a precariedade no desempenho das atividades em tela.

Com efeito, tal realidade representa grave violação ao princípio da moralidade administrativa, bem como ao dispositivo que baliza o preenchimento de cargos públicos através de concurso, conforme disposto no art. 37, caput e inciso II, da Constituição Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que a exigência de concurso público para a investidura em cargo público deve ser interpretada com máximo rigor. Nesse contexto, na decisão proferida no *RE 365.368-AgR*, julgado em 22/05/2007, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, a Suprema Corte entendeu inconstitucional, por ofensa aos princípios da moralidade e da proporcionalidade, a Lei do Município de Blumenau/SC que criava, no bojo da Câmara de Vereadores daquela cidade, 67 cargos, dos quais, 42 seriam de livre nomeação e exoneração, enquanto apenas 25 seriam para provimento efetivo.

Naquela oportunidade, a Corte Maior explicitou que *"...o princípio da exigibilidade do concurso público é a regra geral, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e de confiança, como se depreende da própria lógica do dispositivo constitucional."*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Analisando a situação concreta trazida nos autos, cabe anotar a disparidade entre a quantidade de servidores efetivos e o total de cargos comissionados na SJDHDS, os quais, por expressa determinação constitucional, disposta no art. 37, inciso V, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, evidenciando-se, portanto, violação ao princípio da proporcionalidade, que, no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello[2]:

> "enuncia a ideia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidades proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade."

Vale dizer, os cargos em comissão somente podem destinar-se às funções de chefia, direção e assessoramento, corolários de uma relação de confiança existente entre seus titulares e a autoridade nomeante. Daí porque, tais cargos não podem ser criados para substituir outros de cunho permanente e que, por essa razão, devem ser exercidos, exclusivamente, por servidores efetivos, cuja estabilidade lhe conferem maior autonomia no desempenho das funções próprias de Estado.

Dito isso, cotejando-se as disposições acima com a hipótese dos autos, conclui-se que o número desproporcional de servidores efetivos (apenas 7 de um total de 26 servidores) daquela Secretaria se revela insuficiente para desempenhar, de maneira satisfatória, as funções de assessoramento e acompanhamento dos 417 municípios que tem no Estado da Bahia, além de representar grave violação à destinação dos cargos comissionados, concebida pelo Constituinte no art. 37, inciso V.

Ademais, a ausência de servidores efetivos dentro de um órgão com estruturado plano de carreira, provoca a alta rotatividade de profissionais, perda da memória institucional e da padronização das rotinas, dificultando o aprimoramento das competências e alcance das atividades desempenhadas pela entidade.

Neste ponto, vale notar que esta Corte de Contas constantemente vem expedindo recomendações no sentido de que a SJDHDS adote providências junto ao Poder Executivo para que ocorra uma reestruturação da carreira e preenchimento de cargos por concurso público, de modo a suprir essa demanda de pessoal e garantir a prestação de um serviço público de qualidade.

Nesse sentido, deve a 7ª CCE verificar se a SJDHDS tomou as providências que lhe competiam no sentido de solicitar do Poder Executivo a realização de concurso público para o preenchimento dos seus cargos, explicitando os motivos de urgência que a demanda requer.

---

[2] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros. p. 107.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Em caso positivo, esta Corte de Contas deve **determinar** que o **Governo do Estado, através da Secretaria de Adiministração do Estado da Bahia (SAEB),** deflagre, imediatamente, a realização de concurso público para a estruturação do quadro de pessoal da Superintendência de Assistência Social (SAS), responsável pelo apoio técnico aos Municípios.

Ademais, a Auditoria identificou que houve uma grande redução do número de visitas aos municípios (71% de redução) entre 2012 e 2015, o que prejudicou o assessoramento e acompanhamento das metas.

Acerca de tal ponto, vale consignar que a atividade de assessoramento e acompanhamento por parte do Estado pode ser melhorada através do monitoramento presencial sistemático da rede socioassistencial nos Municípios, devendo o Poder Estadual orientar e fomentar a busca por melhores resultados, o que, na situação em análise, não ocorreu.

Ainda, no âmbito das ações de assessoramento, a Resolução nº 33/2012 também estabeleceu, de forma expressa, a necessidade de auxílio por parte do Estado na implantação da vigilância socioassistencial, sendo esta de fundamental importância para a atuação da proteção social básica e especial para as crianças, adolescentes e suas famílias, na medida em que possibilita a identificação e prevenção das situações de risco e vulnerabilidade social no território.

Questionado pela auditoria acerca desse apoio técnico, a SAS informou que esta somente é prestada quando solicitada, inexistindo visitas voluntárias aos municípios com o objetivo de avaliar e acompanhar a implantação da vigilância socioassistencial.

Com efeito, a ausência desse procedimento nos municípios compromete, justamente, a sua capacidade de gerar informações, monitorar e avaliar a qualidade dos serviços ofertados, fragilizando, ainda, a confiabilidade dos dados produzidos na execução dos serviços de assistência social.

Não fosse somente isto, a Resolução nº 33/2012 também instituiu os planos de providências e de apoio como instrumentos de assessoramento. O Plano de Providências constitui um instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços socioassistenciais, com atribuições de definir, dentre outras, as ações para superação das dificuldades encontradas e indicar os responsáveis por cada ação e estabelecer prazo para seu cumprimento. Já o Plano de Apoio decorre do primeiro instrumento e representa um documento de planejamento do assessoramento técnico e, quando for o caso, financeiro, para a superação das dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços socioassistenciais.

No entanto, ao avaliar a existência de tais mecanismos, a 7ª CCE identificou que apenas Salvador possuía um Plano de Providências, com data inicial de 16/06/2015, possibilitando o acompanhamento apenas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

das metas estabelecidas para 2016.1

Diante de toda inconsistência no processo de planejamento, capacitação, assessoramento e acompanhamento por parte do Estado, os gestores municipais e coordenadores demonstraram-se bastantes insatisfeitos em relação às atividades prestadas pelo Poder Estadual, razão pela qual a SJDHDS deve tomar as medidas adequadas para implantar a vigilância socioassistencial nos municípios, permitindo, consequentemente, que esses entes desempenhem, de maneira satisfatória, as políticas públicas de assistência social.

Face ao exposto, esta Corte de Contas deve expedir **determinação** para que a **Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desigualdade Social (SJDHDS)** preste o efetivo apoio técnico e financeiro aos municípios na implantação da vigilância socioassistencial, pactue os Planos de Providências e Apoio para os municípios com pendências e irregularidades, bem como implemente os processos de assessoramento e acompanhamento proativos e preventivos.

No âmbito da **vigilância socioassistencial** a 7ª CCE identificou: (*i*) ausência de estrutura formalizada e, (*ii*) precariedade dos vínculos funcionais e insuficiência de equipe técnica.

Vale frisar que, a vigilância socioassistencial tem um duplo compromisso, compreendido em responder às demandas dos órgãos gestores onde estão instituídos e às necessidades de proteção socioassistencial da população.

A deficiência de uma estrutura organizada foi atribuída à ausência do Regimento Interno da SJDHDS. Isto porque, apesar da Superintendência de Assistência Social (SAS) possuir em sua estrutura a Coordenação de Gestão Estadual do SUAS (CGES), setor responsável pelas atividades de vigilância socioassistencial estadual, essa Coordenação não encontra suporte no Regimento Interno da SJDHDS, já que, até o momento, inexiste o referido diploma legal.

