TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

SEÇÃO ANALÍTICA DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DA BAHIA

EXERCÍCIO 2020

PROCESSO Nº TCE/002683/2021

SALVADOR

2021

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

SUMÁRIO

2 SEÇÃO ANALÍTICA 12
2.1 ANÁLISES E PROCEDIMENTOS AUDITORIAIS 12
2.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO 14
2.2.1 Ausência de Documentos e Informações 15
2.2.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria 23
2.3 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2019 23
2.4 ASPECTOS MACROECONÔMICOS 38
2.4.1 Informações sobre a crise sanitária do coronavírus na Bahia e no Brasil 38
2.4.2 Produto Interno Bruto (PIB) 40
2.4.3 Comércio 41
2.4.4 Inflação, Taxa de Câmbio e Juros 42
2.4.5 Empregos 43
2.4.6 Ranking de Competitividade dos Estados 46
2.5 PLANEJAMENTO 49
2.5.1 Planejamento de Médio Prazo 50
2.5.1.1 Revisão do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 50
2.5.1.1.1 Descumprimento reincidente de Determinação do TCE/BA, bem como de Recomendação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercício 2019, para estabelecimento, nos Indicadores do PPA, de Índice Esperado para cada ano e para o Final do Plano 51
2.5.1.1.1.1 Sugestões de deliberações da Auditoria 56
2.5.1.1.2 Deficiência no estabelecimento das Metas para os Compromissos dos Programas que comprometem a demonstração do desempenho do PPA 2020-2023 56
2.5.1.1.2.1 Sugestões de deliberações da Auditoria 62
2.5.2 Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023 62
2.5.2.1 Incompatibilidade entre o prazo legal de envio do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 à Assembleia Legislativa e o prazo legal e constitucional para recebimento e apreciação por este Tribunal, respectivamente 63
2.5.2.1.1 Sugestões de deliberações da Auditoria 66
2.5.2.2 Deficiência de informações no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 - Ano I – 2020 66
2.5.2.2.1 Sugestões de deliberações da Auditoria 66
2.5.2.3 Fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I - 2020 67
2.5.2.3.1 Sugestões de deliberações da Auditoria 76

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.5.3 Compatibilidade entre as peças de planejamento 76
2.5.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 78
2.5.4 Análise das Ações Classificadas como Prioritárias 79
2.5.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria 81
2.6 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 81
2.6.1 Modificações Orçamentárias 81
2.6.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 89
2.6.2 Receita Pública 90
2.6.2.1 Modificação do índice de atualização monetária das receitas realizadas em exercícios anteriores 91
2.6.2.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 93
2.6.2.2 Receita realizada nos exercícios 2019 e 2020 94
2.6.2.3 Receita do ICMS nos exercícios 2019 e 2020 95
2.6.2.4 Transferências da União a título de auxílio financeiro para combate à COVID-19 96
2.6.2.5 Frustração na realização das Receitas de Capital 97
2.6.2.5.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 98
2.6.2.6 Receita Tributária 99
2.6.2.7 Receita Corrente Líquida (RCL) 100
2.6.2.8 Transferências Correntes 101
2.6.2.9 Operações de Crédito 101
2.6.2.10 Renúncia de Receita 102
2.6.2.10.1 Benefícios concedidos às empresas no âmbito do programa Desenvolve 103
2.6.2.10.2 Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada no exercício de 2020 103
2.6.2.10.2.1 Diferenças encontradas na apuração da Renúncia de Receitas realizada em 2020 104
2.6.2.10.2.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 105
2.6.2.10.2.2 Renúncia de Receita realizada superior à prevista, em três programas 105
2.6.2.10.2.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 107
2.6.2.10.3 Análise do comportamento da renúncia de receita e impacto desta na arrecadação nos últimos cinco exercícios 107
2.6.2.10.3.1 Ausência de apresentação de efeito das renúncias de forma regionalizada 108
2.6.2.10.3.2 Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da Renúncia de Receitas 109
2.6.2.10.3.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 110
2.6.2.10.4 Acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas 110
2.6.2.10.4.1 Fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas 111
2.6.2.10.4.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 112

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.10.5 Representatividade das renúncias face aos valores executados em saúde e educação 112
2.6.3 Despesa Pública 113
2.6.3.1 Pessoal e Encargos Sociais 113
2.6.3.1.1 Gastos com o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) 113
2.6.3.1.2 Despesas Relacionadas com Seguridade Social 114
2.6.3.1.3 Irregularidades no Adicional de Insalubridade 115
2.6.3.1.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 119
2.6.3.1.4 Indícios de irregularidades na concessão do auxílio emergencial a servidores públicos estaduais 120
2.6.3.1.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 122
2.6.3.2 Pagamento de encargos moratórios (multa e juros) 122
2.6.3.2.1 Subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento 124
2.6.3.2.2 Deficiências no repasse orçamentário e financeiro das despesas com concessionárias e no planejamento orçamentário 128
2.6.3.2.3 Impossibilidade de apurar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva 136
2.6.3.2.4 Pagamento de encargos moratórios decorrente de inconsistências no Sistema RH Bahia 138
2.6.3.2.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria 142
2.6.3.3 Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos 143
2.6.3.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 149
2.6.3.4 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental 149
2.6.3.4.1 Auditoria nos Contratos de Empresas de Publicidade 150
2.6.3.4.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 151
2.6.3.5 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) 151
2.6.3.5.1 Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários 165
2.6.3.5.2 Despesas com contas de consumo empenhadas por DEA em 2020 169
2.6.3.5.3 Subavaliação dos Restos a Pagar causada pela ausência de prévio empenho e pelo uso irregular de DEA 170
2.6.3.5.4 Considerações sobre o “Plano de Ação para Atendimento às Recomendações e Ressalvas do Tribunal de Contas do Estado Contas de Governo 2019” no tocante às Despesas de Exercícios Anteriores 171
2.6.3.5.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria 174
2.6.3.6 Restos a Pagar 175
2.6.3.6.1 Subavaliação de despesas inscritas em Restos a Pagar 175
2.6.3.6.2 Cancelamentos de despesas inscritas em Restos a Pagar 178
2.6.3.6.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria 181
2.6.3.7 Devolução de Recursos Federais 182
2.6.3.7.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 186
2.6.3.8 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais 186
2.6.3.8.1 Ausências de informações sobre as transferências voluntárias nas 187

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

DCCEs de 2020
2.6.3.8.2 Saldos das contas de convênios e congêneres no Balanço Patrimonial de 2020 187
2.6.3.8.3 Inadimplência relacionada à Prestação de Contas dos convênios 188
2.6.3.8.4 Deficiências nos controles sobre as prestações de contas dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias 190
2.6.3.8.5 Não atendimento à recomendação expedida no Parecer Prévio do exercício de 2019 192
2.6.3.8.6 Ausência de sistema de gestão e controle de convênios 196
2.6.3.8.7 Inconsistências nas informações sobre convênios apresentadas ao TCE/BA 197
2.6.3.8.8 Ausência de plataforma eletrônica legalmente exigida para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) 199
2.6.3.8.9 Sugestões de Deliberações da Auditoria 200
2.6.3.9 Execução de Despesas Relativas às Emendas Parlamentares 201
2.6.3.9.1 Execução Orçamentária e Financeira das Emendas Parlamentares Individuais 203
2.6.3.9.2 Execução desigual das Emendas Parlamentares Individuais 203
2.6.3.9.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria 208
2.6.3.10 Análise dos Pagamentos por Ofício das contraprestações das PPPs 208
2.6.3.10.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 215
2.6.3.11 Irregularidades na execução das despesas com a folha de pagamento de servidores 216
2.6.3.11.1 Emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos das folhas de servidores estaduais, descumprindo o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 219
2.6.3.11.2 Irregularidades na liquidação de despesas referentes às folhas de pagamentos de servidores estaduais 221
2.6.3.11.3 Inconsistências nos pagamentos dos valores líquidos das folhas de pagamento de servidores estaduais 223
2.6.3.11.4 Repasses de valores referentes à receita de IRRF e transferências de recursos para fundos estaduais, antes dos pagamentos das folhas de servidores 226
2.6.3.11.5 Pagamentos e contabilizações das consignações das folhas de pagamento de servidores de forma centralizada 228
2.6.3.11.6 Sugestões de Deliberações da Auditoria 230
2.7 GESTÃO PATRIMONIAL 231
2.7.1 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) 232
2.7.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 235
2.7.2 Disponibilidades 235
2.7.2.1 Permanência da não Regularização Tempestiva de Pendências Identificadas nas Conciliações Bancárias 236

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.2.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria 239
2.7.3 Dívida Ativa 239
2.7.3.1 Divergências entre os saldos da DAT nos Sistemas SIGAT e FIPLAN 239
2.7.3.2 Reconstituição de 32 Processos Administrativos Fiscais (PAFs) que haviam sido extraviados 240
2.7.3.3 Ineficácia das ações do Estado visando à redução do estoque da Dívida Ativa Tributária 240
2.7.3.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria 242
2.7.4 Outros Valores a Receber (Crédito por Dano ao Patrimônio) 242
2.7.4.1 Inconsistências na inscrição em responsabilidade de valores referentes a penalidades aplicadas pelo TCE/BA 243
2.7.4.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria 247
2.7.5 Outros Valores a Receber (Circulante e Não Circulante) 247
2.7.5.1 Empréstimos a Servidores – PROHABIT 248
2.7.5.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria 249
2.7.6 Investimentos 249
2.7.6.1 Estatais não dependentes 251
2.7.6.2 Fundos do Governo Estadual 251
2.7.6.3 Custos estruturais e fiscais em empresas 252
2.7.6.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria 253
2.7.7 Imobilizado 253
2.7.7.1 Reavaliações 254
2.7.7.2 Edificações 255
2.7.7.3 Obras em andamento 258
2.7.7.4 Bens de Uso Comum do Povo (Bens de infraestrutura) 259
2.7.7.5 Ativos de SPE – bens relacionados a Contratos de Concessão e de PPPs 259
2.7.7.6 Barragens e adutoras 260
2.7.7.7 Bens móveis 262
2.7.7.8 Sugestões de Deliberações da Auditoria 263
2.7.8 Empréstimos e Financiamentos 264
2.7.9 Fornecedores e Outras Contas a Pagar 265
2.7.10 Obrigações decorrentes de ativos oriundos de contratos de PPP 265
2.7.10.1 Contrato de PPP da Arena Fonte Nova 266
2.7.10.2 Contrato de PPP do Metrô de Salvador-Lauro de Freitas 267
2.7.10.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria 269
2.7.11 Demais Obrigações a Curto Prazo – Convênios recebidos a comprovar 269
2.7.11.1 Inconsistência de informações relacionadas com Convênios de Captação 270
2.7.11.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria 274
2.7.12 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais 274
2.7.12.1 Outras obrigações trabalhistas – Férias, 13º salário e licença prêmio 274
2.7.12.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria 275

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.13 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências) 276
2.7.13.1 Passivos de natureza tributária – saldos de ICMS a restituir a contribuintes 276
2.7.13.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 278
2.7.13.2 Provisão para Indenizações (Contingências) 278
2.7.13.3 Provisões para indenizações em processos ajuizados contra o Estado 281
2.7.13.4 Provisões para contingências não relacionadas a processos ajuizados 283
2.7.13.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria 284
2.7.14 Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV) 284
2.7.14.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 288
2.7.15 Provisões Matemáticas – Passivo atuarial 288
2.7.15.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP) 290
2.7.15.2 Resultados do RPPS/BA 292
2.7.15.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria 293
2.7.16 Patrimônio Líquido 294
2.7.16.1 Patrimônio Social e Reservas de Lucros 294
2.7.16.2 Resultados Acumulados 295
2.7.16.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria 297
2.8 ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS CONSOLIDADOS 297
2.8.1 Balanço Orçamentário 298
2.8.2 Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais 301
2.8.3 Balanço Financeiro e Demonstração do Fluxo de Caixa 302
2.8.4 Procedimentos de Consolidação 303
2.8.5 Procedimentos de Consolidação – Estatais Dependentes 304
2.8.6 Sugestões de Deliberações da Auditoria 307
2.9 GESTÃO FISCAL 308
2.9.1 Saúde e Educação 308
2.9.1.1 Apuração dos limites 308
2.9.1.1.1 Limite de gasto com Saúde 310
2.9.1.1.2 Limite de gasto com Educação 311
2.9.1.1.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria 319
2.9.2 Pessoal e Encargos Sociais 319
2.9.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal 319
2.9.2.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria 332
2.9.3 Previdência Oficial do Estado 332
2.9.3.1 Limite de Gastos com Inativos e Pensionistas 332
2.9.3.2 Criação ou Majoração de Benefícios Previdenciários 333
2.9.3.3 Gestão Previdenciária 333
2.9.3.3.1 Fragmentação das Atividades do RPPS/BA que deveriam estar sob a Responsabilidade do Órgão Gestor Único 333
2.9.4 Endividamento Público 334
2.9.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 335

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.9.5 Parcerias Público-Privadas (PPPs) 336
2.9.6 Resultado Primário 337
2.9.7 Resultado Nominal 338
2.9.8 Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) 340
2.10 SAÚDE **341**
2.10.1 Análise do Programa 313 341
2.10.1.1 Análise da execução dos Compromissos e da evolução das Metas do Programa 313 342
2.10.1.2 Insatisfatório Desempenho das Ações Orçamentárias com Indicativo de Prioridade 344
2.10.1.3 Discrepância Significativa entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias 345
2.10.1.4 Dificuldade para Evidenciar o Desempenho de Algumas Metas em Razão da Falta de Clareza de seu Descritor 348
2.10.1.5 Insuficiente Desempenho das Metas do Programa 313 350
2.10.1.6 Fragilidade das Informações Relativas ao Desempenho das Metas do Compromisso 3 352
2.10.1.7 Baixos Índices de Alcance das Metas do Compromisso 3 353
2.10.1.8 Subestimativa do Valor Anual de Alcance de Metas do Compromisso 3 354
2.10.1.9 Análise dos Indicadores 355
2.10.1.9.1 Indicadores Insuficientes para Mensurar as Transformações Previstas com a Implementação do Programa 357
2.10.1.9.2 Compromissos Desassociados dos Indicadores de Programa 358
2.10.1.9.3 Desempenho dos Indicadores 360
2.10.1.10 Considerações finais sobre o Programa 313 367
2.10.1.11 Sugestões de Deliberações da Auditoria 367
2.10.2 Aquisições de Bens e Serviços para o Enfrentamento da Pandemia 368
2.10.2.1 Irregularidades em Aquisições de Respiradores Pulmonares com Pagamento Antecipado 369
2.10.2.2 Contratos de Gestão 370
2.10.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria 372
2.11 EDUCAÇÃO **373**
2.11.1 Análise da Execução dos Compromissos e da Evolução das Metas 374
2.11.2 Desempenho de Ações Prioritárias e de Metas a elas Associadas 376
2.11.2.1 Baixa Execução de Ações Prioritárias, em Relação às Ações Não Prioritárias 376
2.11.2.2 Discrepância entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias 380
2.11.2.3 Fragilidade das informações relativas ao desempenho de Metas do Compromisso 1 “Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva” 382
2.11.3 Análise dos Indicadores 386