Instada a se manifestar sobre tal ausência, a SJDHDS informou que "*o ante-projeto do Regimento Interno da Secretaria encontra-se na Procuradoria Geral do Estado, em processo de revisão*" (fl. 47 do Relatório de Auditoria).

No entanto, vale notar que a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) já foi extinta desde 01/01/2015, sendo imediatamente sucedida pela então SJDHDS e que se encontra sem Regimento Interno desde a sua criação, ou seja, há mais de dois anos.

O Regimento Interno é um documento que estabelece o conjunto de normas para regulamentar a organização e o funcionamento do órgão, detalhando os diversos níveis hierárquicos, as respectivas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

competências das unidades existentes e os seus relacionamentos internos e externos.

A sua existência é de vital importância para a entidade, na medida em que essa norma é responsável por explicitar a estrutura administrativa, especificar todas as atividades funcionais e os limites das unidades orgânicas, constituindo instrumento essencial para a consolidação da autogestão. Nesse sentido, revela-se inadmissível que uma Secretaria do porte da SJDHDS, cujas competências institucionais são essenciais para o fortalecimento da rede de proteção social, funcione sem esse instrumento normativo há mais de 2 anos.

Por tal razão, mostra-se impreterível a publicação do Regimento Interno da SJDHDS, razão pela qual entendemos urgente a expedição de **determinação** à **PGE** para que conclua, o mais rápido possível, a revisão do Regimento Interno da SJDHDS, definindo a estrutura e competências dos seus órgãos, garantindo, assim, o seu regular funcionamento.

De modo paralelo, a SJDHDS deve se empenhar para garantir que a vigilância socioassistencial seja implantada e implementada, com equipe multidisciplinar, específica e permanente.

Ademais, diante da insuficiência de pessoal, a 7ª CCE também apontou a precariedade dos vínculos funcionais e insuficiência da equipe técnica e da estrutura disponibilizada para a vigilância socioassistencial.

Aqui, verifica-se, novamente, a deficiência no quadro de servidores da Secretaria, o que acaba prejudicando no desempenho das suas atividades. Sendo assim, tal irregularidade apenas corrobora à necessidade de realização de concurso público para suprir a carência de pessoal da SJDHDS. Assim, nesse ponto, ratificamos as determinações expedidas ao Poder Executivo, para que, através da SAEB, deflagre, imediatamente, o concurso público visando ao preenchimento dos cargos na SJDHDS.

Ainda, considerando que a vigilância social tem como principal desafio a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territoriais, a 7ª CCE identificou a existência de deficiências no sistema estadual de informação, especialmente em virtude da: (***i***) inexistência de um sistema informatizado; (***ii***) ausência de fluxo de informações entre os órgãos da assistência social e o sistema de medidas de meio fechado, e; (***iii***) deficiência nos canais de comunicação.

Inicialmente, a Unidade Técnica apontou que o Estado da Bahia não dispõe de um sistema informatizado para acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços da assistência social nos municípios. Aqui, vale a pena pontuar que a Bahia possui 417 municípios, revelando a essencialidade de um sistema informatizado para o acompanhamento dessas ações.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Por tal razão, foram realizados pagamentos, no valor de R$ 535.980,00 (quinhentos e trinta e cinco mil e novecentos e oitenta reais), relativo ao Convênio nº 54/2013, celebrado com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), tendo por objeto a prestação de serviços de assessoria técnica para elaboração do Sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Superintendência de Assistência Social.

No entanto, a Auditoria constatou que o referido convênio foi encerrado sem o cumprimento do objeto proposto. Instado a se manifestar acerca da inadimplência, a SJDHDS informou que o mesmo encontra-se em análise, com indicativo de abertura de Tomada de Contas.

Diante das informações acima, mostra-se necessário que esta Corte de Contas realize o acompanhamento do referido ajuste, verificando, inclusive, se foi já foi instaurada a Tomada de Contas no prazo estabelecido na Resolução nº 144/2013.

Enquanto administrador da *res publica*, os convenentes estão obrigados a gerir, controlar, fiscalizar, avaliar e acompanhar a aplicação dos recursos transferidos voluntariamente por meio de convênios e devem primar pela correção das irregularidades em tempo hábil.

Ademais, após a conclusão da Tomada de Contas Especial do Convênio nº 54/2013, mostra-se imprescindível que a SJDHDS encaminhe o referido processo a este Tribunal para que a prestação de contas seja analisada e julgada pela Segunda Câmara, com fulcro no art. 10 da Resolução nº 144/2013 deste TCE.

Ainda decorrente da inexistência de um sistema informatizado, o Estado da Bahia também não consegue estabelecer um fluxo de informações entre os órgãos da assistência social e entre estes e o sistema de medidas de meio fechado, para atendimento a adolescentes egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas e sua família.

A ausência de tal mecanismo enfraquece demasiadamente o sistema, que almeja, através de um conjunto integrado, diminuir as condições de vulnerabilidade e reincidência em situações que ensejam o cumprimento de medidas socioeducativas. Dispor de um sistema com informações demográficas, quantitativas e qualitativas sobre o público-alvo dos projetos de assistência social é obrigação do ente federativo, pois tal sistema é elemento fundamental para a sua gestão.

Além disto, a 7ª CCE ainda identificou a ausência de canais formais e permanentes de comunicação entre municípios e Estado, sendo este feito através de e-mail institucional e informes nas reuniões.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Nesse aspecto, não podemos perder de vista que o princípio da transparência garante a qualquer cidadão o acesso a informações de interesse público, em cumprimento ao modelo republicano esculpido pelo constituinte originário, além de permitir o efetivo controle social dos cidadãos sobre os atos praticados pelo Poder Público.

Dessa forma, verifica-se que o sistema de informação no âmbito do Estado da Bahia encontra-se deficitário, prejudicando o planejamento e a execução das ações de assistência social, razão pela qual esta Corte de Contas deve **determinar** que o **Governo do Estado** implemente, urgentemente, o sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação da assistência social, com o fito de se garantir uma instrumentalização das atividades, além de permitir o efetivo exercício do controle social em relação a tais políticas públicas.

Considerando, ainda que o eixo estruturante da gestão compreende a informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados, a 7ª CCE, além da ausência de um sistema estadual de informação, apontou também a deficiência nas ações de monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais prestados pelos municípios.Nesse sentido, foram indicadas fragilidades, baixa regularidade e ausência de indicadores na sistemática de monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais.

A fragilidade da sistemática de monitoramento e avaliação da assistência social foi verificada em virtude da ausência de normas, manuais, fluxos e procedimentos para orientar as ações e atividades da vigilância socioassistencial estadual. Da mesma forma, a 7ª CCE apontou que o estado não possui sequer indicadores próprios de desempenho (estrutura, processos e produtos), o que prejudica a avaliação dos resultados almejados.

Atrelado a isto, foi identificado a baixa regularidade do monitoramento e deficiência no acompanhamento e avaliação dos resultados em virtude da ausência de visitas técnicas nos municípios, durante o exercício de 2015, e a não elaboração dos relatórios de Pós-monitoramento e adequações.

Por fim, ao analisar a **oferta dos serviços regionalizados,** com enfoque em aspectos relacionados às crianças, adolescentes e suas famílias, a 7ª CCE constatou a baixa cobertura e atraso na implantação do serviço de proteção social especial de média complexidade e, em seguida, a ausência de regionalização dos serviços de acolhimento para crianças adolescentes e jovens.