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.11.3.1 Apuração de alguns indicadores utilizando sistema bianual do INEP, sendo insuficiente para a mensuração do Programa estadual de forma anual 388
2.11.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria 390
2.11.5 Plano Estadual de Educação (PEE) 390
2.11.6 Análise do Plano de Ação referente à Resolução TCE/BA nº 111/2018 (Auditoria de monitoramento do Programa de Fortalecimento da Educação Básica) 396
2.12 SEGURANÇA PÚBLICA 401
2.12.1 Análise do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social 401
2.12.1.1 Comportamento dos delitos criminais, produtividade e ações policiais 402
2.12.1.2 Gastos declinantes com a Segurança Pública no quinquênio 2016-2020 407
2.12.1.3 Análise dos Indicadores de desempenho vinculados à SSP 411
2.12.1.4 Execução de Compromissos, Metas e Ações Orçamentárias 417
2.12.1.4.1 Execução de Ações prioritárias 418
2.12.1.4.1.1 Ações prioritárias sem orçamento inicial definido 420
2.12.1.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria 424
2.13 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) 425
2.13.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 429
2.14 INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS 429
2.14.1 Superavaliação do Grupo “4 – Investimentos” em R$273,6 milhões 430
2.14.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 431
2.14.2 Fiscalização de Barragens 431
2.14.3 Concessões Públicas e PPPs 432
2.14.3.1 Auditorias 433
2.14.3.1.1 Sistema Ferry Boat e Travessia Mar Grande – Salvador 433
2.14.3.1.1.1 Contrato nº 02/2014 (Sistema Ferry Boat) 434
2.14.3.1.1.2 Contratos nºs 02/2012 e 03/2012 (Lanchas da Travessia Mar Grande/Salvador) 435
2.14.3.1.1.3 Aspectos relacionados ao combate à pandemia 435
2.14.3.1.2 Novo Terminal Rodoviário de Salvador (NTRS) 436
2.14.3.1.3 Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica 438
2.14.4 Obras Públicas 441
2.14.4.1 Ponte Ilhéus – Pontal 441
2.14.4.2 Obras emergenciais para combate à COVID-19 443
2.14.5 Obras Paralisadas 444
2.14.5.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 451
2.15 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA 451
2.15.1 Ausência de Divulgação Nominal dos Vencimentos e Proventos dos Servidores Públicos do Poder Executivo Estadual 451
2.15.2 Acompanhamento das Ações Adotadas pelo Governo do Estado da Bahia no Combate à COVID-19 453
2.15.3 Fragilidades nas Informações Disponíveis sobre Contratos de PPPs 455

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.15.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria 459
2.16 AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO 460
2.16.1 Inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS, gerando pagamentos de multas e juros 465
2.16.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 466
2.16.2 Inconsistências de lançamentos de vantagens e descontos, efetuados em folha de pessoal, identificados nos Registros de Não Conformidade (RNC), emitidos pela AGE 467
2.16.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 467
2.16.3 Gestão de Pessoal do Poder Executivo 468
2.16.3.1 Auditoria Operacional na Gestão de Pessoal do Poder Executivo 468
2.16.3.1.1 Gestão Qualitativa e Quantitativa do Quadro de Pessoal 468
2.16.3.1.1.1 Ausência de estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo 468
2.16.3.1.1.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 469
2.16.3.2 Ausência de norma legal disciplinadora do quadro de pessoal efetivo de dez Secretarias 469
2.16.3.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 469
2.16.3.3 Ausência de norma que discipline a distribuição quantitativa dos cargos efetivos do grupo ocupacional técnico-administrativo nas Secretarias de Estado 470
2.16.3.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 470
2.16.3.4 Ausência de norma legal para disciplinar os percentuais mínimos de servidores de carreira (efetivos) que devem ocupar os cargos em comissão 471
2.16.3.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 471
2.16.3.5 Desproporcionalidade entre a quantidade de servidores com vínculo precário (comissionados e REDAs) e com vínculo efetivo 472
2.16.3.6 Desequilíbrio entre os quantitativos de servidores que ocupam cargos em comissão (com e sem vínculo efetivo) e de servidores efetivos que não ocupam esses cargos 473
2.16.3.7 Discrepância entre o quantitativo identificado de efetivos e comissionados em relação ao previsto para as Secretarias/Órgãos/Entidades do Poder Executivo 474
2.16.3.8 Quadro remanescente de servidores de Autarquias extintas pendente de lotação definitiva 474
2.16.3.8.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 475
2.16.3.9 Classificação orçamentária das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta) 475
2.16.3.9.1 Deficiência no processo de programação do orçamento, no que diz respeito à não previsão de dotação orçamentária específica, que possibilite a regular classificação de despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, relacionadas à substituição de servidor ou de empregado público 475
2.16.3.9.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 476

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3.10 Deficiência das atividades de controle na SAEB e nas secretarias/órgãos/entidades, com vistas a mitigar o risco da não classificação de despesa de pessoal decorrente de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta) no elemento de despesa apropriado 476
2.16.3.10.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 477
2.16.3.11 Entendimento de gestores das secretarias/órgãos/entidades - quanto à classificação das despesas de pessoal decorrentes dos Contratos de Terceirização de mão de obra (direta e indireta) - em desacordo com a LRF 477
2.16.3.11.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 477
2.16.3.12 Ausência de sistemática formalizada que estabeleça procedimentos de monitoramento das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta) 478
2.16.3.12.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 478
2.16.3.13 Classificação de despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização em desacordo com a LRF (art. 18, §1º) e STN (MDF, 9ª edição) 479
2.16.3.14 Classificação inadequada de despesas com pessoal em pagamentos para operacionalização de conjuntos penais do estado 479
2.16.3.15 Ausência de gerenciamento das informações relativas aos contratos com as organizações da sociedade civil (OSs, OSCIPs e congêneres) 479
2.16.4 Auditoria de monitoramento no Sistema FIPLAN 480
2.16.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria 481
2.17 CONSIDERAÇÕES DOS AUDITORES SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS 481
2.17.1 Opinativo da Área Técnica: Aprovação com Ressalvas 481
2.17.2 Sugestões de Ressalvas 481
2.17.3 Sugestões de Determinações 487
2.17.4 Sugestões de Recomendações 493
2.17.5 Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase) 502
2.17.6 Expedição de Alertas Previstos na LRF 503
2.17.7 Responsabilidades e Metodologia do Exame 504
2.17.8 Encaminhamento 505

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2 SEÇÃO ANALÍTICA

Em conformidade com a Resolução nº 138, de 07/11/2017, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), que aprovou o seu Plano Estratégico para o quadriênio 2018-2021, c/c a Resolução nº 083, de 08/12/2020, que aprovou as Diretrizes para o Planejamento Operacional e para o Sistema de Avaliação de Desempenho do exercício de 2021 (Plano Tático 2021) e em consonância com a Resolução nº 164, de 10/12/2015, que normatizou os procedimentos para a emissão do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo no âmbito do TCE/BA, foi elaborada a presente Seção Analítica, contendo o resultado dos exames da prestação de contas, objetivando subsidiar a emissão do Parecer Prévio, referente ao exercício de 2020.

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

2.1 ANÁLISES E PROCEDIMENTOS AUDITORIAIS

Em consonância com a Resolução nº 164/2015, foram desenvolvidos, pelas CCEs, procedimentos de revisão, análise e avaliação das principais ações de responsabilidade do Poder Executivo e dos controles internos relacionados, além de outras verificações. Para tanto, foram expedidos ofícios e solicitações de informações aos dirigentes das unidades jurisdicionadas, conforme o parágrafo único, art. 12, da citada Resolução, bem como o art. 4º, da Resolução nº 21, de 23/04/2020[1], objetivando esclarecer aspectos sobre as peças componentes da prestação de Contas de Governo, bem como a obtenção de justificativas sobre as constatações dos exames auditoriais.

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

[1] Altera excepcionalmente os prazos previstos na Resolução TCE/BA nº 149/2019 e dá outras providências. Art 4º: Enquanto perdurar o regime de trabalho à distância no âmbito do TCE/BA, as Coordenadorias de Controle Externo solicitarão documentos e informações às unidades jurisdicionadas por meio de mensagens de correio eletrônico institucional, que deverão ser atendidas no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, prorrogáveis uma única vez quando devidamente justificado.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em linha com o que define a NBASP 100[2], na realização dos trabalhos, foram aplicados, principalmente, os seguintes procedimentos:

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

As principais fontes de critérios utilizadas foram as Constituições Federal e Estadual, Resolução TCE/BA nº 173, de 17/12/2015[3], dispositivos legais, doutrina e jurisprudência aplicáveis, bem como o Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, de exercícios anteriores.

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

- avaliação quanto ao estágio de implementação das ações propostas pelo Governo Estadual no Plano de Ação para atendimento às deliberações do Relatório sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2019;
- análise quanto aos aspectos macroeconômicos do Estado da Bahia no exercício de 2020;
- análise dos instrumentos de planejamento que nortearam e viabilizaram a atuação do Governo Estadual (foram avaliados os procedimentos relativos ao processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) e suas repercussões sobre as demais leis orçamentárias);
- análise da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, abordando assuntos relacionados à previsão e à execução das receitas e despesas, incluindo as modificações orçamentárias e à execução das emendas parlamentares;

[2] NBASP 100 (ISSAI 100), fl. 24 - "Na determinação da adequação dos critérios o auditor deve considerar a sua relevância e compreensibilidade para os usuários previstos, assim como a sua completude, confiabilidade e objetividade (neutralidade, aceitabilidade geral e comparabilidade com os critérios utilizados em auditorias similares)".

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

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- revisão do conteúdo das DCCEs, buscando avaliar se evidenciaram adequadamente a Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Estado, e se proporcionam a interpretação dos seus aspectos relevantes considerando os assuntos comentados em notas explicativas e em demonstrativos complementares;
- análise da Gestão Fiscal do Estado, quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito aos limites com a manutenção do ensino, com a saúde, com a despesa de pessoal, com a previdência dos servidores, com o endividamento público, com as operações de crédito e com os desembolsos relacionados com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), além dos resultados nominal e primário;
- análise da Gestão de Políticas Públicas nas áreas de Saúde, Educação, Segurança Pública, além dos aspectos inerentes ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de infraestrutura e obras públicas;
- análise quanto aos aspectos de transparência das ações governamentais no exercício de 2020; e
- avaliação do Sistema de Controle Interno, quanto à verificação do cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90 da Constituição Estadual (CE), de 05/10/1989, considerando-se em que medida foram adotadas providências para o atendimento da recomendação do exercício anterior, das áreas de atuação das unidades setoriais de controle interno.

2.2 FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

As contas foram prestadas pelo Exmo. Sr. Governador Rui Costa dos Santos à Assembleia Legislativa (ALBA) em 16/02/2021, por meio do Ofício GE n° 09/2021, de 15/02/2021, na forma prevista no art. 105, XV, da Constituição Estadual, contendo:

a) Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023, Ano I – 2020, acompanhado da respectiva mídia eletrônica (CD ROM);
b) Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (com Relatórios da LRF), exercício 2020; e
c) Relatório Imobiliário do Estado, exercício 2020, em CD ROM.

Em cumprimento ao que preceitua o art. 9º da Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019 (Lei do PPA 2020-2023), o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, de responsabilidade da SEPLAN, contendo o resultado da avaliação dos programas governamentais, passou a ter a prerrogativa de ser enviado ao Legislativo, bem como disponibilizado no site da Secretaria, até 90 dias após o envio da Prestação de Contas Anual do Governo à Assembleia Legislativa. Como consequência, a referida avaliação não integrou a composição do processo de prestação de contas do Governador, exercício de 2020, tendo ingressado neste TCE apenas em 30/04/2021[4], o que, somado a outras ocorrências, impactou o prazo para exame e instrução por

[4]Juntado ao TCE/002683/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

parte das CCEs.[5] Tal situação foi objeto de análise por esta Auditoria, com o resultado descrito no item 2.5 Planejamento deste Relatório.

Em atendimento ao art. 8° da Resolução TCE/BA nº 164/2015, o Auditor Geral do Estado protocolou neste Tribunal, em 26/02/2021[6], um conjunto de documentos, os quais encontram-se juntados ao Processo Preparatório[7], estando este apenso aos autos das Contas Governamentais[8], composto por: Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2019; Relatório quanto ao monitoramento e à avaliação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) em relação aos objetivos e às metas previstos e à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Governo Estadual; Relatório de Avaliação das Coordenações de Controle Interno (CCIs) e as demais Estruturas Equivalentes; Avaliação do Controle Interno do Poder Executivo Estadual; e Relação de Auditorias realizadas pela AGE em 2020.

Considerando a postergação do prazo para envio do Relatório de avaliação de desempenho dos programas governamentais, por parte da SEPLAN, como citado anteriormente, apenas em 14/06/2021, o Auditor Geral do Estado apresentou, em cumprimento ao inciso II, art. 8º da Resolução nº 164/2015, o resultado da análise da AGE sobre tal avaliação, sendo o documento[9] anexado ao processo de contas, fazendo parte do escopo desta Auditoria.

A Assembleia Legislativa enviou ao TCE/BA as peças constantes na prestação de contas, em 19/04/2021[10], em conformidade com o prazo estabelecido no caput do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 005, de 04/12/1991.

2.2.1 Ausência de Documentos e Informações

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

5 Conforme descrito no Ofício nº 01/2021, de 17/03/2021 (TCE/001778/2021), e no Ofício nº 03/2021, de 12/05/2021 (TCE/003414/2021).
6 TCE/001300/2021.
7 TCE/008046/2019.
8 TCE/002683/2021.
9 TCE/004219/2021.
10 TCE/002683/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

QUADRO 1 – Documentos e informações ausentes na Prestação de Contas

Resolução TCE/BA nº 164/2015	Descrição
art. 7º	Mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.
art. 7º, inciso III	Manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e à integridade dos dados e informações apresentados.
Anexo I, inciso III	a) Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os repasses por convênios a prefeitura e ONGs, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.); b) Ausência, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano, os resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.); e c) Ausência, nas Notas Explicativas, sobre as contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito.
Anexo II	a) Avaliação sobre a compatibilidade entre a execução orçamentária, financeira e física e a evolução das metas para cada Programa; b) Avaliação do desempenho dos diversos órgãos do Governo do Estado na execução de seus Programas; c) Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes; d) Avaliação quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme a execução financeira e física, no que se refere aos Programas Prioritários; e e) Avaliação quanto a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, conforme a execução orçamentária e financeira e as correspondentes execuções físicas e sua aderência às entregas/iniciativas do PPA e elas vinculadas.

Fontes: Resolução TCE/BA nº 164/2015 e Processo nº TCE/002683/2021.

Em cumprimento ao art. 6º da Resolução TCE nº 164/2015, os documentos mencionados no quadro anterior foram solicitados ao Governo do Estado pela Exma. Sra. Conselheira-Relatora[11].

[11] Ofício nº 07/2021, de 23/04/2021 (TCE/002790/2021).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em 29/04/2021, a Casa Civil apresentou a este TCE/BA[12] a Mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia[13], a qual foi juntada aos autos do processo das Contas de Governo.

Acerca da documentação não enviada, prevista na Resolução TCE/BA nº 164/2015, a PGE encaminhou a este Tribunal, em 12/05/2021, o Ofício PGE-GAB nº 122/2021[14], alegando, inicialmente, que o art. 3º, inciso II da Lei Complementar nº 005, de 04/12/1991[15] (Lei Orgânica do TCE/BA):

> […]
> carece de uma interpretação conforme a Constituição, a fim de se resguardar a sua legalidade e evitar os excessos. Dentro desta lógica, o "Poder Regulamentar" deverá ser entendido dentro da competência administrativa normativa da Corte de Contas para editar atos normativos administrativos, a exemplo do seu Regimento Interno e atos ordinatórios, mas nunca atos de efeitos externos dirigidos a outros poderes.
> De fato, se esta não fosse a interpretação, o artigo, acima citado, estaria ceifado de ilegalidade, posto que, no nosso ordenamento jurídico a competência para o exercício do "Poder Regulamentar" é do Poder Executivo, por força do disposto no art. 84, inciso IV da Constituição Federal. É, portanto, uma faculdade do chefe do Poder Executivo explicar a lei sobre matérias de sua competência, resguardando, desta forma, o equilíbrio entre os Poderes.
> […]
> Tais considerações são pertinentes para que se possa firmar o exato limite da atuação da Corte de Contas no exercício do controle externo ao impor obrigações para os administrados que não estejam previstas em lei, em sentido estrito, bem como de inovar ou ampliar o seu plexo de competência.

Quanto às alegações destacadas acima, a Auditoria entende que a normatização por meio de resoluções, pelo TCE/BA, sobre matéria de sua competência, tem previsão legal[16] e não se confunde com o poder regulamentar conferido ao chefe do Poder Executivo, não havendo que se falar em invasão de competência. Cumpre registrar que, tanto o mencionado art. 3º, inciso II da Lei Orgânica, quanto a Resolução TCE/BA nº 164/2015, encontram-se em pleno vigor, produzindo, portanto, todos os seus efeitos.