O atraso na implantação dos serviços de proteção e atendimento especializado às famílias e indivíduos (PAEFI) afronta o princípio da universalização dos serviços socioassistenciais, vez que privam as famílias e os indivíduos de receberem o devido apoio, orientação e acompanhamento

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

quando tem os seus direitos sociais violados.

Ademais, a Unidade Técnica também constatou a ausência de regionalização dos serviços de acolhimento pra crianças adolescentes e jovens de alta complexidade, consistentes na proteção integral da moradia, alimentação, higienização e trabalho para as famílias e indivíduos que tivessem os seus direitos violados.

Segundo o Relatório de Auditoria, de acordo com o resumo do Acompanhamento do Pacto de Aprimoramento do Estado, atualmente existem 322 municípios, de Pequeno Porte I (PPI) e Pequeno Porte (PPII), sem serviço de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens.

Sendo assim, a ausência de regionalização dos serviços de acolhimento acaba por sobrecarregar às unidades em funcionamento em outros municípios, além de comprometer a capacidade protetiva do Estado como um todo.

Diante do panorama acima exposto, também merece **determinar** que a **SJDHDS** **realize** diagnóstico e elaborem um Plano Estadual de regionalização de acolhimento de crianças, jovens e adolescentes, com vistas a implementar a regionalização dos serviços de acolhimento pra crianças adolescentes e jovens de alta complexidade no âmbito do Estado da Bahia.

2. Atuação do Conselho Estadual da Assistência Social (CEAS) e do Conselho de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (CECA)

Em seguida, passando ao segundo ponto do recorte procedido pela Unidade Técnica, a 7ª CCE apontou a existência de fragilidades na atuação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (CECA), órgãos responsáveis por fiscalizar e deliberar sobre a Política Estadual de Assistência Social.

O Portal da Transparência do Governo do Estado[3] é cartegórico ao ressaltar a função salutar destes conselhos, como uma das formas de se instrumentalizar o controle social da Administração Pública, senão vejamos:

> *O controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas.* ***Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.***
> *Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja* ***função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de partici-***

[3] Consulta realizada no sítio eletrônico:http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

> ***pação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal)***.
> *(Grifos nossos)*

Diante da relevante finalidade dos conselhos sociais, as competências que ainda não foram implementadas, ou as que já foram, mas não estão sendo executadas a contento, no âmbito de atuação do CEAS e do CECA, constituem irregularidades de acentuada gravidade, vez que prejudicam, diretamente, na qualidade do controle dos programas de assistência social.

No âmbito de atuação do **Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS)**, a Unidade Técnica identificou a(o): (***i***) ausência de acompanhamento e monitoramento das deliberações da Conferência Estadual de Assistência Social; (***ii***) cumprimento parcial da atribuição de acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos do Fundo Estadual de Assistência, os ganhos sociais e desempenho dos serviços e projetos aprovados; (***iii***) falta de estabelecimento de mecanismos de articulação permanente entre os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos; (***iv***) insuficiência de assessoramento aos conselhos municipais de assistência social (CMAS), e; (***v***) ausência de apresentação de cópia das atas de reuniões ordinárias mensais.

Conforme constatado pela 7ª CCE, embora o art. 117, §2º, IV da Resolução nº 33/2012 do CNAS, prelecione como atribuição do CEAS "*desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências de assistência socia*l", tal conselho não teria ainda desenvolvido essa ferramenta, prejudicando o controle sobre o cumprimento das deliberações efetivadas nestes encontros e comprometendo os mecanismos de fiscalização estabelecidos para tal política.

Também, a Unidade Técnica apontou que existe uma carência de ações articuladas entre o CEAS e o CECA voltadas à defesa e garantia de direitos da criança e do adolescente no âmbito do Estado da Bahia.

Acerca deste ponto, os municípios se sentem desassistidos, sem possibilidade de articulação com o Conselho Estadual, fato grave e que prejudica, justamente, a amplitude da fiscalização que deve ser realizada pelos Conselhos de forma integrada.

Por fim, a Unidade Técnica ainda pontuou que o art. 9º do Regimento Interno do CEAS estabelecia a obrigatoriedade de reuniões mensais, através de sessão ordinária. Ocorre que, em inobservância a referida exigência legal, foi identificado que o CEAS não realizava todas as assembleias programadas, além de não ter apresentado cópia das atas das reuniões previstas para alguns meses dos anos de 2012 a 2015.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Por tal razão, objetivando corrigir as fragilidades acima pontadas e, conseqüentemente, aprimorar a atividade de controle no âmbito das políticas públicas de assistência social, esta Corte de Contas deverá **determinar** que o **Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS)** desenvolva metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências de assistência social; aprimore a fiscalização e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Estadual de Assistência; estabeleça mecanismos de articulação permanente entre os Conselhos de Assistência Social, e; realize as devidas assembléias ordinárias previstas no seu Regimento Interno.

Já no feixe de atribuições do **Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CECA)**, a 7ª CCE apontou a: (***i***) ausência de diagnóstico sobre a realidade da criança e do adolescente; (***ii***) falta de elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; (***iii***) inconsistências das reuniões ordinárias mensais; (***iv***) inexistência de articulações entre o CECA e o CEAS; (***v***) ausência de acompanhamento da execução dos projetos sociais financiados pelo FECRIANÇA; (***vi***) insuficiência de acompanhamento aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs), e; (***viii***) quadro de recursos humanos e materiais limitados.

O Regimento Interno do CECA estabelece no seu art. 4º, inciso IX, como atribuição do Conselho, a realização de diagnóstico sobre a realidade da criança e do adolescente no Estado da Bahia, promovendo atualizações periódicas e elaborando, anualmente, o seu Plano de Ação.

Em descumprimento ao acima previsto, a Unidade Técnica identificou que o Conselho não teria produzido este estudo-diagnóstico, sob o fundamento da necessidade de apoio por parte da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)/SEPLAN, para realização da pesquisa, e da ausência de recursos do Fundo Estadual de Atendimento à Criança e Adolescente (FECRIANÇA), para financiamento do projeto de consultoria.

No entanto, somente a partir do diagnóstico é que o Poder Público obterá um conhecimento claro e preciso sobre o conjunto das medidas e das eventuais falhas na execução de determinada política pública, devendo, com base nesse instrumento, elaborar um Plano de Ação com os ajustes necessários. *In casu*, a ausência do dignóstico pelo CECA dificulta a tomada de decisão pelo gestor, na medida em que deixa de apresentar para ele uma visão global, periódica e sistêmica sobre a realidade do público-alvo da política de assistência social (crianças e adolescentes) e as suas necessidades.

Os trabalhos auditoriais revelou que o CECA não deliberou sobre o Plano Decenal Estadual dos Direitos Humanos de Criança e Adolescente e nem elaborou o Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitário.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

A Resolução nº 161/2013 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) fixou, em **15/12/2015**, o prazo para os conselhos estaduais de direito elaborarem e deliberarem sobre os seus respectivos planos decenais.

Sendo assim, em virtude do transcurso do prazo, mostra-se necessário que esta Corte de Contas acompanhe o cumprimento desta determinação legal, verificando, nos próximos trabalhos realizados no âmbito da SJDHDS, se a CECA já elaborou o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Além das falhas de planejamento apontadas, a Auditoria apontou que o CECA, da mesma forma que o CEAS, também não realizou todas as reuniões ordinárias mensais previstas no calendário do Conselho. Com efeito, a inexistência destas assembléias regimentais repercute negativamente no exercício do controle social sobre o desenvolvimento da política pública de assistência social, vez que a participação da população só existe quando o acesso a informações públicas lhes é garantido, pois não há como discutir, deliberar e controlar aquilo que não se conhece.