Ainda sobre as alegações apresentadas, ao tratar das Contas de Governo, a PGE se manifestou da seguinte forma:

> [...]
> Verifica-se que o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, no tocante às chamadas Contas de Governo, deve ser o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional nos termos do já citado art. 70 da C.F./88. Assim, para o

12 Ofício GABSEC/CASA CIVIL nº 62/2021, de 28/04/2021.
13 TCE/003001/2021.
14 TCE/003403/2021.
15 Art. 3º - Além das competências previstas nos artigos anteriores, cabe, ainda, ao Tribunal de Contas: […] II - expedir normas supletivas à administração sobre matéria de sua competência.
16 Art. 3º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> exercício de sua missão constitucional, em relação às Contas de Governo, o Tribunal de Contas deverá elaborar parecer prévio para auxiliar o Poder Legislativo, a quem compete o julgamento das contas.
> Disto se conclui que o Governador do Estado não é jurisdicionado da Corte Estadual de Contas, diferentemente, daqueles agentes relacionados no art. 7º da Lei Complementar nº 005/91, a saber: Secretários de Estado, Procurador Geral do Estado e Procurador Geral de Justiça.
> Portanto, ao expedir normas para o melhor desenvolvimento de suas ações de auditoria, nos termos do art. 10, inciso IV, da Lei Complementar nº 005/91, a Corte de Contas deverá ter em mente não só o limite constitucional imposto ao exercício deste poder regulamentar impróprio, como também, considerar que no caso das Contas prestadas pelo Governador, sua função é de parecerista.

Com relação às alegações sobre a função do TCE/BA nas contas de governo, a Auditoria entende que, embora o julgamento seja realizado pela Assembleia Legislativa, a emissão de relatório e parecer prévio sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, pelos Tribunais de Contas, requer a realização de análises técnicas com a finalidade de avaliar a gestão de cada área mencionada e apresenta um opinativo fundamentado em exames auditoriais realizados, ou seja, é uma peça balizadora para o julgamento. Com efeito, a normatização pelo TCE/BA sobre o detalhamento dos documentos que precisam ser enviados na prestação de contas do Governador é matéria de competência do Tribunal, portanto, tem previsão constitucional.

Ademais, sobre a afirmação da PGE de que o Governador do Estado não seria jurisdicionado do TCE/BA, a Auditoria registra que a LRF, §1º, art. 59 e a Lei de Crimes Fiscais[17], art. 5º, tratam de atribuições dos Tribunais de Contas, relacionadas a chefes de Poderes, que vão além da emissão de parecer opinativo, conforme manifestação da Exma. Conselheira Carolina Costa, em voto proferido na apreciação das Contas de Governo do exercício de 2018[18]:

> Mais uma vez reafirmo que a competência desta Casa, no âmbito das contas de governo, vai muito além do que a simples emissão de parecer prévio. Cito, como exemplo, a ampliação das atribuições dos Tribunais de Contas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial, as que tratam dos alertas (§ 1º, art. 59 do referido comando legal), bem assim o estabelecimento de competência pela Lei de Crimes Fiscais (art. 5º da Lei Federal n° 10.028/2000) para processar e julgar as infrações administrativas contra as leis de finanças, podendo, inclusive, aplicar multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que praticar as condutas vedadas por esta última norma.

No que se refere aos documentos e informações que a Auditoria apontou como ausentes na análise da formalização do Processo, a Procuradoria informou:

[17] Lei Federal nº 10.028, de 19/10/2000.
[18] TCE/002835/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> [...]
> Em relação às Notas Explicativas, a SEFAZ, ao elaborar as referidas notas – DCCEs, relativamente ao saldo da conta que contabiliza os recursos de Convênios Recebidos a Comprovar, elabora tabela com acompanhamento dos saldos constantes no Fiplan, elencado os saldos iniciais e finais em determinado exercício, bem como a sua movimentação contábil. Nessa tabela, são apresentados os saldos das principais unidades orçamentárias envolvidas na gestão desse tipo de convênios.
> Como forma de apresentação de informações mais detalhadas, em atendimento à recomendação do Egrégio tribunal de Contas, serão adicionadas informações às Notas Explicativas, a partir da articulação com as principais unidades destinatárias dos recursos captados, conciliadas como as informações contábeis, bem como a inclusão desses quadros detalhados nas próximas DCCEs.
> Já em referência a solicitação relativa às contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito, cabe, mais uma vez reiterar os termos da resposta encaminhada, contida no Ofício GABPGE nº 076/2021, processo de nº SEI 006.0418.2021.0007873-24, a qual reforça que a Procuradoria Geral do Estado apresentou as informações que dispõe sobre a matéria, bem como, pontuou as dificuldades para realizar o chamado contingenciamento de todo o passivo do Estado sem a contratação de ferramenta de tecnologia, inclusive com machine learning, devido o enorme passivo (estimado em mais de 300.000 processos) e de consultoria para auxiliar a Procuradoria na definição dos parâmetros aplicando conceitos de juremetria para garantir a fidedignidade das informações a serem prestadas, que são estratégicas para a própria PGE. Trata-se de tarefa complexa e que exige um grande esforço impossível de ser realizado de forma manual.

Não obstante a PGE tenha argumentado que serão adicionadas informações às notas explicativas das próximas DCCEs, no que se refere a ausência de elementos sobre convênios, e que já teria apresentado as informações que dispõe sobre as contingências decorrentes de litígio em que o Estado é réu, a Auditoria ressalta que a mesma situação foi identificada nas contas do exercício anterior, ou seja, é recorrente.

Ressalte-se que a PGE não se pronunciou sobre a ausência da manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração da Prestação de Contas, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da Constituição Federal (CF), de 05/10/1988, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e à integridade dos dados e informações apresentados, exigência do inciso III, art. 7° da Resolução TCE/BA nº 164/2015, também ausente nas Contas do exercício anterior.

Com relação a ausência de informações sobre a área de planejamento, por meio do Ofício GASEC nº 49/2021, de 30/04/2021[19], a SEPLAN apresentou as seguintes justificativas para a ausência dos documentos e informações constantes do Anexo II, listados no quadro anterior:

[19] TCE/003097/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em relação à avaliação sobre a compatibilidade entre a execução orçamentária, financeira e física e a evolução das metas para cada Programa:

> A compatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e física e a evolução das metas dos Compromissos dos Programas é um parâmetro considerado no modelo de Avaliação de Desempenho de Programas (ADP) aplicado ao PPA, na medida em que tais informações integram o cálculo do Indicador de Desempenho de Programas (IDP) [...].

O Modelo de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, em seu primeiro ciclo, apresenta as mesmas dimensões de mensuração de desempenho do PPA anterior, quais sejam: i) Resultado, cujos componentes de análise são a Evolução dos Indicadores de Programa e a Eficácia das Metas dos Compromissos, e ii) Esforço, onde é analisada a execução orçamentária e financeira dos Compromissos.

Conforme Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 (Anexo I), verifica-se que a metodologia adotada não contempla, na Dimensão Esforço, a avaliação da execução física e não faz associação às Metas dos Compromissos. Tampouco fica explícito o quantitativo de recursos orçamentários executados pelas ações orçamentárias correlacionadas ao alcance das Metas.

Quanto à Avaliação do desempenho dos diversos órgãos do Governo do Estado na execução de seus Programas:

> […] o modelo, processo e relatório de Avaliação de Desempenho definidos e desenvolvidos pela Seplan tem foco nos Programas do PPA, os quais, consoante o modelo conceitual do Plano Plurianual adotado desde 2012, são temáticos e de Governo, não havendo, por esse motivo, a perspectiva de realização da avaliação por órgão.
> O foco no desempenho de Programas e não de órgãos está em consonância com a finalidade definida no Inciso V, do artigo 2º, do Regimento Secretaria do Planejamento, aprovado pelo Decreto nº 16.489/2015: “acompanhar, monitorar e avaliar a implementação das políticas e a execução de planos, programas, projetos e ações governamentais no Estado”.

A metodologia adotada não avalia os órgãos, mas apenas os Programas do PPA. Portanto, não é possível concluir sobre o desempenho dos órgãos na execução dos Programas.

Sobre a apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes, a SEPLAN afirma que a governança do PPA é operacionalizada por meios dos seguintes processos/atividades: Avaliar Desenho de Programas do

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

PPA; Acompanhar Ação Governamental; Monitoramento de Programas do PPA; Avaliar de Desempenho de Programas do PPA; e Revisar o PPA. Isto posto, pontua:

> Assim, no tocante ao exercício de 2020, todos os processos realizaram suas atividades, ainda que com alguma flexibilização devido ao imprevisto da situação de pandemia no país, com produção de informações no Fiplan e entrega dos seus produtos, conforme o caso, disponibilizados no site da Seplan, quais sejam:
> 1. Informações da execução física das Ações Orçamentárias do exercício de 2020;
> 2. Registros de Relatos de Iniciativas e Metas de Compromissos apuradas, para os Programas do PPA, na data de corte de 31/12/2020;
> 3. Relatório de Avaliação de Desenho de Programas do PPA 2020-2023 disponível no site da Seplan;
> 4. Relatório de Avaliação de desempenho de Programas do PPA 2020-2023 disponível no site da Seplan;
> 5. Revisão do PPA, com foco no aprimoramento de Metas, efetivada para vigência no exercício de 2021.

Considerando-se os termos do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (3ª edição), a governança pública pressupõe a avaliação, fundamentada em evidências, a direção da atuação e o monitoramento do funcionamento, difere de gestão (função realizadora), pois é função direcionadora, que se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade.

Assim, não obstante os processos realizados de Avaliação de Desenho, Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação de Desempenho, citados no Ofício GASEC nº 49/2021, não se verifica no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano I, 2020 encaminhado a “apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes”, ou seja, os direcionamentos efetivados diante dos processos realizados e seus impactos no desenvolvimento do plano quadrienal.

No que diz respeito à avaliação quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o PPA e a LDO, conforme a execução financeira e física, no que se refere aos Programas Prioritários:

> Inicialmente, é importante destacar que não há propriamente “Programas Prioritários”, mas sim recortes de Programas, que contempla um conjunto de Iniciativas/Compromissos, cujas Ações Prioritárias vinculadas dão execução às Prioridades da Administração no exercício.
> As Prioridades definidas são identificadas com sinalizações na base de dados do Fiplan, e sensibilizam a identificação das Ações Orçamentárias Prioritárias. A partir disto, há esforços de gestão, extra, realizados pela SPO/Seplan, no tocante às Ações Prioritárias: a) na elaboração da programação, para a efetiva alocação de recursos orçamentários no limite do Teto

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Orçamentário estabelecido em função da Receita Estimada; b) na modificação da programação, para restrição de anulações de dotações.
> […] a Seplan compreende que a compatibilidade almejada está atendida posto que resulta de procedimentos realizados no âmbito de processos integrados, como acima exposto. Não há, portanto, um produto específico, em formato de relatório de avaliação dessa compatibilidade. Entretanto, existem ferramentas que auxiliam a operacionalização de referidos procedimentos de gestão, por exemplo o painel desenvolvido no BI Sepege/ Fiplan, disponível na rede governo, no Portal Sepege (www.sepege.ba.gov.br).

Na avaliação individual dos 16 Programas do PPA 2020-2023, constante do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano I, 2020, encaminhado (fls. 18-458), foi apresentada apenas a vinculação das prioridades definidas na LDO/2020 com os componentes dos Programas do PPA (Compromisso, Meta, Iniciativa/Ação Orçamentária), entretanto não foram verificadas análises quanto à execução financeira e física das prioridades e avaliações quanto à compatibilidade do executado em relação ao previsto.

Sobre a avaliação quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o PPA e a LOA, conforme a execução orçamentária e financeira e as correspondentes execuções físicas e sua aderência às entregas/iniciativas do PPA e elas vinculadas.

> Referida compatibilidade, na perspectiva do alinhamento programático, é avaliada pela Seplan de forma processual, em cada oportunidade de análise e aprovação de proposta formulada pela Unidade Setorial de Planejamento (USP) ou Unidade Orçamentária (UO), conforme seja na elaboração da programação plurianual ou orçamentária, respectivamente.
> […] a Secretaria do Planejamento, atendendo ao preceito constitucional, realiza a avaliação de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, tendo em vista tratar-se de indispensável alinhamento programático, atendendo à expectativa desse Tribunal quanto a essa Avaliação, contudo, de forma processual, como condição para aprovação nos processos de programação, demonstrando os efeitos por meio de diversos relatórios disponibilizados no Fiplan, alguns publicados no site institucional, a exemplo de:
> 1. Relatório de Execução do PPA 2020-2023 (no site da Seplan, em Instrumentos de Planejamento e Gestão / Monitoramento e Avaliação / Relatório de Governo / Volume II) e
> 2. Quadro de Metas e Recursos do Orçamento na Estrutura do PPA (no site da Seplan, em Instrumentos de Planejamento e Gestão / Orçamento Anual / Histórico LOA / LOA 2020 - Volume I Versão DOE, página 402).

No Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano I, 2020, que foi encaminhado, não há avaliação entre a execução orçamentária, financeira e física das ações orçamentárias e sua aderência às entregas/iniciativas previstas para os programas do PPA.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.2.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
À ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2020, relativos ao art. 7º, inciso III, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica.
Determinação ao Governo do Estado
Encaminhar a este Tribunal, no prazo de 90 dias, os documentos e informações ausentes da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2020, referidos no art. 7º, inciso III, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica.

2.3 ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO – EXERCÍCIO DE 2019

No Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2019, o TCE/BA opinou favoravelmente à aprovação com ressalvas, com a expedição de 24 recomendações, 7 ênfases e 3 alertas ao Chefe do Poder Executivo. Além disso, determinou ao Gestor, a apresentação de um Plano de Ação com a indicação das medidas a serem adotadas, do prazo de implementação e dos respectivos responsáveis, no prazo de 120 dias, a partir da emissão do referido Parecer.

Atendendo ao quanto decidido por este Tribunal, o Secretário da Fazenda, Sr. Manoel Vitório da Silva Filho, mediante expediente TCE/009157/2020, apresentou o Plano de Ação solicitado, em 30/12/2020, cumprindo, desta forma, o prazo estipulado por esta Casa de Contas.

Em 26/02/2021, o Auditor Geral do Estado, cumprindo o prazo estabelecido no art. 8º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, que prevê o envio do Relatório sobre as providências adotadas, objetivando o saneamento das recomendações, ressalvas, determinações e observações contidas no Parecer Prévio deste Tribunal, apresentou o "Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado, Contas de Governo 2019"[20].

Inicialmente, a Auditoria verificou que não foram apresentados quaisquer comentários e/ou ações acerca das providências adotadas quanto ao saneamento das ressalvas contidas no Parecer Prévio do exercício de 2019. Após solicitação dos auditores, foi enviado pelo Auditor Geral do Estado a este TCE/BA, por e-mail datado de 16/04/2021, uma 2ª versão do Plano de Ação já apresentado, acrescentando esclarecimentos/justificativas acerca das ressalvas, cujo resultado da avaliação da Auditoria demonstra-se a seguir:

[20] TCE/001300/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

QUADRO 2 – Resumo das ressalvas

Ressalva do Relatório de 2019	Comentário da Auditoria
a) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), como também observado em exercícios anteriores, em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019, a auditoria analisou processos de pagamentos, que somaram o valor de R$400,6 milhões. Assim, constatou-se que 96,12% dos empenhos de DEA não atendem aos requisitos estabelecidos no referido comando legal (Item 2.4.3.5 da Seção Analítica);	O Plano de Ação apresentado pelo Estado não evidenciou medidas efetivas que pudessem solucionar o uso irregular desse elemento de despesa. Em que pese a apresentação de ações realizadas no documento citado, a Auditoria entende que elas apenas reforçam e explicitam a utilização indevida de DEA, com a postergação do reconhecimento da despesa para os exercícios seguintes, não sendo medidas que concorram para o saneamento da ressalva apresentada. No exercício de 2020, em 98,44% dos processos analisados foi constatado o uso irregular de DEA, situação similar a ocorrida em exercícios anteriores, com a mesma prática sendo reiterada.
b) despesas relativas às contraprestações públicas de contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no montante de R$64,7 milhões, pagas em 2019 antes da emissão do empenho, e indevidamente autorizadas mediante ofícios da Agência de Desenvolvimento da Bahia (DESENBAHIA), em desacordo aos preceitos dos arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964 (Item 2.4.3.9 da Seção Analítica);	A SEFAZ justifica que o Estado adotou providências sistêmicas para evitar que tais situações ocorressem, como a normatização da matéria pelos órgãos estaduais, mediante a edição da Portaria nº 225 de 09/11/2018, alegando que tal medida reduziu sensivelmente os processos pagos sem que ocorresse empenho e liquidação prévia. Ademais, afirmou que as secretarias titulares dos contratos de PPP de forma episódica e pontual, em casos isolados, não observaram as orientações contidas na referida Portaria SEFAZ e, por vezes, o procedimento incorreto acabava ocorrendo. No exercício de 2020, a Auditoria constatou que todos os pagamentos por ofício, das contraprestações, relativos aos desembolsos efetuados pela DESENBAHIA, às concessionárias de PPP foram precedidos do regular empenho.
c) ausência de elementos e de informações relevantes, bem como inconsistências em saldos apresentados em contas no Balanço Patrimonial que permitam concluir quanto à adequação dos saldos dessas contas, limitando a análise auditorial, descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no que dispõe o art. 50, caput e inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Itens 2.5 e 2.6 da Seção Analítica).	Apesar do aprimoramento nos comentários em Notas Explicativas, algumas contas com saldos relevantes ainda carecem de detalhamentos para sua adequada interpretação, bem como as DCCEs de 2020 ainda apresentam dados financeiros inconsistentes em determinadas rubricas.

Fontes: Plano de Ação e análise da Auditoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em exame preliminar acerca dos aspectos formais do Plano de Ação apresentado, utilizando como fundamento normativo a Resolução TCE/BA nº 084, de 10/12/2020[21], que regulamenta, além do Plano de Ação, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), no âmbito do TCE/BA, a Auditoria emitiu parecer[22] nos seguintes termos:

> 1) não foram identificados os elementos mínimos estabelecidos no artigo 4º da referida Resolução, para o saneamento das irregularidades constantes das recomendações relativas a: encaminhamento dos documentos e informações ausentes da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2019; divulgação dos vencimentos dos servidores civis e militares, aposentados e pensionistas; e não dedução, no cômputo da despesa de pessoal, no item "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", despesas financiadas com as fontes 209 e 213; e
> 2) não atenderam integralmente ao artigo 4º da mencionada Resolução, tendo em vista a ausência de especificação de percentual de execução por período fixado (inc. III), fixação da data de início e de fim da realização das atividades e ações (inc. V) e indicação dos produtos esperados ao final de cada etapa (inc. VI), as medidas apresentadas para o saneamento das irregularidades das demais recomendações.

Após ter sido notificado, o Secretário da Fazenda apresentou, em 13/05/2021, manifestação técnica[23] em resposta às considerações auditoriais. Além disso, em 14/05/2021, foi apresentado pelo Poder Executivo uma 3ª versão[24] do Plano de Ação. Os referidos documentos foram objeto de análise por parte desta Auditoria, encontrando-se juntados ao processo de contas.

A Auditoria ainda avaliou em que medida as ações adotadas por parte do Chefe do Poder Executivo atendem plenamente às recomendações deste Tribunal, tendo sido constatado que, das 24 recomendações, 13 não foram atendidas, 10 foram parcialmente atendidas ou se encontram em atendimento e 1 inaplicável, conforme comentado a seguir:

---

21 Art. 1º Para os fins desta Resolução, considera-se: I - Plano de ação: documento elaborado por órgão ou entidade jurisdicionado, que estabelece o compromisso de adotar medidas de saneamento das irregularidades especificadas na decisão, definindo as atividades e ações necessárias, os responsáveis pela execução de cada uma, bem como os prazos adequados à sua implementação.
[...]
Art. 4º O plano de ação deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: I – indicação dos itens e subitens da decisão que configuram o objeto do Plano de Ação; II – definição das atividades e ações que serão adotadas a fim de dar cumprimento à deliberação; III – indicação das etapas em que a atividade ou ação será subdividida para sua implementação, especificando o percentual de execução por período fixado; IV – definição do setor responsável pela implementação das atividades e ações; V – fixação da data de início e de fim da realização das atividades e ações; VI – indicação dos produtos esperados ao final de cada etapa.

22 TCE/009157/2020.

23 TCE/003434/2021 (Ofício GAB nº 75/2021, de 13/05/2021, da SEFAZ).

24 TCE/003456/2021 (Ofício GAB nº 75/2021, de 13/05/2021, da SEFAZ).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

QUADRO 3 – Resumo das recomendações do Plano de Ação não atendidas integralmente

	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	Situação
- Quanto ao Acompanhamento das Deliberações Constantes de Pareceres Prévios		
a)	**encaminhar a este Tribunal os documentos e informações ausentes da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2019, conforme estabelecido na Resolução nº 164/2015 no seu art. 7º, inciso III, no Anexo I, item III, relativos aos repasses por convênios a prefeituras e ONGs, e no Anexo II, letras a e b do Quadro 1 da Seção Analítica (Item 2 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Quanto ao art. 7°, III da Resolução TCE/BA nº 164/2015, que trata da "manifestação do órgão de controle interno da Secretaria responsável pela elaboração, em atenção ao disposto nos arts. 70 e 74, da CF, e art. 59, da LRF, atestando quanto à consistência e integridade dos dados e informações apresentados", a SEFAZ alega que a emissão de tal manifestação "pressupõe um trabalho exaustivo de análise e avaliação da consistência e integridade dos dados e informações apresentados" e que "não é razoável, sob o ponto de vista operacional, face ao esforço necessário para a execução destas análises, que este trabalho seja feito agora sobre os dados apresentados na prestação de contas de 2019." Dessa forma, a recomendação não foi atendida. No que se refere às notas explicativas às DCCEs relativas aos convênios concedidos (Anexo I, inciso III, da Resolução TCE/BA nº 164/2015), a SEFAZ/SAF informa que "a nota foi apresentada com base nas informações disponíveis no Sistema FIPLAN, de forma que o detalhamento maior depende de informações que devem ser obtidas em cada órgão ou entidade concedente." Considerando-se que a ausência de detalhamento das notas explicativas referentes ao exercício de 2019 permanece inalterada, e que cabe à SEFAZ tal elaboração, a referida recomendação foi considerada como não atendida. Sobre as informações previstas no Anexo II, letra a do Quadro 1, da Seção Analítica (Item 2 da Seção Analítica), a Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas Relativas às Contas Governamentais pontuou que "os Relatórios […] consoante o modelo conceitual do Plano Plurianual adotado desde 2012, são temáticos e de Governo, não havendo, por esse motivo, a perspectiva de realização da avaliação por órgão". No que se refere ao item b, informa: A metodologia de Avaliação de Desempenho de Programas, implantada em 2018 e aperfeiçoada em 2020 para o quadriênio, utiliza-se de insumos quantitativos e qualitativos referentes à execução física e financeira das Ações (dimensão operacional), apuração das Metas dos Compromissos (dimensão tática) e dos Indicadores dos Programas (dimensão estratégica), passando a ser balizada pelo Indicador de Desempenho de Pro-	

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	grama (IDP) [...] Em resposta à Auditoria[25], a Secretaria do Planejamento pontua que a Pasta "já realiza a avaliação de compatibilidade, atendendo preceito constitucional, entre os instrumentos de planejamento como "alinhamento programático"." Contudo, o Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano I, 2020, encaminhado a este TCE/BA, não apresenta avaliação entre a execução orçamentária, financeira e física das ações orçamentárias e sua aderência às entregas/iniciativas previstas para os programas do PPA.	
b)	**adotar as medidas necessárias, nos termos do art. 105, inciso II, da Constituição Estadual de 1989, para o acompanhamento do cumprimento das deliberações do TCE/BA, constantes dos itens "b", "c" e "d" da Resolução nº 125/2019, decorrente da apreciação da 2ª auditoria de Monitoramento, apresentando as evidências do cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020 (Item 2.3 da Seção Analítica);**	
	No Plano de Ação apresentado pela Administração a este Tribunal, não houve quaisquer comentários sobre ações realizadas ou a realizar para o cumprimento dessa deliberação, com referência ao item "b" da Resolução TCE/BA nº 125/2019.[26] Para verificar a situação das atualizações de execução física das ações orçamentárias, a Auditoria realizou consulta ao Portal SEPEGE em 20/04/2021, constatando que 100% das 26 Secretarias e Órgãos elencados no Relatório de Monitoramento continuam procedendo aos registros de forma intempestiva e que 23 (88,5%) deles apresentaram percentual de desatualização de seus registros igual ou superior a 64%, inclusive a própria SEPLAN. No que se refere ao item "c"[27], da análise das documentações encaminhadas por essas Secretarias, por meio dos Ofícios nº 202/2021 – SEC/CH-GAB, da SEC, nº 062/2021 – SEMA/GAB, da SEMA, GASEC nº 581/2021, da SESAB, e de e-mail encaminhado pela SSP, em resposta à Auditoria, verifica-se que, não obstante a SEMA e a SSP afirmarem que já foram elaboradas as minutas de seus respectivos Regimentos e encaminhadas aos Órgãos competentes para aprovação e posterior publicação, os Regimentos atualmente vigentes das quatro Secretarias são anteriores à edição da Lei Estadual nº 13.204/2014, que instituiu a Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) como integrante da estrutura básica das Secretarias de Estado. Conclui-se, portanto, que a deliberação aqui tratada permanece sem atendimento pela SEC e SESAB, e em atendimento pela SEMA e SSP. Quanto ao cumprimento das deliberações contantes no item "d"[28], consi-	Não atendida pela SEC e SESAB, Em atendimento pela SEMA e SSP (item "c"); Pendente de

[25] Ofício GASEC nº 33, de 12/04/2021, encaminhado por e-mail, em resposta à Solicitação LCB 01/2021.

[26] Item "b" da Resolução TCE/BA nº 125/2019: determinar aos Titulares das 24 secretarias e órgãos do Estado, relacionados no Apêndice 2 do Relatório de Monitoramento, que registrem tempestivamente as informações de execução física das ações orçamentárias relacionadas a programas do PPA pelos quais são responsáveis, em obediência ao art. 5º, §6º, do Decreto nº 16.664/2016.

[27] Item "c" da Resolução TCE/BA nº 125/2019: determinar aos Titulares da Secretaria da Educação (SEC), Secretaria da Segurança Pública (SSP), Secretaria da Saúde (SESAB) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) que adotem medidas no sentido de formalizar as competências das Assessorias de Planejamento e Gestão (APG), a fim de dar concretude ao quanto disposto no art. 23 da Lei Estadual nº 13.204/2014.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	derando que as evidências quanto ao cumprimento da deliberação foram apresentadas em 12/04/2021, por solicitação desta Auditoria, a análise será realizada pela Coordenadoria de Controle Externo competente, quando do exame das Contas do titular da SEPLAN, exercício 2019 e 2020, em atendimento às propostas de encaminhamento da Auditoria no relatório de diligência, pontuado na referida Resolução.	verificação nas Contas da SEPLAN (item "d")
	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	**Situação**
- Quanto ao Planejamento, à Transparência e à Gestão de Ações de Políticas Públicas		
a)	**adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano IV e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2019 (Item 2.3 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Essa deliberação guarda relação com as proposições constantes na Resolução TCE/BA nº 125/2019[29] deste Tribunal, atinentes à sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, pendentes de atendimento e de verificação, como pontuado no item b anterior deste quadro. Contudo, no PPA 2020-2023 e nos Relatórios de Execução e de Avaliação do instrumento de planejamento vigente, verificam-se deficiências que evidenciam, ainda, o não atendimento desta deliberação. A Auditoria Operacional realizada no Projeto de Lei do PPA 2020-2023, que culminou com a edição da Resolução TCE/BA nº 066/2020, de 22/10/2020, evidenciou a permanência de fragilidades nos procedimentos de planejamento que resultam na deficiência do Plano, a exemplo de deficiência no processo de construção dos Indicadores dos Programas, por descumprimento de determinação do TCE/BA para estabelecimento de índice esperado para cada ano e para o final do Plano, e deficiências na construção das Metas, como pontuado no item 2.5 desta Seção Analítica, comprometendo o processo de monitoramento, avaliação e *accountability* das ações de políticas públicas. Ademais, as análises apresentadas nos itens 2.10, 2.11 e 2.12 (programas da saúde, educação e segurança), também desta Seção Analítica, demonstram fragilidades nos procedimentos de monitoramento e avaliação que comprometem os dados apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2020-2023. Cabe salientar que a própria SEPLAN, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, ressalta, após análise do Desenho Lógico do Programa (DLP) e da Estrutura Lógica do Programa (ELP), que "há evidência de carência de elementos ou de elementos não explicitados no PPA 2020-2023, que são relevantes na formulação das intervenções públicas", verificando-se, por exemplo, a ocorrência de redundâncias entre componentes (Metas e Iniciativas) e a ausência de delimitação de resultado pretendido.	

[28] Item "d" da Resolução TCE/BA nº 125/2019: recomendar ao gestor da SEPLAN a implementação das propostas de encaminhamento da auditoria consignadas em seu relatório de diligência, referentes às ações não implementadas e parcialmente implementadas pela SEPLAN e pelos órgãos/entidades do Poder Executivo estadual (Ref. 2239046-42/46), excetuando-se as relativas aos itens "b" e "c" desta Resolução.

[29] Processo TCE/004742/2018

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	Assim, a recomendação encontra-se pendente de implementação e a análise do grau de atendimento a esta deliberação somente poderá ser avaliado com o pleno atendimento das recomendações constantes no item "d" da Resolução TCE/BA nº 125/2019, a ser verificado no exame das contas da SEPLAN, bem como com a implementação da determinação para estabelecimento dos índices esperados para os indicadores e da recomendação para a revisão das Metas, com vistas a eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável qualitativo ou quantitativo, ambas constantes da Resolução TCE/BA nº 039/2016, validada pelo Acórdão nº 02/2018 deste Tribunal.	
	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	**Situação**
b)	**revisar o atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na Resolução nº 039/2016, apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020, considerando o não atendimento da determinação anterior deste Tribunal, expedida ao Governo do Estado e ao gestor da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), no âmbito da citada Resolução, para observância aos apontamentos da Unidade Técnica, em especial ao referente a "revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo" (Item 2.3 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Em 2020, o Poder Executivo encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei nº 23.994/2020 para revisão do PPA 2020-2023, constituindo-se em alterações de atributos de componentes, e inclusões e descontinuações de componentes. No parágrafo único do art, 1º justificou-se que "A Revisão do Plano Plurianual 2020-2023 decorre de ajustes necessários face a mudanças observadas nos cenários social, econômico e político do Estado e da necessidade de aprimoramento de componentes e atributos identificada após a conclusão do processo de elaboração do Plano." A Lei nº 14.289, de 07/01/2021, que dispôs sobre a revisão do PPA 2020-2023, acrescentou a conceituação de compromisso, meta e iniciativa, mas não contemplou a revisão dos Indicadores, corroborando a afirmação que o Governo do Estado mantém entendimento divergente do TCE/BA, não obstante não ter ocorrido reforma/revogação da Resolução TCE/BA nº 39/2016, no que tange às deliberações dirigidas ao Governo do Estado, que permanecem vigentes, o que foi confirmado por meio do Acórdão nº 02/2018 do TCE/BA. A fragilidade na estrutura de atributos dos Indicadores do modelo adotado para o PPA 2020-2023, pelo não estabelecimento de índices esperados anuais e ao final do Plano, compromete a efetiva implantação de um sistema de medição de desempenho para os programas de governo a serem executados, visto que, sem a projeção de índices esperados, ficam comprometidos o direcionamento de esforços por parte do Estado e a realização de análise comparativa do resultado esperado com o alcançado ao final de cada período, como pontuado no item 2.5 (capítulo planejamento) desta Seção Analítica.	