A 7ª CCE pontuou, novamente, a inexistência de articulação entre os conselhos (CECA e CEAS), bem como o fato do CECA não prestar o necessário acompanhamento aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs).

Acerca de tais pontos, vale notar que a interligação e troca de experiência entre os conselhos constitui prática de enorme valia, na medida em que contribui para o aprimoramento das práticas e evita medidas ineficientes ou incorretas durante a sua atuação.

Em seguida, a Unidade Técnica apontou que o CECA não estaria acompanhando a execução dos projetos sociais financiados pelo FECRIANÇA, em desrespeito a previsão contida no inciso VIII, do art. 9º da Resolução nº 137/2010 do CONANDA.

Instado a se manifestar acerca de tal ponto, o Conselho justificou a referida falta sob o fundamento de ter delegado ao Fundo, agente provedor dos recursos, a responsabilidade por esta fiscalização. Contudo, em desatendimento à solicitação da Auditoria, não foi apresentada comprovação do ato deliberativo da referida transferência de responsabilidade.

Como se sabe, a atividade de acompanhar, fiscalizar e monitorar é inerente a todo administrador de recursos públicos, não podendo este dispor ou transferir integralmente tal atribuição a terceiros. Por essa razão, ainda que o FECRIANÇA e a SAS realizem algum tipo de supervisão sobre a execução dos projetos, há, em verdade, um regime de coresponsabilidade, onde o CECA continua obrigada a fiscalizar os projetos financiados pelo FECRIANÇA.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Ademais, a Unidade Técnica ainda pontuou que foram transferidos R$ 2.412.754,74 (dois milhões, quatrocentos e doze mil, setecentos e cinqüenta e quatro reais e setenta e quatro centavos), através de convênios a entidades, sob a responsabilidade do FECRIANÇA, e que não tiveram a devida prestação de contas apresentada pelo CECA.

A irregularidade acima ostenta acentuada gravidade, vez que compete ao órgão repassador dos recursos a atividade fiscalizatória, de forma integral, de todos os convênios firmados, conforme previsão expressa nos §§§1º, 2º e 3º do art. 4º da Resolução nº 144/2013 editada por esta Corte de Contas.

Dessa forma, a legislação não prevê a possibilidade de controle por amostragem dos convênios firmados, nem tampouco adota como critério o valor repassado ou quantidade da habitantes municipal, sendo obrigatória a fiscalização de **todos** os convênios firmados, como forma de assegurar a execução do objeto, a boa e regular aplicação dos recursos, a regularidade das informações prestadas, bem como o cumprimento das metas previstas no Plano de Trabalho.

Ademais, a entidade repassadora dos recursos não tem somente o dever de fiscalizar, mas também de adotar as medidas cabíveis ao ressarcimento dos recursos irregularmente aplicados, bem como comunicar os indícios de crimes ao Ministério Público Estadual, sob pena de responder pelos danos causados ao erário.

Diante disso, a SJDHDS apenas deve firmar convênios proporcionalmente à sua capacidade técnica de fiscalizá-los, de acordo com as exigências previstas na legislação em comento.

É que, ao planejar a execução de determinada política pública de forma descentralizada, mediante transferência voluntária de recursos públicos a entidades privadas, o gestor público **deve necessariamente levar em consideração**, como elemento fundamental, a sua **capacidade institucional de controlar adequadamente a aplicação dos recursos a serem repassados**, evitando, com isso, a ocorrência de inúmeras irregularidades na execução dos convênios e instrumento congêneres. Ao não proceder desta forma, repassando recursos em patamar significativamente superior à capacidade de controle do órgão, o gestor acaba por acentuar, de forma temerária, o risco de ocorrência de irregularidades graves que poderiam ser evitadas com um controle interno (fiscalização e acompanhamento) mais eficiente.

Esse, aliás, é o entendimento que vem sendo adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nas hipóteses em que identifica descompasso entre o quadro de pessoal do órgão concedente e o volume de recursos transferidos por meio de convênios. Confira-se, a título ilustrativo, os seguintes precedentes da Egrégia Corte de Contas federal:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

> **Enunciado:**
> O concedente somente pode formalizar convênios quando dispor de condições técnico-operacionais para avaliar os planos de trabalho, acompanhar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, e analisar as respectivas prestações de contas em prazo oportuno. (**Acórdão 2485/2010** – Plenário).
>
> **Enunciado:**
> Os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar in loco a execução física da avença, sob pena de responsabilidade. (**Acórdão 3642/2012 –** Segunda Câmara).

Ademais, diante do elevado montante dos recursos repassados através de convênio no período de 2012 a 2015, se revela necessária a expedição de **determinação** para que a **SJDHDS** acompanhe as prestações de contas dos ajustes em tela, ou instaure a Tomada de Contas Especial em caso de não encaminhamento tempestivo.

Por fim, a Auditoria identificou que o CECA estava com limitado quadro de recursos humanos e materiais, não obstante a SJDHDS tenha a obrigação de fornecer os subsídios necessários os funcionamento deste Conselho.

Nos moldes outrora apontado, esta insuficiência é decorrente do próprio quadro defasado de servidores da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), razão pela qual deve ser imediatamente deflagrado concurso público para recrutamento de servidores efetivos com competência para o desenvolvimento das atividades necessárias.

Ademais, diante das demais fragilidades apontadas na atuação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente **(CECA)**, esta *Parquet* de Contas merece **determinar** que o **CECA** elabore, no prazo de 90 dias, o diagnóstico da situação da criança e do adolescente no Estado, bem como os Planos Decenal Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; realize as reuniões mensais ordinárias; estabeleça uma agenda para atuação articulada com o CEAS e com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs); e monitore e fiscalize os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do FECRIANÇA.

3. Execução do PPA 2012-2015

Na parte final de seu relatório a Auditoria externou suas impressões acerca da execução do Plano Plurianual do quadriênio 2012-2015, no que diz respeito aos Programas Criança e Adolescente e Proteção Social, avaliando se as ações orçamentárias (projetos e atividades) ofertaram produtos e serviços de acordo com o previsto e em aderência com o Plano Plurianual, bem como se as metas e compromissos indicados foram acompanhados e monitorados para o alcance dos objetivos pretendidos.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Antecedendo a análise das aludidas considerações da Auditoria, e considerando que referido plano afigura-se como um dos principais instrumentos de planejamento das ações governamentais, oportuno se revela dedicar algumas linhas ao delineamento normativo atinente ao planejamento da atividade administrativa, especialmente no que se refere a elaboração e execução das políticas públicas.

Sobre o tema, cumpre esclarecer que modelo orçamentário dos entes federativos foi delineado pela Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 165, elencou os instrumentos normativos que deverão integrar o ciclo orçamentário. Neste sentido, segundo disposições constitucionais, a atividade orçamentária será objeto de três leis de iniciativa do Poder Executivo, a saber: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA

> *Constituição Federal de 1988*
>
> *Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
>
> *I - o plano plurianual;*
>
> *II - as diretrizes orçamentárias;*
>
> *III - os orçamentos anuais.*
>
> *§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*
>
> *§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

Por força do princípio da simetria, as disposições constitucionais acima postas foram levadas ao texto da Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 159.

Nota-se que as normas constitucionais aqui colacionadas, além de definirem as funções que PPA, LDO e LOA devem desempenhar na atividade financeira do Estado, apontam elementos e vetores de gestão que deverão constar nas leis orçamentárias em epígrafe.

No que diz respeito ao PPA, de forma sintética, pode-se afirmar que este constitui-se o eixo central ou estruturante do planejamento das atividades e ações governamentais. Sinteticamente, o conteúdo nuclear do PPA é a fixação, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivo e metas governamentais para 4 exercícios financeiros.

No caso específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os manuais de orçamento público, em uníssono, lecionam que, dentre suas funções, merecem destaque: **(i)** o estabelecimento de parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, com vistas a permitir o cumprimento das

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

metas e dos objetivos contemplados no PPA e **(ii)** a seleção ou escolha, a partir dos programas constantes do PPA, daqueles que serão priorizados na execução do orçamento do exercício subsequente. Nesta linha, importa colacionar o ensinamento de Regis de Oliveira[4], no qual ele ressalta da importância da LDO, não apenas como instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual, mas sobretudo como ferramenta de planejamento das metas e prioridades

> *Ora, a lei de diretrizes, o próprio nome está dizendo, deve traçar as regras gerais para a aplicação ao plano plurianual e também aos orçamentos anuais. Deve traçar "metas e prioridades" que deverão constar do plano plurianual, orientando "elaboração da lei orçamentária anual", ou seja, o que deve ela conter. Deverá dispor, também, "sobre as alterações na legislação tributária", isto é, quando pode haver a inserção das receitas.*

Por sua vez, e constituindo-se a última peça da chamada tríade orçamentária, a Lei Orçamentária Anual – LOA nasce com fins de dar concretude fática (execução orçamentária, financeira e operacional) aos programas, projetos, metas e prioridades estipuladas tanto no PPA quanto na LDO.

Ainda no diz respeito à função de planejamento desempenhada pelas peças orçamentárias aqui debatidas, impende aqui destacar a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), instrumento normativo que, tendo regulamentado dispositivos constitucionais, reforçou a necessidade de compatibilização e/ou integração entre PPA, LDO e LOA. Neste sentido, vale transcrever o *caput* do art. 5º da LRF:

> Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
> [...]

Além de ressaltar a necessidade de compatibilização entre PPA, LDO e PPA, a LRF deixou assente que a inobservância ao regramento moldurado nas peças orçamentárias atrai a chamada responsabilização fiscal. Nesta linha de intelecção, cumpre destacar que o desenvolvimento de atividades governamentais dissociadas de ações, diretrizes ou programas previstos no PPA, na LDO ou na LOA representa execução de despesa não autorizada, materializando conduta ilegal e lesiva ao patrimônio público; é o que se extrai dos arts. 15, 16 e 17, in verbis:

> Lei n.º 101/2000
>
> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a

[4] Oliveira, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª Edição, revisada e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p 369.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[..]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[..]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2° Para efeito do atendimento do § 1°, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1° do art. 4°, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

[...]

§ 4° A comprovação referida no § 2°, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Em suma, o conjunto de atividades governamentais deve pautar-se, ainda que não exclusivamente, no planejamento orçamentário, com imprescindível observância à tríade PPA - LDO - LOA, primando, especialmente, pela compatibilidade entre multirreferidas peças orçamentárias, conforme preceituado pela LRF.

Ao examinar a execução do PPA 2012-2015, a 7ª CCE constatou incoerências entre as entregas e iniciativas com as ações orçamentárias às quais estavam vinculadas (Quadros 06 e 07 do Relatório de Auditoria- fls. 93/95) Detectou-se, de igual modo, que 3 ações orçamentárias[5], relacionadas ao Programa Proteção Social, não tinham vinculação com qualquer entrega ou iniciativa; em mesmo sentido, apurou-se que as entregas ou iniciativas "Capacitação de Operadores Responsáveis por Serviços Socioassistenciais" (relacionada ao Programa Proteção Social) e "Elaboração do Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitário" (atinente ao Programa Criança e Adolescente) careceram de vinculação com qualquer ação orçamentária.

[5] 6721- Apoio à gestão Municipal nas Ações do Programa Bolsa Família; 5076- Implantação de Projeto de Desenvolvimento Comunitário em Apoio à Política de Assistência Social; e 4563- Acompanhamento de Ações de Combate à Pobreza.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Conforme aqui já defendido, deve haver compatibilidade e interação harmônica entre as leis que compõem o sistema de leis orçamentárias. Para tanto, é imperioso que as leis orçamentárias anuais demonstrem, expressamente, os elementos que vinculam LOA e as iniciativas constantes do PPA. Nunca é demais lembrar que referido nexo vinculativo decorre de imposição do plexo normativo que cuida do atividade financeira do Estado. Por fim, é preciso ter em mente que a integração plena entre PPA, LDO e LOA é condição necessária à eficiência do gasto publico, bem como ao alcance dos resultados almejados por ocasião da formatação da política pública como um todo.

Enfim, a não indicação, na LOA, dos elementos que demonstrem sua compatibilidade com o PPA macula a almejada transparência na execução da política pública, inibindo a mensuração comparativa entre o planejado e o executado. Por via de consequência, restam prejudicados: **(i)** o alcance dos objetivos estratégicos; **(ii)** a avaliação dos resultados; **(iii)** a atividade de monitoramento e controle; **(iv)** a adoção de medidas corretivas ou de ajustes; **(v)** o aperfeiçoamento operacional das ações, com fins de se empreender melhores padrões de eficácia e eficiência executória.

Adiante, a Unidade Técnica registrou a não implementação de entregas e iniciativas previstas no PPA 2012-2015, às quais estavam atreladas 3 ações orçamentárias do Programa Criança e Adolescente[6] (no âmbito do FECRIANÇA) e 4 ações do Programa Proteção Social[7] (previstas para o FEAS). As evidências , no período compreendido entre 2012 e 2015, ocorrências que simultaneamente: **(i)** denuncia o descumprimento das leis orçamentárias; **(ii)** revela a ineficiência da gestão do dinheiro público e **(iii)** denota menosprezo pelas ações voltadas à assistência social.

A respeito, cabe aqui transcrever o art. 3º da Lei n.º 12.504/2011 (PPA 2012-2015), onde são apresentadas, dentre outras, as definições e funções desempenhadas pelos instrumentos e atributos nucleares do planejamento e gestão das políticas públicas, no âmbito do PPA. Vejamos:

> Art. 3º - O Plano Plurianual 2012-2015, alicerçado no fortalecimento da função de planejamento governamental, pelo maior diálogo com a dimensão estratégica e estruturação na dimensão tática, está organizado em Eixos Estruturantes e respectivas áreas temáticas, em que as políticas públicas estão expressas por meio de Programa, composto por Ementa, Indicadores, Recursos do Programa e Compromissos.
>
> § 1º - A Ementa, formulada a partir das diretrizes estratégicas, expressa o resultado ou impacto pretendido pela ação de governo.
>
> § 2º - Os Indicadores são instrumentos que permitem identificar e aferir a efetividade do Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.
>
> § 3º - Os Recursos do Programa indicam uma estimativa para a consecução dos Compromissos.

[6] Ação 2601- Capacitação de Conselheiros de Direitos e Tutelares, 2602- Implementação de Base de Dados do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, 5446- Realização de Campanha de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes.