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	Situação
	Isso posto, verifica-se descumprimento reiterado do Governo do Estado quanto à determinação do TCE/BA constante na Resolução TCE/BA nº 39/2016, confirmada pelo Acórdão nº 02/2018.	
	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	**Situação**
c)	**aprimorar a metodologia de elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), bem como de revisão das diretrizes, orientações e critérios para a elaboração e a execução do orçamento para o exercício de 2021, considerando os aspectos indicados, avaliando a possibilidade de alteração do Projeto de Lei nº 23.886/2020, em trâmite na Assembleia Legislativa da Bahia (Item 2.3.5 da Seção Analítica e itens 4.12.5.3 e 4.12.5.4 da Seção Conclusiva);**	Em atendimento
	As “ações a realizar" indicadas no Plano de Ação possuem prazo de conclusão para março e junho de 2021, portanto, somente poderão ser avaliadas quanto à sua eficácia, em relação ao recomendado, no exame das Contas de Governo do exercício de 2021.	
d)	**divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I, e arts. 8º, caput e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (Item 2.13.1 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Por meio do Ofício nº 29/2021 – SAEB/GAB/CCI, de 01/04/2021, a Superintendência de Recursos Humanos (SRH) da SAEB encaminhou as Informações para o Processo nº 009.0162.2021.0008221-90, nas quais registra ter ocorrido a elaboração de minuta de decreto para regulamentar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o acesso à informação de dados referentes à remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, postos, graduações, funções ou empregos públicos (processo SEI nº 009.0233.2020.0022880-02). Ocorre que, de acordo com a SRH, o advento da Lei Federal nº 13.709, de 14/08/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), requereu uma “releitura da matéria” pela PGE. Na ocasião, a unidade da SAEB salientou estar em tratativas com a Procuradoria, a fim de publicar novo decreto para regulamentar a Lei de Acesso à Informação no Estado da Bahia (Lei Estadual nº 12.618/2012), o qual contemplaria a matéria em apreço (em andamento no processo SEI nº 006.7697.2019.0004148-58). A divulgação, no entanto, ocorreria de forma geral ou anonimizada, pretensão também registrada no Plano de Ação encaminhado pelo Poder Executivo, e não nominal, como recomendado pelo TCE/BA. Até o encerramento dos trabalhos, contudo, não foi observado qualquer tipo de publicização dos dados. Vale salientar que, em 20/04/2021, a Auditoria do TCE/BA realizou con-	

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	Situação
	sulta aos portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, o que permitiu concluir que, tal como registrado quando do exame do exercício de 2019, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores, além de se afastar, ante o exposto pela SRH/SAEB, da prática de divulgação nominal, mantida pelos outros oito estados da Região.	
	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	**Situação**
- Quanto ao Controle Interno		
a)	**aprimorar a estrutura organizacional do controle interno no Poder Executivo, acerca do reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado (AGE), bem como adotar medidas visando à implementação, à sistematização e à execução de práticas relacionadas à gestão de riscos, em linha com a política de boa governança da Administração Pública e o cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90, incisos I e II, da Constituição Estadual de 1989 (Item 2.13 da Seção Conclusiva);**	Em atendimento
	No Plano de Ação foram apresentadas, entre outras, as seguintes medidas: edição de um normativo disciplinando a integração institucional entre AGE, OGE, Corregedoria Geral e PGE, voltado ao controle interno e promoção da integridade (abril/2021) e criação de um grupo de trabalho para estudar o modelo atual de controle interno no Estado e propor alternativas de aprimoramento (abril/2021). Ademais, por mais que se ressalte o esforço da coordenação da AGE no sentido de orientar o processo de implantação do Programa de Gestão de Riscos (PGR) nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com a edição de orientações técnicas e ações de capacitação, verifica-se o nível de maturidade ainda inicial no âmbito do PGR.	
b)	**promover melhorias nos controles internos relativos ao Sistema RH Bahia, realizando as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas durante os exames das presentes contas (Item 2.13 da Seção Analítica);**	Em atendimento
	Como ações realizadas, o Plano de Ação apresentou a inclusão de rotinas automatizadas para: validação das informações financeiras existentes nos arquivos de integração do RH Bahia com o TCE/AGE e SEFAZ, como parte do procedimento de homologação das folhas de pagamento e verificação da integridade de informações críticas dos cadastros dos servidores. Acrescentou, ainda, que realizou o saneamento de dados migrados a partir do antigo Sistema de gestão (SIRH) ou cadastrados de forma equivocada na Base do RH Bahia. Durante o exame da Auditoria, foi informado pelo CEDASC, que não foram encontradas divergências nas bases de dados do RH Bahia, enviadas ao TCE/BA, relativas ao exercício de 2020. Entretanto, foram constatadas situações que demonstram a existência de deficiências atribuídas ao sistema de recursos humanos do Poder Executivo, tais como: erros nas informações para o recolhimento de INSS, gerando prejuízo ao Erário, com o pagamento de multa e juros e erros de lançamentos de vantagens e descontos, efetuados em folha de	

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	pessoal, identificados nos Registros de Não Conformidade (RNC), emitidos pela Auditoria Geral do Estado	
	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	**Situação**
- Quanto à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial		
a)	**evitar o pagamento de encargos moratórios (multas e juros) decorrentes de contas de consumo de água e esgoto e de energia elétrica, que, no exercício de 2019, alcançou o valor de R$3,0 milhões (Item 2.4.3.2 da Seção Analítica);**	Não atendida
	O Plano de Ação apresentado indicou o pagamento, em 2020, de R$3,1 milhões de multas e juros relacionados às concessionárias de água e esgoto e energia elétrica, conforme descrito no item 2.6.3.2 dessa Seção Analítica.	
b)	**observar, a partir do exercício de 2020, o art. 198, § 2º, inciso II, e o art. 212, caput e § 1º, da Constituição Federal, bem como o normatizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), considerando as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Item 2.7.1 da Seção Analítica);**	Atendida parcialmente Atendida (apenas a partir de abril de 2020)
	Consta no Plano de Ação enviado pelo Governo[30] a seguinte informação: Em face da deliberação do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da ACO 727, e orientação da PGE, as receitas tributárias destinadas ao FUNCEP passaram a compor a base de cálculo da RLI, para fins de apuração dos valores mínimos de aplicação em Educação e Saúde, a partir do mês de abril/2020. Contudo, observou-se a continuidade do procedimento indevido de excluir os recursos do FUNCEP, no montante de R$255.922,4 milhões, relativos aos meses de janeiro a março de 2020, que não foram considerados na base cálculo da Receita Líquida de Impostos, conforme comentado no item. 2.9.1.	
c)	**não deduzir, no cômputo da despesa de pessoal, no item "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", despesas financiadas com as fontes 209 e 213, em desatendimento às orientações estabelecidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN (Item 2.7.2 da Seção Analítica);**	Parcialmente atendida
	Em relação à fonte 209, a Administração discorda do entendimento deste TCE/BA, limitando-se a afirmar que a Emenda Constitucional nº 19, de 12/03/2014, que deu redação ao art. 204 da Constituição do Estado da Bahia, considera os recursos dos royalties como uma receita própria do Fundo de Previdência, fato relatado no item 2.9.2.1 desta Seção Analítica. Ademais, o Estado da Bahia impetrou Mandado de Segurança Civel 8000826-74.2020.8.05.0000 em relação à fonte 209, restando pendente de verificação esse aspecto da recomendação. Quanto à fon-	

[30] TCE/009157/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	te 213, a situação foi regularizada.	
d)	**observar, nos moldes orientados pela Portaria nº 377, de 08/07/2020 da STN, a partir do exercício de 2022, no cômputo da despesa de pessoal, os valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, para a substituição de pessoal na SESAB, em desacordo com o art. 18, § 1°, da Lei Complementar Federal nº 101/2000. Registre-se que no exercício de 2019 esses gastos totalizaram R$624,1 milhões (Item 2.7.2 da Seção Analítica);**	Inaplicável
	A Portaria nº 377, de 08/07/2020 da STN estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do MDF. Entretanto, tal normativo, em seu art. 1º, refere-se a Organizações Sociais. Assim, no caso concreto, para o cômputo da despesa de pessoal dos valores relativos às contratações de profissionais da área de saúde, para a substituição de pessoal na SESAB, tal portaria não pode ser aplicada como fonte de critério, tornando a recomendação inaplicável.	
e)	**reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com os dispositivos legais pertinentes, assim como demonstrar, na prestação de contas anual do Governo do Estado, em que medida as políticas públicas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (Item 2.4.3.3 da Seção Analítica);**	Não atendida
	No que se refere à reavaliação da estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, merece destaque que o Plano de Ação das Contas de 2019, reconheceu a necessidade da elaboração de estudos que revelem os impactos econômicos e sociais dos investimentos nos respectivos territórios, no entanto não apresentou iniciativas no sentido de cumprimento do quando recomendado pelo TCE/BA. Em consulta ao Sistema FIPLAN, a Auditoria verificou que, sob a ótica do planejamento orçamentário, os 13 Territórios de Identidade com maior renda per capita concentraram 88,19% dos Investimentos previstos na LOA, sendo que apenas a Região Metropolitana concentra 63% do orçamento. Quanto à análise da execução orçamentária, o volume de investimentos efetivamente realizado nos referidos territórios equivale a 79,65% do total do grupo. Observou-se também a existência de territórios com menor renda per capita, como Médio Sudoeste, Vale do Jiquiriçá e Bacia do Paramirim, que tiveram baixa representatividade do orçamento atual (menos que 0,5%). Além disso, essas três regiões também tiveram baixo investimento per capita: Bacia do Paramirim R$60,68, Vale do Jiquiriçá R$42,22 e Médio Sudoeste R$32,69. Não houve na Prestação de Contas demonstração de quais políticas públicas estão sendo adotadas pelo governo para redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios.	
	Recomendação do Relatório - 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	**Situação**
f)	**apresentar o relatório de desempenho dos empreendimentos**	

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	Recomendação do Relatório - 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	Situação
	beneficiados com incentivos fiscais, individualizado por beneficiário, respaldado em uma análise técnica que permita uma avaliação dos benefícios socioeconômicos até então auferidos, acompanhado de parecer do Conselho Deliberativo, conforme exposto no Decreto Estadual nº 8.205/2002 (Item 2.4.2.4 da Seção Analítica);	Em atendimento
	Esta deliberação teve como origem o processo n° TCE/009417/2017 (Resolução nº 0013/2019), o qual se referiu especificamente a cinco contribuintes. Em relação aos projetos destacados naqueles autos, a SDE encaminhou modelo de novo formulário de acompanhamento que demonstra um acréscimo de itens de atuação social e ambiental no monitoramento das empresas beneficiárias, porém, ante os prazos para a apresentação de novos relatórios, que ultrapassam a análise desta auditoria, permanece a obrigatoriedade de apresentação dos documentos que demonstrem o acompanhamento dos empreendimentos implantados, contendo avaliação de desempenho proposta na deliberação e aferição de benefícios socioeconômicos obtidos com cada projeto executado. Vale destacar que, no item correspondente do Plano de Ação relativo ao exercício de 2019, a SDE posterga mais uma vez a emissão de tais relatórios para julho/2021, e dos pareceres do Conselho Deliberativo para setembro/2021.	
g)	**assegurar a regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, em cumprimento ao art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 e ao art. 5º da Lei Federal nº 8.666/1993 (Item 2.4.3.8 da Seção Analítica);**	Não atendida
	No Plano de Ação apresentado a previsão para edição da portaria conjunta SEFAZ/SAEB/PGE regulamentando os critérios para definição da ordem cronológica de pagamentos e suas exceções, passou para o final de 2021, três anos após a primeira recomendação feita nesse sentido. Já o estabelecimento dos mecanismos de publicidade, apresentado no Plano de Ação das Contas de 2017, sequer tem prazo de atendimento. Ressalte-se que a Lei Federal é de 1993 e a Lei Estadual é de 2005 e que o cumprimento dos art. 5º e 6º das respectivas leis, bem como a sua fiscalização restam significativamente prejudicados com a falta da normatização ora recomendada por este Tribunal.	
h)	**assegurar a apresentação de um relatório detalhado dos convênios concedidos em situação de inadimplência, no que se refere às prestações de contas com indicação das providências adotadas pela administração, em cumprimento ao disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005 (Item 2.5.3 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Não foi apresentado ao TCE/BA o relatório requerido, sendo verificado, através de procedimentos de auditoria, que a ferramenta/base de dados indicada para obtenção das informações sobre as prestações de contas continha inconsistências.	
i)	**aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda (Item 2.4.3.4 da**	Parcialmente atendida

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	Recomendação do Relatório - 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	Situação
	Seção Analítica);	
	De acordo com a SECOM "foram implantados procedimentos e adotados instrumentos em conformidade com as resoluções e orientações técnicas dos órgãos de controle externo, conferindo maior rigor na fiscalização na avaliação dos serviços contratados, aperfeiçoando os mecanismos efetivos de controle da fiscalização dos contratos visando minimizar a ocorrência de irregularidades na execução dos contratos do publicitado." A SECOM elencou também várias ações "em andamento" e "a realizar".	
j)	**regularizar tempestivamente as pendências identificadas nas conciliações bancárias, conforme estabelecido na IN SAF nº 016/2015 e na OT nº 055/2016 (Item 2.5.1 da Seção Analítica);**	Parcialmente atendida
	Conforme detalhado no item 2.7.2 desta Seção Analítica, a Auditoria constatou que as pendências identificadas nas conciliações bancárias da DEPAT/SEFAZ, relativas a períodos anteriores a dezembro de 2019, foram regularizadas, entretanto, no exercício de 2020, surgiram novas ocorrências que não foram regularizadas tempestivamente. Contudo, houve uma redução significativa das pendências no período de 2018 a 2020.	
k)	**implementar mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP (Item 2.5.9 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Alegou-se que somente será possível cumprir a recomendação após criação de funcionalidade específica no Sistema RH Bahia.	
l)	**aprimorar a metodologia de apuração quanto à avaliação dos riscos e à mensuração das possíveis e/ou prováveis perdas relacionadas às contingências, bem como dos procedimentos de registro e divulgação em nota explicativa, na forma preconizada no MCASP (Item 2.5.9.1 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Os testes de auditoria revelaram ausência de normatização e inconsistência nos procedimentos adotados em 2020 para mensuração e contabilização das contingências.	
m)	**garantir a diminuição gradativa do estoque de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), tendo em vista o estabelecido no art. 106, inciso VI, da Constituição Estadual (Item 2.5.10 da Seção Analítica);**	Em atendimento
	Apesar do Plano de Pagamento de Precatório apresentado anualmente pela SEFAZ ao Tribunal de Justiça da Bahia (TJ), Tribunal Regional do Trabalho (TRT - 5ª Região) e Tribunal Regional Federal (TRF - 1ª Região), para desembolso dos valores relativos aos pagamentos dos precatórios do Poder Executivo não se mostrar suficiente para quitar os precatórios até 2024, conforme estabelecido na EC nº 99/2017, verificou-se uma redução no saldo de precatórios de R$6.138,7 milhões em 2019 para R$4.359,4 milhões em 2020.	
n)	**implementar ações para melhorar a fiscalização da segurança das barragens estaduais (item 2.12 da Seção Analítica);**	Em

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

	Recomendação do Relatório - 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	Situação
	No Plano de Ação[31] encaminhado pela AGE, foram apresentadas as seguintes ações: 1) Realização do Webinar "Segurança do Barragens: Panorama e Desafios da implementação da PNSB no Estado da Bahia" objetivando reunir as diversas partes interessadas para debater o panorama dos desafios da implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, bem como apresentar as boas práticas de segurança, do modo a mitigar os riscos de incidentes ou acidentes; e 2) Treinamentos de técnicos do INEMA na temática de segurança de barragens, objetivando aumentar o número de técnicos aptos a atuar na fiscalização da segurança de barragens. O INEMA apresentou à Auditoria as listas de participantes dos citados eventos, evidenciando a realização de ações no sentido de aprimorar o processo de fiscalização de barragens.	atendimento
o)	**promover a integração dos procedimentos de empenho, liquidação e pagamento da folha, entre o sistema de gestão de recursos humanos (RH Bahia) e o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), de modo a evitar futuras divergências e retrabalho com a elaboração tempestiva e necessária de conciliações, objetivando a apuração e a regularização de eventuais divergências (item 2.5.9 da Seção Analítica);**	Não atendida
	Não foi indicada data para atendimento a esta recomendação.	
	Recomendação do Relatório – 2019 / Comentário da Auditoria em 2021	**Situação**
- Quanto às Questões Constitucionais e Legais		
a)	**executar orçamentária e financeiramente as Emendas Individuais Parlamentares em acordo com o disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual. Com efeito, a auditoria verificou que só foram empenhados 47,75% e pagos 21,55% do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa. Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 00,00% e 96,26%, na execução orçamentária, e entre 0,00% e 74,32%, na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA 2019. Registre-se que não foram apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos no §11 do art. 160 da Constituição Estadual (publicação dos impedimentos até 30 de junho e notificação dos impedimentos ao autor da emenda) e no art. 51 da LDO 2019 (item 2.4.3.7 da Seção Analítica).**	Não atendida
	Esta matéria é recorrente nas Contas de Governo de 2020. A Auditoria verificou (item 2.6.3.9) que no exercício de 2020 houve uma melhora no quesito execução orçamentária, uma vez que foi empenhado 71,5% do total do orçamento atualizado, no entanto a execução financeira permaneceu baixa, já que foi pago 17,45% do orçamento atualizado para esse tipo de despesa.	

[31] TCE/009157/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

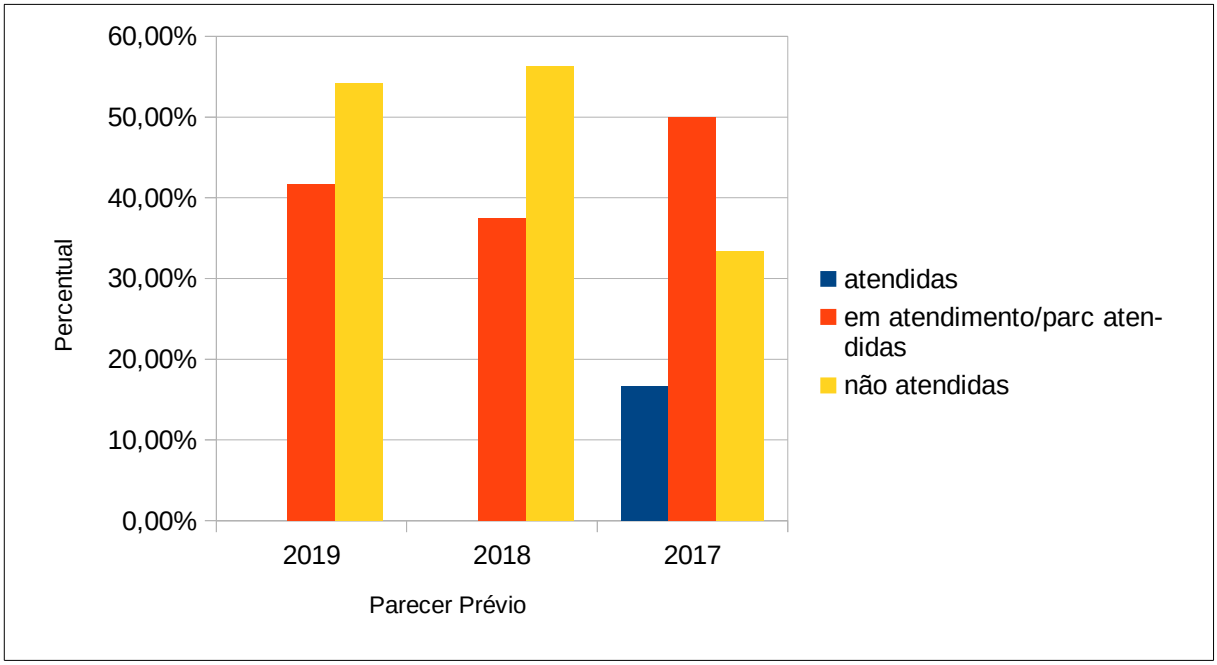
	A execução continua de forma não isonômica, tendo em vista que houve variações entre 11,56% e 99,89% na execução orçamentária e de 00,00% a 62,99% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2020 para cada deputado estadual, conforme consta nas DCCEs de 2020 (fl. 866). Registre-se que não foram apresentados impedimentos de ordem técnica e legal para a não execução de parte do orçamento aprovado para emendas parlamentares.	

Fontes: Plano de ação para atendimento às recomendações do TCE/BA – Contas de Governo 2019 e análise da Auditoria.

Mais uma vez, registre-se que cerca de 54,17% das recomendações proferidas no Parecer Prévio do exercício de 2019 não foram atendidas pelo Poder Executivo. E dessas não atendidas, pelo menos a metade corresponde a reiterações de recomendações proferidas nos dois últimos exercícios.

No gráfico a seguir pode-se perceber o percentual de atendimento das recomendações proferidas pelo TCE/BA, pelo menos nos últimos três anos:

GRÁFICO 1 – Situação de atendimento das recomendações constantes dos pareceres prévios dos últimos três exercícios[32]



Fontes: Pareceres Prévios dos Exercícios 2017, 2018 e 2019.

[32] A não totalização de 100% nos anos de 2018 e 2019 deve-se às recomendações em que houve perda de objeto ou foram consideradas pendentes de verificação pela Auditoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.4 ASPECTOS MACROECONÔMICOS

Nesse tópico serão apresentados os principais indicadores macroeconômicos e alguns indicadores sociais, em comparação com outros estados da federação, que delimitaram o contexto de execução das ações de políticas públicas do Governo do Estado da Bahia no exercício de 2020, tais como: inflação, nível de emprego, Produto Interno Bruto (PIB), etc.

O Estado da Bahia é composto por 417 municípios, abrangendo uma área total de 564.722,611 km². De acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a população baiana era de 14.963.459 habitantes em 2020.

2.4.1 Informações sobre a crise sanitária do coronavírus na Bahia e no Brasil

As primeiras notificações oficiais de contaminação pelo coronavírus no mundo ocorreram no fim de 2019. No dia 11/03/2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou o estado da contaminação à pandemia da COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus (SARS-Cov-2). A partir de então, uma crise econômica e sanitária se alastrou pelo mundo.

No Brasil, o primeiro registro de contaminação pelo novo coronavírus foi realizado no dia 6 de fevereiro de 2020. Em todo o ano de 2020, o Brasil teve 194.949 pessoas levadas a óbito pela COVID-19, sendo 9.129 vidas perdidas no Estado da Bahia, por conta da doença. Na região Nordeste, o número de casos de pessoas infectadas pelo coronavírus e o número de mortes relacionadas à COVID-19, no ano de 2020, estão apresentados na tabela a seguir:

TABELA 1 – Número de infectados pelo coronavírus e de óbitos relacionados à COVID-19 em 2020

Região/Estado	Casos (C)	Mortes (M)	Índice de mortalidade (M/C)
BRASIL	**7.675.973**	**194.949**	**2,54%**
NORDESTE	**1.896.157**	**47.748**	**2,52%**
Bahia	493.400	9.129	1,85%
Piauí	142.672	2.837	1,99%
Paraíba	166.484	3.672	2,21%
Sergipe	112.505	2.484	2,21%
Maranhão	200.938	4.500	2,24%
Alagoas	104.818	2.489	2,37%
Rio Grande do Norte	118.083	2.993	2,53%
Ceará	335.091	9.990	2,98%
Pernambuco	222.166	9.654	4,35%

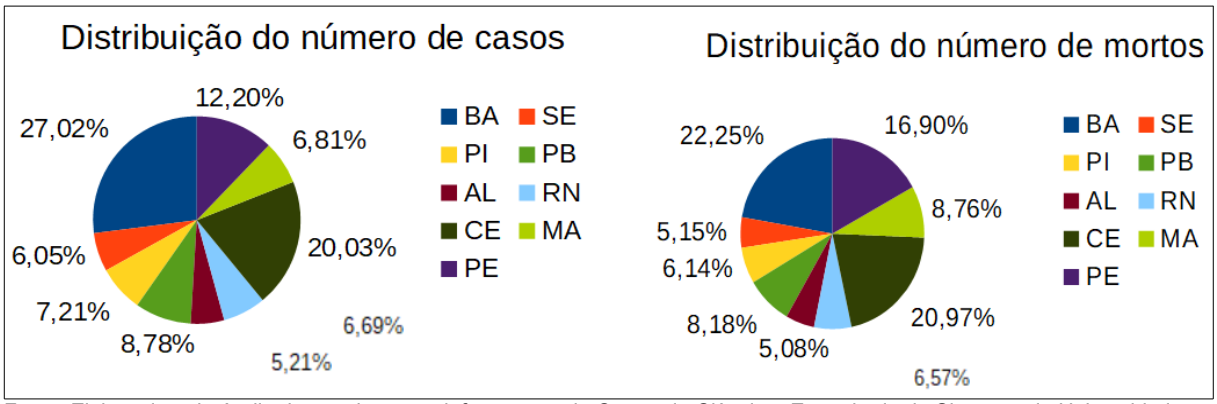
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Centro de Ciência e Engenharia de Sistemas da Universidade Johns Hopkins.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em 2021, a situação da pandemia no Brasil tornou-se ainda pior, com o crescimento do número de mortes no país. Somente durante os quatro primeiros meses do ano, morreram mais pessoas do que em todo o ano de 2020. O Brasil é o 2º lugar com maior número de mortos pela COVID-19 no mundo, tendo superado a lastimável marca de 400 mil pessoas levadas a óbito pela doença, ficando atrás apenas dos Estados Unidos da América (EUA), onde morreram mais de 575 mil pessoas[33].

Na Bahia, o número de pessoas contaminadas pelo coronavírus superou 900 mil, tendo sido perdidas 18.477 vidas para a COVID-19. Esse número representa 4,58% do total de mortes decorrentes da COVID-19 no Brasil. Os gráficos a seguir apresentam a distribuição do total de casos e de mortes na região Nordeste.

GRÁFICO 2 – Distribuição dos números de casos de pessoas infectadas pelo coronavírus e mortes por COVID-19 na região Nordeste[34]



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Centro de Ciência e Engenharia de Sistemas da Universidade Johns Hopkins.

Em 02/04/2020, foi publicada a Lei Federal nº 13.982/2020 que estabeleceu, pelo período de 3 (três) meses, a contar da publicação da referida lei, o auxílio emergencial no valor de R$600,00 mensais, desde que fossem atendidos os requisitos trazidos na referida lei. De acordo com a série "De Olho na Cidadania", na edição intitulada "Perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial pela COVID-19: quem são e onde estão?"[35], 38,8% dos habitantes do Estado da Bahia receberam o benefício fornecido pelo Governo Federal. Dentre os estados da federação, apenas o Estado do Piauí teve mais beneficiados do que a Bahia, alcançando 39,9% da população.

[33] Data de corte em 30/04/2021.
[34] Data de corte em 30/04/2021.
[35] Publicação realizada pelo Ministério da Cidadania. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/deolhonacidadania_3_2202.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

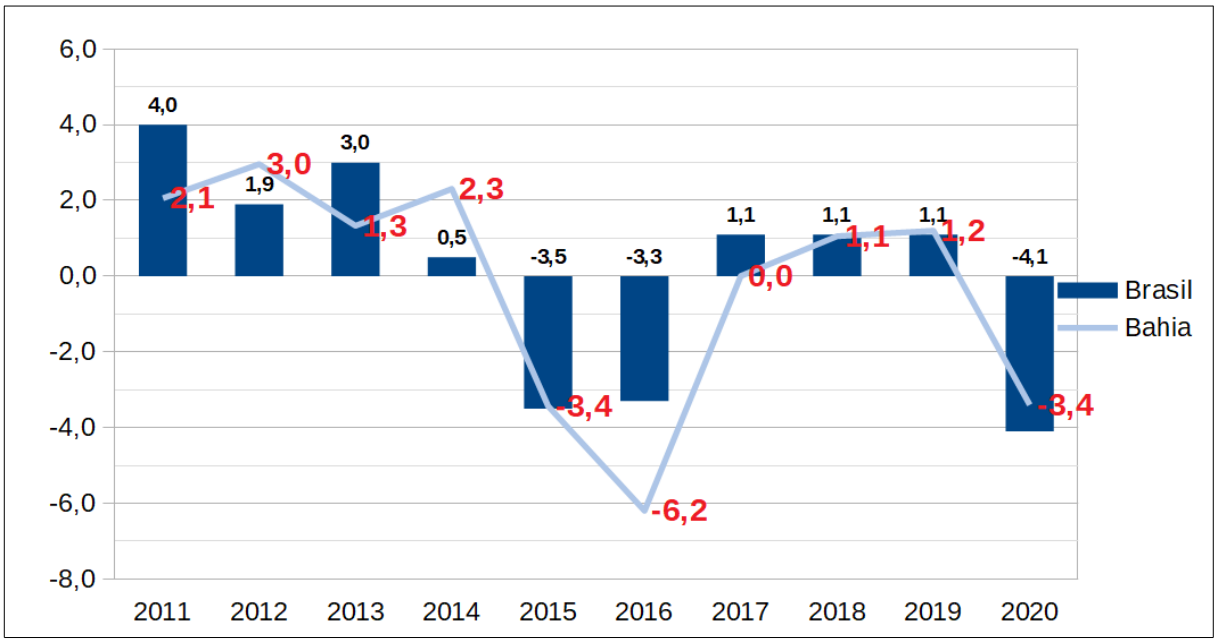
2.4.2 Produto Interno Bruto[36] (PIB)

Na década passada, as economias brasileira e baiana obtiveram crescimento econômico nos quatro primeiros anos. Nos anos de 2015 e 2016, as economias foram atingidas por forte recessão, tendo o PIB baiano recuado 3,4% e 6,2% respectivamente. Após estagnação em 2017, a economia baiana acompanhou o crescimento brasileiro nos anos de 2018 e 2019, tendo obtido crescimento ligeiramente superior neste último ano. Em 2020, o PIB brasileiro teve uma queda acentuada de 4,1%, muito impactado pela crise econômica provocada pela pandemia da COVID-19. Foi o pior desempenho da série histórica, iniciada em 1996. O setor agropecuário foi o único a ter expansão (2,0%). Já os setores industrial e de serviços decresceram 3,5% e 4,5% respectivamente.

A economia baiana sofreu uma retração de 3,4% em 2020. Apesar da forte retração do PIB baiano, o setor agropecuário alcançou um expressivo crescimento de 14,2%, com destaque para o crescimento da safra de milho, café e soja. Já a indústria e o setor de serviços tiveram queda de 1,3% e 6,4% respectivamente.

GRÁFICO 3 – Taxa de crescimento anual do PIB brasileiro e baiano

Em %



Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações do IBGE – PIB Brasil e SEI – Bahia.

De acordo com a SEPLAN, a economia baiana fechou 2020 com o PIB totalizando R$303,3 bilhões, em valores correntes, sendo R$266,2 bilhões de valor adicionado – o que representa quase 88% do PIB – e R$37,1 bilhões de impostos. A composição

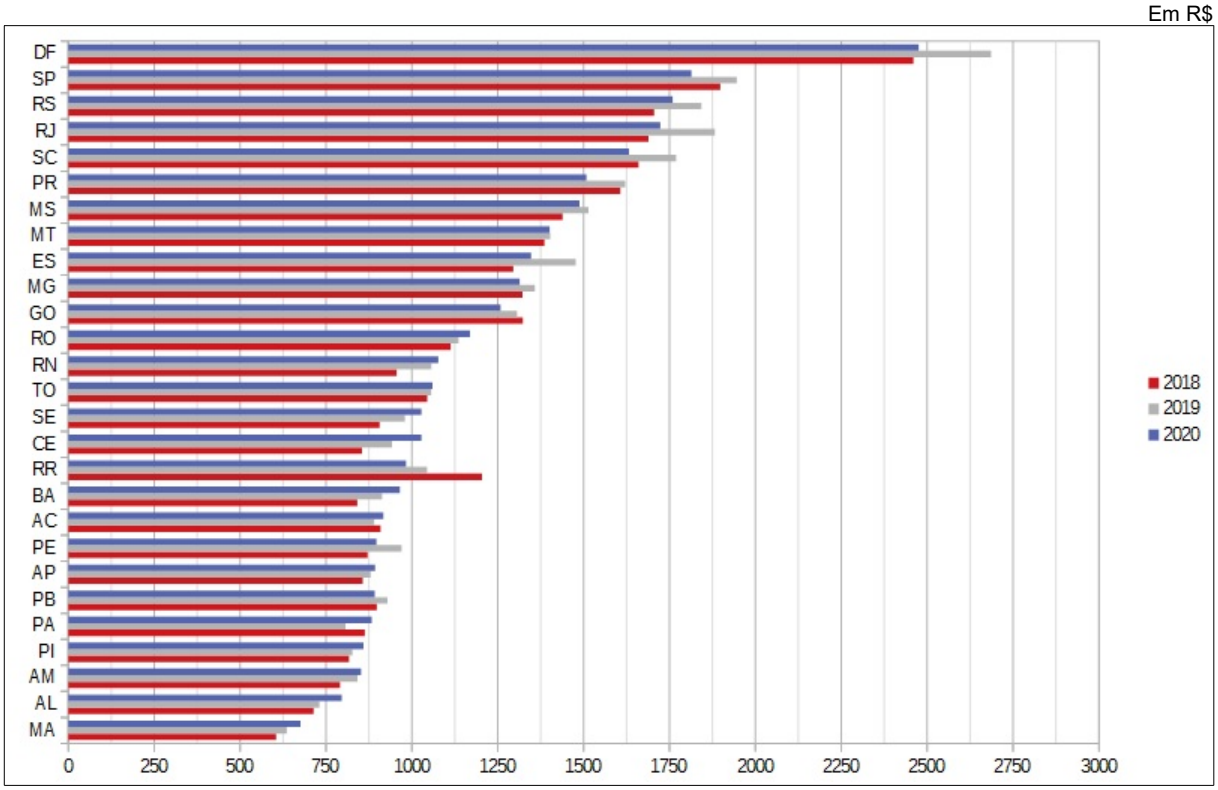
[36] De acordo com o IBGE, o PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

do valor adicionado teve a agropecuária com R$25,8 bilhões; a indústria com R$58,9 bilhões; e o setor de serviços com R$181,5 bilhões.