[7] Ação 2246- Avaliação dos Resultados Alcançados pelo Programa Bosa Família no Estado da Bahia, 4043- Apoio à Gestão Municipal e Fortalecimento das Instâncias de Controle, 5173- Recuperação de Unidade de Assistência Social, 2443- Diagnóstico Situacional do Sistema Único de Assistência

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

> § 4º - Os Compromissos refletem o que deve ser feito e as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Entregas ou Iniciativas, sob a responsabilidade de um órgão setorial, e tem como atributos:
>
> I - Meta: uma medida do alcance do Compromisso, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa;
>
> II - **Entrega ou Iniciativa**: declara as iniciativas a serem empreendidas para a entrega de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. (Grifos nossos)

Ampliando a análise, cumpre repisar que o Plano Plurianual aqui debatido estabeleceu diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual para despesas relativas aos programas de duração continuada (dentre outras), visando atender ao comando do art. 159 da Constituição Estadual. Nesta linha, vale transcrever o art. 2º da Lei n.° 12.504/2011 (instituidora do PPA 2012-2015), dispositivo que elenca os princípios norteadores da peça orçamentária em comento:

> Art. 2º - O PPA 2012-2015 tem como princípios norteadores:
>
> **I - a inclusão social**;
>
> **II - a participação social**;
>
> III - a sustentabilidade ambiental;
>
> IV - a afirmação dos direitos do cidadão;
>
> V - o desenvolvimento com equidade;
>
> **VI - a gestão transparente e democrática**;
>
> VII - a excelência na gestão (Destaques não constantes do texto original).

Extrai-se do comando normativo acima transcrito, notadamente dos incisos **I**, **II** e **VI**, que o Poder Executivo estadual, ao definir as balizas de planejamento da gestão das políticas públicas, para quadriênio em epígrafe, elegeu, dentre outros, princípios norteadores intrinsecamente ligados aos programas sociais aqui discutidos - Crianças e Adolescente (Programa 109) e Proteção Social (111).

Correlacionado-se o rol de princípios que emolduraram a gestão de políticas públicas para quadriênio 2012 - 2015, com o conjunto de apontamentos feitos pela Auditoria - notadamente no que se refere à não implementação de entregas e/ou iniciativas previstas no PPA -, conclui-se que as evidências produzidas, além de representarem menosprezo executório às políticas públicas de cunho socioassistencial e abandono das ferramentas de planejamento governamental (PPA, LDO e LOAs), materializam mácula ao princípio da legalidade; isso porque o Poder Executivo, enquanto braço administrativo do Estado, deixou de cumprir compromissos assumidos e levados ao texto de lei (PPA), aos quais estavam associadas políticas públicas voltadas à tríade principiológica inclusão social - participação social - gestão transparente e democrática (respectivamente, incisos I, II e VI do art. 2º da Lei n.° 12.504/2011, instituidora do PPA 2012-2015).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Em suma, tendo em vista que as chamadas entregas ou iniciativas constituem-se estabelecimentos das medidas a serem adotadas com fins de viabilizar a entrega de bens e serviços a cada aglomerado social (conforme dispõe o art. 3º, §4º, II da Lei 12.504/2011, acima transcrito), a não implementação das multirreferidas inciativas ou entregas, numa análise macro, comprometeu o alcance dos objetivos estipulados, o que, por corolário lógico, representa ineficiência e falha na prestação do serviço.

4. IRREGULARIDADES COMUNS AOS TRÊS ASPECTOS DO ESCOPO DA AUDITORIA

Prosseguindo na análise, além do conteúdo operacional, a Auditoria contemplou, em seu exame, aspectos atinentes às execuções financeiras do programas governamentais alhures identificados. Neste sentido, tendo em vista a amplitude dos achados auditoriais da 7ª CCE, cumpre agrupar as irregularidades de maior relevância, dentre aquelas consignadas às fls. 108/126, vez que referidas ocorrências foram identificadas e evidenciadas nos três eixos temáticos (*Desenvolvimento das Competências Estaduais no âmbito da Política de Assistência Social; Atuação do Conselho Estadual da Assistência Social (CEAS) e do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CECA), e; Execução do PPA 2012/2015*) que compuseram o escopo auditorial examinado:

a) convênios sem a necessária apresentação de planos de trabalho e de relatórios técnicos e financeiros;
b) documentação insuficiente no que tange a comprovação da regularidade de pagamentos efetuados em favor de convenentes;
c) Incipiente controle interno na administração pública;
d) formalização inadequada e insuficiente de registros administrativos relacionados a produtos e ações orçamentárias;
e) procedimentos insuficientes de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações orçamentárias e dos programas do PPA;
f) comprometimento da validação dos produtos entregues e dos resultados alcançados com as ações orçamentárias executadas;
g) comprometimento dos compromissos pactuados no âmbito de programas governamentais;
h) ausência de informações sobre a execução física das ações orçamentárias;
i) comprometimento da validação dos produtos entregues e dos resultados alcançados;
j) pouca cultura de monitoramento e avaliação nas secretarias, órgãos e entidades envolvidas na execução de programas previstos no PPA;
l) fragilidade de controle interno da SJDHDS;
m) baixa utilização do PPA enquanto instrumento de gestão e planejamento;
n) desprezo das metas e compromissos como elementos direcionadores da gestão;
o) baixa transparência da relação entre a execução das ações orçamentárias e o plano pactuado com a sociedade;
p) execução orçamentária-financeira não espelhando a realidade dos gastos relacionados à ação orçamentária;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

q) ausência de procedimentos para acompanhamento, monitoramento e avaliação de metas e compromissos dos programas levados ao PPA (item 3.4)

r) baixa capacidade de identificação de entraves operacionais, com fins de adoção de medidas corretivas|.

Considerando os contornos jurídicos das ocorrências acima elencadas, pode-se afirmar que as mesmas orbitaram nos seguintes núcleos centrais: **(a)** caráter genérico das entregas e iniciativas descritas no Plano Plurianual; **(b)** deficiência de controle interno e **(c)** falta de indicadores fidedignos à mensuração de resultados.

No que se refere ao caráter genérico das entregas e iniciativas atreladas aos programas examinados, referidos componentes constituem-se definições das medidas práticas voltadas à viabilização das entregas de bens e serviços previstos em cada programa (vide art. 3º, §4º, II da Lei 12.504/2011, aqui já transcrito). Desse modo, a concretização das ações orçamentárias depende, diretamente, da precisa e detalhada definição, das entregas e iniciativas levadas às peças de planejamento orçamentário; se não forem precisamente descritas, na peça primaz do planejamento orçamentário (PPA), de modo a permitir a inequívoca identificação do serviço a ser prestado ou do bem a ser ofertado a cada grupo social, o desenvolvimento das ações orçamentárias nas LOAs (instrumento de operacionalização de cada atividade) restará comprometido e, por via de consequência, a própria execução do PPA e o alcance dos objetivos almejados.

Cumpre destacar que, em similitude ao que se observara em relação às entregas e iniciativas, a Auditoria apontou a utilização de termos genéricos para definição das próprias ações orçamentárias (item 3.1.2). Vale dizer que o caráter genérico que permeou as iniciativas e entregas acabou impregnando o processo de definição de diversas ações. Referida imprecisão, além de impossibilitar ou dificultar a identificação do que será ofertado ou executado, dar margem a subjetividades ou polissemias interpretativas, inadequação inadmissível em instrumentos de planejamento de ações governamentais, sob pena de comprometer, não apenas o alcance das metas e objetivos estipulados, mas também o acompanhamento, a avaliação de desempenho operacional da política pública e, especialmente, a transparência do processo de execução das ações do PPA.