Na pesquisa periódica divulgada pela Pnad Contínua – IBGE, a renda domiciliar per capita[37] mensal no Estado da Bahia em 2020 foi de R$965,00. Esse valor situa a renda mensal média dos domicílios baianos na 18ª colocação entre os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, e 30,07% abaixo da média nacional. Em 2019, a Bahia figurava na 20ª colocação.

GRÁFICO 4 – Renda familiar per capita no Brasil – 2018 a 2020



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Portal G1 (Dados do IBGE – Pnad Contínua).
Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/26/renda-domiciliar-per-capita-foi-de-r-1380-em-2020-diz-ibge.ghtml. Acesso em: 04 mar. 2021.

2.4.3 Comércio

Em 2020, o Estado da Bahia apresentou balança comercial[38] superavitária em US$3.082,8 milhões, resultado de uma queda de 4,00% nas exportações e um decréscimo expressivo nas importações de 29,80%. As exportações baianas tiveram uma participação de 3,75% no total das exportações brasileiras, sendo o 10º maior

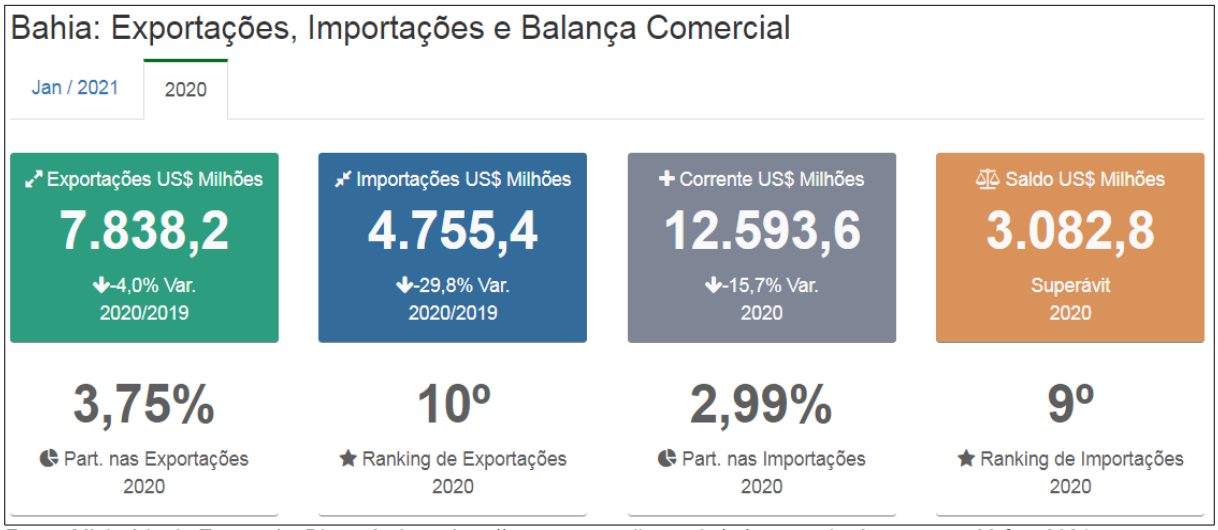
[37] Renda familiar é o somatório da renda individual dos moradores de um mesmo domicílio. A Renda familiar per capita é obtida dividindo-se o total de renda pelo número de moradores de uma residência.

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

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

exportador do país. Já nas importações, o Estado é o 9º maior importador, sendo responsável por 2,99% do total de importações brasileiras. Os principais importadores de produtos baianos foram a China (28,30%) e os EUA (16,30%). Quanto aos produtos exportados, destaque para a celulose, com participação de 17% do total exportado, o algodão (13%) e os óleos combustíveis de petróleo (11%). Já na importação, destaque para óleos combustíveis de petróleo (46%) e minérios de cobres e seus concentrados (11%).

FIGURA 1 – Balança comercial 2020 – BAHIA



Fonte: Ministério da Economia. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em: 02 fev. 2021.

2.4.4 Inflação, Taxa de Câmbio e Juros

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) registrou uma alta de 4,52% no acumulado do ano de 2020, a maior desde 2016 (6,29%), e acima do centro da meta (4,00%). O resultado foi influenciado principalmente pelo grupo Alimentação e Bebidas que subiu 14,09%. Outro grupo determinante para alta da inflação foi o de habitação (5,25%), cuja alta foi influenciada pelo aumento da energia elétrica (9,14%)

De acordo com o site do Banco Central do Brasil (BCB), o dólar iniciou o ano de 2020 cotado a R$4,03. Em 31/12/2020, sua cotação atingiu R$5,20, um crescimento de 29,03%.

A Taxa SELIC continuou com a tendência de queda ao longo do ano de 2020. Ela iniciou o ano em 4,25% e encerrou 2020 no patamar de 2,00%, o menor nível desde 1997.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

GRÁFICO 5 – Variação do dólar e da taxa SELIC – 2020

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

2.4.5 Empregos

No ano de 2020, no cenário de pandemia e de retração econômica, o Estado da Bahia teve uma queda no estoque de empregos de 0,31%, o que significa a perda de mais de 5.307 postos de trabalho. A título de comparação, em 2019, o Estado da Bahia gerou 30.858 novos empregos. Em 2020, o destaque na geração de emprego foi o setor agropecuário, que teve um saldo positivo de aproximadamente 2 mil empregos. O setor que mais havia gerado novas vagas em 2019, o da construção civil, teve um saldo negativo na geração de empregos em 2020.

TABELA 2 – Geração de empregos no Estado da Bahia – acumulado 2020

Setores	Admitidos	Desligados	Saldo	Estoque	Variação relativa %
Serviços	223.214	231.998	-8.784	796.411	-1,10%
Construção Civil	83.310	83.817	-507	128.559	-0,39%
Indústria	70.617	70.100	517	248.170	0,21%
Comércio	126.791	125.350	1.441	436.152	0,33%
Agropecuária	36.176	34.150	2.026	98.111	2,07%
Total	**540.108**	**545.415**	**-5.307**	**1.707.403**	**-0,31%**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Novo Caged – Ministério da Economia – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Quanto ao desemprego, a partir do ano de 2015, pôde ser observada uma piora significativa até o ano de 2020. A taxa média de desocupação da população brasileira passou de 6,8% em 2014 para 13,5% em 2020, sendo este último ano influenciado pela crise econômica provocada pela pandemia da COVID-19. Historicamente, a taxa de desocupação da população baiana é muito superior à média brasileira. Em 2020, a taxa média no Estado da Bahia foi de 19,80%, sendo ela a mais alta entre todas as unidades da federação. Na região Nordeste, o Estado que obteve a menor taxa média de desocupação foi o Ceará com 13,20%. Já no Brasil, as menores taxas foram observadas em Santa Catarina (6,10%), Rio Grande do Sul (9,10%) e Paraná (9,40%).

TABELA 3 – Evolução da taxa média de desemprego (%) – 2013 a 2020

Estado	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Brasil	**7,4**	**7,1**	**6,8**	**8,5**	**11,5**	**12,7**	**12,3**	**11,9**	**13,5**
Rondônia	6,4	5,1	4,2	5,6	7,9	8,2	9,1	8,0	10,4
Acre	8,4	9,0	7,7	8,5	10,9	14,1	13,5	14,5	15,1
Amazonas	9,5	9,1	7,7	9,5	13,6	15,7	13,9	14,0	15,8
Roraima	7,6	8,0	6,3	8,5	8,8	9,9	12,3	14,9	16,4
Pará	7,4	7,3	7,2	8,8	11,2	11,8	11,1	10,8	10,4
Amapá	13,2	11,5	10,3	11,0	15,5	17,7	20,2	17,4	14,9
Tocantins	7,7	7,5	7,5	8,6	11,5	11,7	10,6	10,8	11,6
Maranhão	8,1	7,9	6,8	8,6	11,9	14,3	14,4	14,3	15,9
Piauí	6,9	7,5	6,5	7,6	9,4	12,9	12,8	12,8	12,8
Ceará	7,7	7,8	7,4	8,8	12,0	12,6	11,3	10,9	13,2
Rio Grande do Norte	11,4	10,7	11,0	12,0	14,2	14,5	13,6	13,1	15,8
Paraíba	9,2	8,8	8,9	9,5	11,4	11,4	11,1	11,6	14,6
Pernambuco	9,1	9,0	8,2	9,9	14,6	17,7	16,7	15,5	16,8
Alagoas	11,4	10,6	9,6	11,2	14,1	16,7	17,0	14,9	18,6
Sergipe	10,3	10,3	9,2	9,1	13,3	14,3	16,6	15,1	18,4
Bahia	11,1	11,2	10,3	12,3	15,9	17,0	17,0	17,2	19,8
Minas Gerais	6,9	6,6	6,7	8,5	11,1	12,2	10,7	10,1	12,5
Espírito Santo	7,1	7,1	6,2	7,7	12,2	13,1	11,5	11,0	12,7
Rio de Janeiro	7,5	6,8	6,3	7,6	11,7	14,9	15,0	14,7	17,4
São Paulo	7,3	7,2	7,1	9,3	12,4	13,4	13,3	12,5	13,9
Paraná	5,0	4,3	4,0	5,9	8,2	9,0	8,8	8,5	9,4
Santa Catarina	3,4	3,1	2,9	4,1	6,3	7,1	6,4	6,1	6,1
Rio Grande do Sul	4,8	4,8	5,0	6,2	8,2	8,4	8,1	8,0	9,1
Mato Grosso do Sul	6,1	4,7	4,1	6,1	7,7	8,5	7,6	8,0	10,0

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Estado	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mato Grosso	5,5	4,4	4,0	6,1	9,4	9,0	7,9	8,0	9,7
Goiás	5,4	5,4	5,3	7,3	10,5	10,6	9,2	10,6	12,4
Distrito Federal	8,6	9,0	9,0	10,1	12,0	13,2	12,7	13,4	14,8

Fonte: IBGE/PNAD Contínua. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020. Acesso em: 10 mar. 2021.
Nota: Em azul e laranja estão marcadas as menores e maiores taxas da série respectivamente.

Em relação à informalidade, o Estado da Bahia apresentou a 7ª maior taxa dentre as unidades da federação. A taxa de informalidade da população ocupada é composta pelos empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada; empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; empregador sem registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; e trabalhador familiar auxiliar. A taxa média no Brasil e na região nordeste foi de 39,50% e 52,00%, respectivamente, ficando a Bahia posicionada acima de ambas as médias.

TABELA 4 – Taxa de informalidade da população de 14 anos ou mais de idade ocupada – 4º trimestre de 2020

Taxa de informalidade			
UF	**%**	**UF**	**%**
Maranhão	60,30	Tocantins	45,20
Pará	59,60	Alagoas	43,70
Piauí	59,10	Mato Grosso	40,80
Amazonas	58,70	Goiás	40,30
Sergipe	54,70	**Brasil**	**39,50**
Ceará	52,90	Espírito Santo	39,20
Bahia	**52,90**	Minas Gerais	38,70
Região Nordeste	**52,00**	Mato Grosso do Sul	37,30
Rondônia	50,70	Rio de Janeiro	35,10
Pernambuco	50,40	Rio Grande do Sul	31,40
Paraíba	48,80	Paraná	30,40
Amapá	48,10	São Paulo	30,10
Acre	46,50	Distrito Federal	28,50
Roraima	46,40	Santa Catarina	27,80
Rio Grande do Norte	45,60		

Fonte: IBGE – PNAD Contínua. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30236-pnad-continua-trimestral-desocupacao-recua-em-cinco-das-27-ufs-no-4-trimestre-de-2020. Acesso em: 17 mar. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.4.6 Ranking de Competitividade dos Estados

O Ranking de Competitividade dos Estados, elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), em parceria com a Tendências Consultoria Integrada e com a *Economist Intelligence Unit* (EIU), cuja divisão de pesquisas e análises é do mesmo grupo que edita a revista inglesa *The Economist,* consiste em estudo que visa apurar os principais pontos positivos e desafios de cada Estado e como isso influencia a classificação final dos entes da federação, diante dos diversos indicadores contemplados. Além disso, tem por objetivo principal trazer para o público uma ferramenta simples e objetiva para pautar a atuação dos líderes públicos brasileiros na melhoria da competitividade e da gestão pública de cada estado.

O resultado final da pesquisa considerou 69 indicadores, distribuídos em 10 pilares temáticos, tais como: Infraestrutura, Educação, Sustentabilidade Social, Segurança Pública, Educação e outros. A cada estado é atribuído uma nota geral, numa escala de 0 a 100.

FIGURA 2 – Ranking de Competitividade dos Estados – 2020

Fonte: Ranking de Competitividade dos Estados. Disponível em: http://http://www.rankingdecompetitividade.org.br/. Acesso em: 16 fev. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O Estado da Bahia ficou na 18ª posição, tendo obtido uma nota geral de 39,1, inferior a média brasileira que foi de 47,5. Dentre os estados do Nordeste, a Bahia ficou em posição inferior ao Ceará (10ª), Paraíba (13ª), Alagoas (15ª) e Pernambuco (17ª). Quando analisados os pilares individualmente, a Bahia obteve destaque nos pilares Eficiência da Máquina Pública (7ª posição) e Solidez Fiscal (8ª). As piores posições foram em Potencial de Mercado (27ª – última posição), Segurança Pública (25ª) e Educação (23ª).

TABELA 5 – Posições do Estado da Bahia no Ranking de Competitividade dos Estados

Posição	2019	2020	Variação
Geral	*20º*	*18º*	▲2
Infraestrutura	15º	15º	—
Sustentabilidade Social	20º	18º	▲2
Segurança Pública	22º	25º	▼3
Educação	25º	23º	▲2
Solidez Fiscal	10º	8º	▲2
Eficiência da Máq. Pública	14º	7º	▲7
Capital Humano	24º	19º	▲5
Sustentabilidade Ambiental	11º	11º	—
Potencial de Mercado	25º	27º	▼2
Inovação	26º	16º	▲10

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Ranking de Competitividade dos Estados 2019 e 2020.

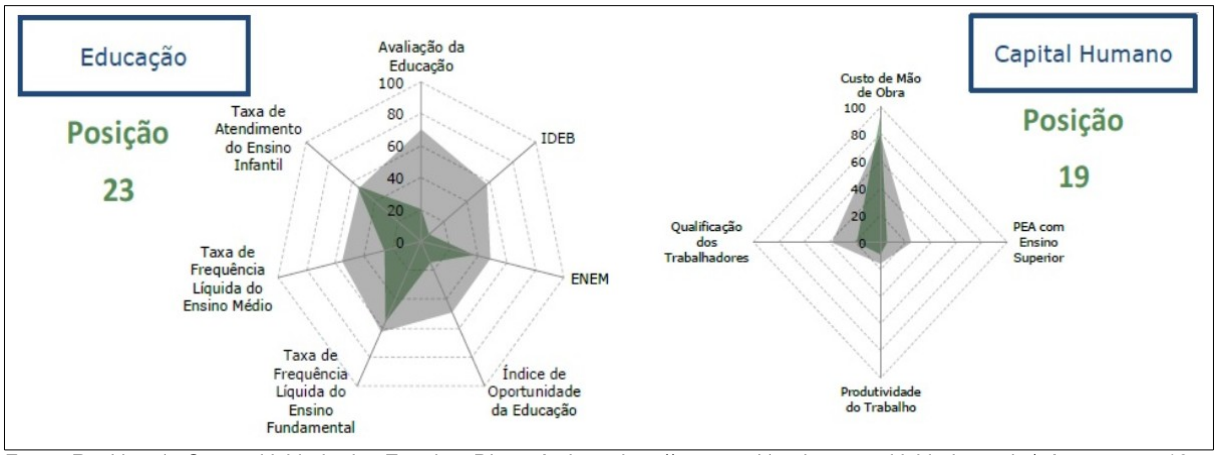
Na composição do ranking, o pilar de Educação possui o maior peso (11,3% do total). Ele avalia as condições atuais desta área, levando em consideração os desempenhos dos alunos de cada estado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), bem como as taxas de frequência e atendimento em todas as faixas do ensino escolar.