Ainda no que diz respeito ao caráter genérico que permearam as ações do PPA 2012-2015, vale aqui destacar que na Auditoria Operacional procedida, pelo TCE/BA, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Educação Básica (Processo n.º TCE/007344/2013 com julgamento em 23/09/2014) foram identificadas ações orçamentárias despidas do imprescindível detalhamento de entregas, iniciativas, produtos e serviços a serem materializados. Referidas inadequações, além das indesejáveis consequências aqui já discutidas, distanciaram o orçamento de suas funções de planejamento e controle.

A 7ª CCE apontou a existência de deficiências nos controles internos e registros administrativos

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

para que a SJDHDS pudesse verificar a execução das ações orçamentárias.

Nesse sentido, sabe-se que o controle interno é aspecto fundamental da atividade administrativa de toda e qualquer organização, pública ou particular, ao lado do planejamento, da organização e da direção. É o controle interno que propiciará a avaliação e a mensuração dos resultados de uma ação executada por determinado órgão da Administração Pública, permitindo ao seu titular aferir se os objetivos e metas inicialmente planejados estão sendo atingidos, e em que medida.

Ademais, o dever de controle, além de compor o núcleo essencial da própria atividade de administrar, decorre do princípio jurídico-constitucional da eficiência ou da boa administração, positivado no art. 37, caput, da CF, não sendo possível admitir, dentro de uma perspectiva de administração eficiente, que um órgão público planeje, coordene e execute Ações Orçamentárias, com dispêndio de recursos públicos, sem possuir mecanismos que lhe permitam avaliar permanentemente se – e em que medida – os resultados previstos estão sendo atingidos pelas ações desenvolvidas, em ordem a possibilitar a correção de eventuais desvios e a consequente otimização dos recursos disponíveis.

Chegando ao último núcleo temático, da segregação acima formulada, cumpre tratar da falta de indicadores fidedignos à mensuração de resultados e/ou padrões de desempenho das políticas públicas.

Conforme já consignado no presente opinativo, o Poder Executivo constitui-se o braço administrativo do Estado, sendo, portanto, o responsável máximo pela formulação, implementação, execução, acompanhamento/monitoramento e controle das políticas públicas. Nesse conjunto de atribuições e responsabilidades estatais, impende reconhecer as demandas sociais têm exigido um grau cada vez mais elevado de eficiência na atuação estatal, o que, por via de consequência, tem requerido tanto dos centros de competências (órgãos e entidades), quanto dos próprios gestores públicos, aperfeiçoamentos atinentes aos processos de elaboração e execução, monitoramento, controle, avaliação e ajustes dos programas contemplados nos programas governamentais (notadamente PPA). Insta salientar o crescente destaque dado às atividades de monitoramento, controle e de avaliação dos Planos Plurianuais.

Estabelecida a premissa de que, ao lado de adequados processos de elaboração, planejamento e execução dos programas governamentais, o êxito das políticas públicas também dependerá das atividades de acompanhamento, controle e ajustes, imperioso reconhecer o importante papel que deve ser desempenhado pelos indicadores de desempenho e de resultado de referidos programas e políticas. Vide que, no quadriênio abrangido pelo PPA 2012-2015, a função desempenhada pelos indicadores acerca dos resultados anuais dos programas governamentais levada

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

ao texto da Lei n.° 12.504/2011, em seu art. 3º, § 2º, *in verbis*:

> Art. 3º - O Plano Plurianual 2012-2015, alicerçado no fortalecimento da função de planejamento governamental, pelo maior diálogo com a dimensão estratégica e estruturação na dimensão tática, está organizado em Eixos Estruturantes e respectivas áreas temáticas, em que as políticas públicas estão expressas por meio de Programa, composto por Ementa, Indicadores, Recursos do Programa e Compromissos.
>
> [...]
>
> § 2º - Os Indicadores são instrumentos que permitem identificar e aferir a efetividade do Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.
>
> [...]

Voltando ao núcleo meritório dos autos, a 7ª CCE consignou, além da falta de acompanhamento e monitoramento dos indicadores de programas contemplados no PPA 2012-2015, o que compromete o controle, a eficiência e a transparência do execução dos programas, inadequações e inconsistências dos indicadores elaborados e/ou selecionados para mensuração dos resultados e impactos. Vale transcrever, a título ilustrativo, manifestação da 7ª CCE acerca do achado, em comento, evidenciado no âmbito dos Programas Criança e Adolescente e Proteção Social:

> A análise da documentação encaminhada pela SJDHDS evidenciou a inexistência de acompanhamento e monitoramento dos indicadores previstos para os Programas Criança e Adolescente e Proteção Social do PPA 2012-2015.
>
> Em resposta à solicitação da Auditoria, a SJDHDS, por meio do Ofício nº 1451/15/GAB/SJDHDS, informou que os indicadores do PPA não necessariamente correspondem aos indicadores sugeridos pela Secretaria:
>
>> [...] pode-se afirmar que os indicadores do PPA não necessariamente correspondem aos indicadores sociais sugeridos pela equipe de profissionais técnicos da SAS nos processos de elaboração de PPA, resultando e prevalecendo o entendimento de técnicos de outras secretariais (com especial destaque para a SEPLAN), em detrimento de alguns dos indicadores defendidos pela Assistência Social.
>
> Embora a SJDHDS tenha apresentado a mensuração de dois indicadores, no documento encaminhado como memória de cálculo dos indicadores dos programas do PPA, a síntese da avaliação dos indicadores informa que nenhum indicador é utilizado para realizar o acompanhamento do Programa. Nas entrevistas realizadas com os gestores da Superintendência de Assistência Social (SAS) e da Coordenação de Proteção à Criança e ao Adolescente foi confirmado

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

> que os indicadores previstos nos programas não são acompanhados e nem monitorados. Além disso, foi informado que os indicadores foram construídos pela SEPLAN e que não refletem as ações da Secretaria fidedignamente. Pelo exposto, destacam-se como causas a baixa apropriação dos indicadores do PPA por parte da Secretaria; a deficiência do processo de elaboração do PPA; a insuficiência de dados sistematizados que subsidiem o processo de elaboração/seleção dos indicadores dos programas para o PPA; e a baixa cultura de monitoramento e avaliação no âmbito da gestão governamental. Por sua vez, os efeitos identificados são: inadequação e inconsistência dos indicadores elaborados/selecionados para mensuração dos resultados e impacto dos Programas Criança e Adolescente e Proteção Social e comprometimento da realização das atividades de monitoramento e avaliação dos dois Programas. (pág. 126 do Relatório de Auditoria).

A partir das evidências produzidas pela Auditoria, inescondível resta que os indicadores adotados à avaliação dos programas governamentais sejam aperfeiçoados, especialmente no que tange sua dimensão qualitativa, com o que se terá dados confiáveis, voltados ao fidedigno monitoramento dos programas do Plano Plurianual; somente assim, poder-se-á otimizar as ações governamentais.

Cumpre advertir, porém, que indo além de simples componentes de mensuração do grau de efetividade e de eficiência das ações governamentais, os indicadores em comento devem servir à comparação de resultados, bem como à sinalização de ajustes (operacionais ou instrumentais) nas políticas públicas executadas. Neste viés, cabe aqui colacionar a pertinente definição de indicador (na abordagem de controle) apresentada pela Auditoria:

> Um indicador pode ser visto como a representação numérica relacionada a uma determinada realidade que se deseja observar. É uma ferramenta altamente utilizada no contexto das políticas públicas, pois permite que os diversos atores envolvidos (gestores, sociedade, órgãos de controle, entre outros) **tenham possibilidade de mensurar a situação que se deseja intervir em momentos distintos**, principalmente as condições atual e futura (após a execução do programa formulado) – (pág. 125, com grifos nossos).

Guardando os mesmos contornos jurídicos da ocorrência em discussão, registre-se que a 7ª CCE também detectou fragilidades relacionadas ao acompanhamento, monitoramento e avaliação das Metas dos Compromissos dos Programas do PPA (item 3.4), o que materializa inobservância a determinação levada ao texto da Constituição Estadual de 1989 que, em seu art. 90 reza:

> Art. 90 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

> I - **avaliar o cumprimento das metas previstas** no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado; (Destaques não constantes do texto original).

Em suma, as evidências levadas ao opinativo da 7ª CCE, neste ponto debatidas, revelam deficiências estruturais, financeiras e operacionais incidentes sobre o monitoramento, controle e avaliação tanto dos padrões de desempenho, quanto da eficácia e dos resultados das ações orçamentárias associadas aos programas governamentais, contemplados nos Planos Plurianuais. Insistindo em nesse modo de gerir, no qual muito atos de gestão são praticados com desprezo às ferramentas de controle e inobservância aos instrumentos legais de planejamento (notadamente leis orçamentárias), o Poder Executivo estadual – incluindo suas distintas células administrativas – estará afrontando os princípios constitucionais de regem a Administração Pública, especialmente legalidade, moralidade e eficiência.

3. CONCLUSÃO

Diante do quadro fático-jurídico exposto, o Ministério Público de Contas OPINA:

a) pela **juntada** de cópias da presente auditoria aos **Processos de Prestação de Contas** da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social **(SJDHDS),** da Secretaria da Fazenda **(SEFAZ)** e da Secretaria de Planejamento **(SEPLAN)** referentes **ao exercício de 2016,** nos termos do art. 7º, da Resolução nº 192/2014 c/c com o Anexo III da Resolução nº 160/2016, ambas desta Corte de Contas, tendo em vista a natureza sistêmica das irregularidades atinentes às execuções financeiras dos programas governamentais discutidas na presente auditoria, bem como as inconformidades verificadas nos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), de modo a demandar a atuação das diversas Secretarias mencionadas.

b) observada a natureza da atividade de controle, a qual deve primar pela correção das irregularidades, sugere-se a expedição de **DETERMINAÇÕES** a(o):

(***i***) **<u>Secretaria de Justiça, Direito Humanos e Desigualdade Social</u> (SJDHDS)** para que:

a) através da Superintendência de Assistência Social (SAS): a) elabore no prazo de 90 dias, os Planos Decenal e Estadual de Assistência Social; b) elabore o diagnóstico das necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na assistência social; c) confeccione os Planos Estaduais e Nacionais de Capacitação e Educação permanente, ofertando, de forma sistemática e continuada, a capacitação específica para os profissionais, gestores e unidades de acolhimento, e; d) realize o monitoramento e avaliação dos resultados das ações para retroalimentar o planejamento e garantir a execução das ações de forma eficiente;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

b) por intermédio da Superintendência de Assistência Social (SAS), produza um plano e cronograma para expedição e revisão de normas, materiais informativos e orientações técnicas para auxiliar os municípios na execução da Política de Assistência Social;

c) preste o efetivo apoio técnico e financeiro aos municípios na implantação da vigilância socioassistencial; pactue os Planos de Providências e Apoio para os municípios com pendências e irregularidades; bem como implemente os processos de assessoramento e acompanhamento proativos e preventivos;

d) realize diagnóstico e elabore um Plano Estadual de regionalização de acolhimento de crianças, jovens e adolescentes, com vistas a implementar a regionalização dos serviços de acolhimento pra crianças adolescentes e jovens de alta complexidade no âmbito do Estado da Bahia;

e) diante do elevado montante dos recursos repassados através de convênio no período de 2012 a 2015, acompanhe as prestações de contas dos ajustes em tela, ou instaure a Tomada de Contas Especial em caso de não encaminhamento tempestivo;

f) encaminhe a prestação de Contas do Convênio n. 54/2013 para a regular apreciação e julgamento pela Segunda Câmara desta Corte de Contas, com fulcro no art. 10 da Resolução nº 144/2013 deste TCE.

(ii) **Governo do Estado da Bahia** para que:

a) através da Secretaria de Adiministração do Estado da Bahia (SAEB), deflagre, imediatamente, a realização de concurso público para a estruturação do quadro de pessoal da Superintendência de Assistência Social (SAS), responsável pelo apoio técnico aos Municípios e para corrigir a insuficiência de pessoal do quadro da SJDHDS;

b) implemente, urgentemente, o sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação da assistência social, com o fito de se garantir uma instrumentalização das atividades, além de permitir o efetivo exercício do controle social em relação a tais políticas públicas.

(iii) **Procuradoria Geral do Estado da Bahia** para que:

a) urgentemente, conclua o processo de revisão do Regimento Interno da SJDHDS, definindo a estrutura e competências dos seus órgãos, garantindo, assim, o seu regular funcionamento.

(iv) **Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS)** para que:

a) desenvolva metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

de assistência social, conforme estabelecido no art. 117, §2º, inciso IV, Resolução nº 33/2012 do CNAS;

b) aprimore a fiscalização e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Estadual de Assistência, em cumprimento ao art. 121, IX da Resolução nº 33/2012 do CNAS c/c art. 9º, inciso IX, da Lei nº 6.930/95 e art. 2º, inciso IX, do seu Regimento Interno;

c) estabeleça mecanismos de articulação permanente entre os Conselhos de Assistência Social, em observância a atribuição estabelecida no art. 121, inciso XVI da Resolução nº 33/2012; e

d) realize as devidas assembléias ordinárias previstas no art. 9º do seu Regimento Interno.

(v) **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CECA)** para que:

a) elabore, no prazo de 90 dias, o diagnóstico da situação da criança e do adolescente no estado e os Planos Decenal Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, em cumprimento aos incisos IX e XIII do art. 4º do seu Regimento Interno;

b) realize as reuniões mensais ordinárias previstas no art. 15 do seu Regimento Interno;

c) estabeleça uma agenda para atuação articulada com o CEAS e com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs), em observância à exigência prevista nos incisos V e XV do art. 4 do seu Regimento Interno; e

d) monitore e fiscalize os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do FECRIANÇA, em consonância com o art. 9º, inciso VII, da Resolução nº 137/2010 do CONANDA.

Além disto, este Órgão Ministerial sugere também a expedição de **RECOMENDAÇÃO** para que **a Coordenadoria de Controle Externo competente** verifique se

a) nos próximos trabalhos realizados no âmbito da SJDHDS, se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA) já elaborou o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme determinado na Resolução n 161/2013 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);

b) a SJDHDS tomou as providências que lhe competiam no sentido de solicitar do Poder Executivo a realização de concurso público para o preenchimento dos seus cargos, explicitando os motivos de urgência que a demanda requer.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Por fim, esta representante do *Parquet* de Contas informa o encaminhamento das principais peças que compõem estes autos ao Ministério Público Estadual, a fim de averiguar o possível cometimento de crimes contra a Administração Pública e atos de improbidade administrativa por parte dos gestores responsáveis.

Salvador, 14 de junho de 2017.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Camila Luz de Oliveira
Procurador do Ministério Público - Assinado em 14/06/2017

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MJIWMTEZ