Há ainda o pilar Capital Humano (8,2%), complementando o pilar Educação, examinando o nível educacional da população que já está inserida no mercado de trabalho e qual é seu impacto na produtividade da economia.

Nos pilares de Educação e Capital Humano, o Estado da Bahia obteve avaliações desfavoráveis em 2020, tendo ficado na 23ª e 19ª posições, respectivamente, embora tenha havido uma melhora em relação ao índice de 2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

FIGURA 3 – Indicadores dos pilares de educação e capital humano no ano de 2020



Fonte: Ranking de Competitividade dos Estados. Disponível em: http://www.rankingdecompetitividade.org.br/. Acesso em: 16 fev. 2021.

Os dados apresentados pelo Ranking de Competitividade dos Estados 2020 estão alinhados com o estudo realizado pela ONG Todos pela Educação, Anuário Brasileiro da Educação 2020. Esse estudo é realizado desde o ano de 2012, tendo como objetivo ser uma ferramenta de consulta para pesquisadores, gestores de políticas públicas, jornalistas e todos os que desejam compreender melhor o cenário do ensino no Brasil.

A avaliação da educação no Estado da Bahia não é satisfatória de acordo com o Anuário Brasileiro de Educação 2020. O Estado está entre os que possui as menores taxas de alfabetização no país, considerando a população de 15 ou mais anos de idade. Em que pese o avanço observado na última década, ele não foi suficiente para aproximar a situação baiana da média brasileira. Quando observadas as taxas das regiões mais bem desenvolvidas do país (Sudeste e Sul), a distância é ainda maior. A situação da região Nordeste é historicamente a mais grave.

No tocante às taxas de matrículas da população baiana, estas são inferiores à média brasileira, ficando abaixo inclusive dos estados da região nordeste em todas as faixas etárias. A taxa de jovens com 19 anos que concluíram o ensino médio também é muito inferior às médias da região nordeste e brasileira.

TABELA 6 – Resumo das taxas de matrícula por faixa etária (%), de alfabetização e de conclusão do ensino médio – Bahia

Taxas de Matrícula (%)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média Nordeste 2019	Média Brasil 2019
Ensino Fundamental 6 a 14 anos	96,1	95,7	96,1	97,1	97,2	97,1	97,0	**97,6**	97,8	98

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Taxas de Matrícula (%)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média Nordeste 2019	Média Brasil 2019
Ensino Médio 15 a 17 anos	44,8	45,8	49,1	52,4	52,7	56,1	54,8	**57**	**62,7**	**71,1**
Ensino Superior 18 a 24 anos	9,8	10,1	12,1	13,2	14,8	13,3	14,8	**14,6**	**17,1**	**21,5**
Taxa de Alfabetização (%) acima de 15 anos	83,9	84,7	85,3	86,5	87,0	87,3	87,3	**87,1**	**86,1**	**93,4**
Jovens de 19 anos que concluíram o ensino médio (%)	34,4	39,6	40,6	41,5	49,3	46,1	43,3	**49,9**	**57,7**	**65,1**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Anuário Brasileiro da Educação – 2020. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/securepdfs/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pdf. Acesso em:16 fev. 2021.

Nota: Em vermelho, estão marcadas as taxas que são superiores as apuradas para o Estado da Bahia; e em azul, a taxa que é menor.

A partir dos indicadores macroeconômicos apurados no ano de 2020 e estudos correlacionados, percebe-se que o Estado da Bahia foi fortemente impactado pela pandemia da COVID-19, tendo uma retração econômica expressiva, acompanhando a tendência nacional. O Estado apresentou quedas nas exportações e importações, sendo esta última reduzida em, aproximadamente, um terço em relação ao ano de 2019. No tocante aos empregos, a Bahia alcançou a sua maior taxa média de desemprego na última década, com perdas de vagas líquidas ao longo do ano e aumento da taxa de informalidade. Apesar da melhora no posicionamento no estudo "Ranking de Competitividade dos Estados", a Bahia ainda figura nas últimas colocações em relação aos demais estados brasileiros e situado em 5º lugar quando considerados apenas os estados do nordeste. As áreas de educação e segurança são as mais carentes do Estado segundo o estudo. Observando mais atentamente os índices relacionados à educação, verifica-se que o Estado da Bahia possui evasão escolar superior aos demais estados do nordeste, em todas as faixas etárias.

2.5 PLANEJAMENTO

Planejamento e gestão são funções essenciais do Estado para a implementação dos objetivos estratégicos e das metas definidos no processo de formulação das políticas públicas, visando atender às demandas da sociedade. Com efeito, em um cenário em que as demandas e as necessidades sociais são crescentes e os recursos fiscais cada vez mais escassos, reforça-se o entendimento da necessidade de articulação e de sinergia entre o planejamento e a gestão das políticas públicas, pautadas na construção de uma visão estratégica e política para capacitar o Estado na promoção do desenvolvimento.

Nesse sentido, a Constituição do Estado da Bahia trata de planejamento e orçamento de uma forma absolutamente integrada (coesa e harmônica), ao passo em que confere ao PPA extrema importância no âmbito do planejamento governamental, uma vez que, conforme previsto no seu art. 159, a lei que o instituir

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, e explicita a integração das demais peças, LDO e LOA, a este instrumento, porquanto orientador da ação governamental.

2.5.1 Planejamento de Médio Prazo

Em 30/08/2019, o Governo do Estado apresentou à Assembleia Legislativa da Bahia o Projeto de Lei nº 23.488/2019[39], que instituiu o Plano Plurianual Participativo (PPA) do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023, conforme o disposto no inciso I do caput e §1º, ambos do art. 159, da Constituição do Estado, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas "com a finalidade de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a ação governamental, orientar a definição de prioridades e ampliar as condições para o desenvolvimento sustentável".

Em 2019, por meio da Lei Estadual nº 14.172/2019, foi instituído o PPA para o período 2020-2023, apresentando, no âmbito do Poder Executivo, 16 programas temáticos, sendo 15 finalísticos e 1 de gestão. Na sua apresentação, o Executivo informa que, conceitualmente, o PPA aperfeiçoou seus componentes com atributos que melhor o qualificam, criando os compromissos de expansão/aprimoramento e gestão/ custeio, com vistas a possibilitar uma maior transparência para o instrumento e introduzindo às Metas, atributos de indicadores para um melhor monitoramento.

Não obstante os aperfeiçoamentos nos componentes do Plano, no curso da Auditoria Operacional realizada no Projeto de Lei do PPA 2020-2023[40], foram identificadas fragilidades nos Indicadores e Metas que comprometem o processo de mensuração, monitoramento e avaliação do que deve ser alcançado e, consequentemente, o processo de *accountability* das ações governamentais realizadas.

2.5.1.1 Revisão do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023

Em decorrência das fragilidades apontadas, no âmbito do capítulo "2.3 Planejamento" da Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2019, evidenciadas na Auditoria Operacional relacionada ao Projeto de Lei do PPA 2020-2023, este Tribunal deliberou por recomendar ao Governo do Estado:

> **Revisar o atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na Resolução nº 039/2016, apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020, considerando o não atendimento da determinação anterior deste Tribunal, expedida ao Governo do Estado** e ao gestor da

[39] Aprovado, em 22/10/2019, pela Assembleia Legislativa da Bahia e convertido na Lei Estadual nº 14.172/2019.
[40] Processo TCE/010782/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Secretaria de Planejamento (SEPLAN), no âmbito da citada Resolução, **para observância aos apontamentos da Unidade Técnica, em especial ao referente a "revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano**, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo". (grifo da Auditoria)

Apesar de a Lei Estadual nº 14.172/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, no seu art. 8º, não explicitar se o processo de revisão do Plano ocorrerá em projeto de lei específico, como reiteradamente recomendado por este Tribunal, verificou-se que o Poder Executivo procedeu à alteração do PPA 2020-2023, por meio da Lei Estadual nº 14.289, de 07/01/2021, específica para revisão do Plano, em decorrência de "ajustes necessários face a mudanças observadas nos cenários social, econômico e político do Estado e da necessidade de aprimoramento de componentes e atributos identificada após a conclusão do processo de elaboração do Plano." (art. 1º, Parágrafo único).

Entretanto, as fragilidades identificadas por este Tribunal, corroboradas pelos achados da Avaliação de Desenho dos Programas apresentados no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano I[41], não foram consideradas na revisão do PPA, Lei Estadual nº 14.289/2021, conforme resposta da SEPLAN (Ofício nº 04/2021-SEPLAN/SMA, de 28/01/2021), destacada pela AGE (Relatório nº 02/2021)[42]:

> Não houve tempo hábil de conciliar a conclusão do relatório com o prazo de Revisão do PPA, de modo que esses apontamentos contidos nos achados não foram utilizados.
> O relatório foi concluído e publicado em agosto/2020.
> O calendário 2021 para Revisão do PPA ainda não foi definido.

Isso posto, restam evidenciadas as seguintes situações a serem objeto de ajustes e aprimoramento:

2.5.1.1.1 Descumprimento reincidente de Determinação do TCE/BA[43], bem como de Recomendação do Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo, exercício 2019, para estabelecimento, nos Indicadores do PPA, de Índice Esperado para cada ano e para o Final do Plano

Em decorrência de Auditoria Operacional no Projeto de Lei nº 21.474/2015, relativo ao PPA 2016-2019[44], realizada em 2015, o TCE/BA, por meio da Resolução nº 039/2016, expediu uma determinação ao Governo do Estado e ao Gestor da SEPLAN, à época, para que observassem os apontamentos da Unidade Técnica, em especial, "revisar os indicadores estabelecidos no PPA 2016-2019, de forma a

41 BAHIA. Seplan/SMA. **Relatório de Execução do PPA 2020-2023 ANO I – 2020**. Disponível em: https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2020/RELAT_EXECUCAO_2020_VOLUME%20I_Digital_net.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.
42 Ofício AGE nº 34, de 25/02/2021 (TCE/001300/2021). Relatório AGE nº 02/2021.
43 Exarada na Resolução nº 39/2016, ratificada pelo Acórdão nº 02/2018.
44 Processo TCE/009393/2015.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

projetar os índices esperados, para cada ano e para o final do plano, que viabilize a mensuração do resultado obtido após a implementação das ações de governo".

A Procuradoria Geral do Estado (PGE) recorreu[45] da decisão proferida e, por meio do Acórdão nº 02/2018, de 01/02/2018, o Tribunal Pleno, por maioria de votos, decidiu pelo improvimento do Recurso de Revisão interposto, mantendo incólume a Resolução nº 039/2016 deste Tribunal.

Diante do não atendimento da determinação anterior deste Tribunal, expedida ao Governo do Estado e ao gestor da SEPLAN, no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019 foi emitida recomendação ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de "revisar o atual PPA 2020-2023, contemplando os ajustes propostos na Resolução TCE/BA nº 039/2016, apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2020" (recomendação 2.b).

Entretanto, no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2019[46], no que se refere à revisão dos indicadores, a Administração informou que:

> - **A Seplan tem mantido posicionamento divergente do TCE** considerando que, no modelo conceitual adotado para o PPA, **os Indicadores de Programa não contemplam índices esperados**.
> - Exceto para os Indicadores de Programa, a revisão dos componentes e atributos do PPA 2020-2023, para aprimoramento e solução de eventuais inconsistências observadas, foi realizada, conforme pactuado com o TCE em recomendação resultante de autoria específica no instrumento [PPA 2020-2023]. (grifo da Auditoria)

Não obstante esse posicionamento da SEPLAN, a recomendação foi dirigida ao Governo do Estado. Assim, de igual forma, cabe a este o cumprimento da Resolução nº 039/2016, reafirmada pelo Acórdão nº 02/2018, ambos deste Tribunal, tendo em vista que é de competência do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei para estabelecer o plano plurianual, nos termos do art. 159, inciso I, da Constituição Estadual, encaminhando-os para apreciação da ALBA, na forma do seu Regimento Interno (art. 160, da CE/1989).

Registre-se, ainda, os termos da Portaria MPOG nº 42, de 14/04/1999 (Diário Oficial da União de 15/04/1999), que atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências:

> […]
> Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por: a) **Programa**, o **instrumento de organização da ação governamental visando** à

[45] Processos TCE/005400/2016 e TCE/005405/2016.
[46] Ofício AGE nº 34, de 25/02/2021 (TCE/001300/2021).

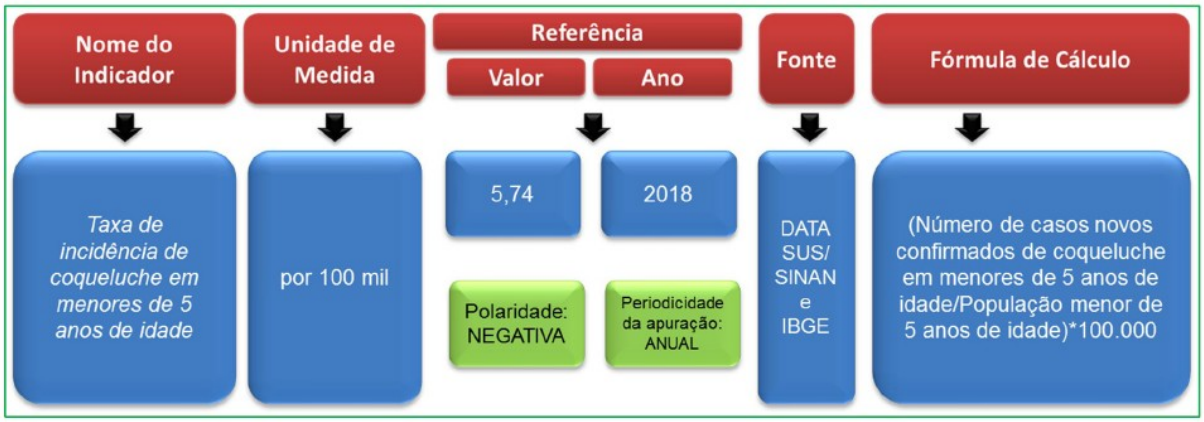
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> concretização dos **objetivos pretendidos**, sendo **mensurado por indicadores** estabelecidos no plano plurianual;
> […]
> Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria. (grifo da Auditoria)

Outrossim, nas análises do Manual de Elaboração do PPA 2020-2023[47], procedidas por esta Auditoria, verificou-se que, dentre o conjunto de atributos do Indicador de Programas do PPA elencados no referido Manual, fls. 20-22, não foram contemplados o Índice Esperado para cada ano e para o final do Plano, evidenciando, portanto, que na revisão do Manual (versão de abril, 2021), não foram adotadas ações pelo Poder Executivo, voltadas ao cumprimento da recomendação consignada no Parecer Prévio do TCE/BA do exercício de 2019 e da determinação exarada na Resolução nº 039/2016, deste TCE.

Segundo o Manual de Elaboração do PPA 2020-2023, são atributos principais dos indicadores de Programas do Plano:

FIGURA 4 – Atributos principais do indicador de programa



Fonte: Manual do Processo Elaborar Plano Plurianual – PPA 2020-2023, fl. 20.

Vale ressaltar que, de acordo com o Guia Metodológico – Indicadores de Programas (2010) do MPOG, os Indicadores caracterizam-se como atributos gerenciais dos Programas e, no PPA, são utilizados como:

> **[…] índices de referência**, que **constituem a linha de base** para a posterior verificação dos resultados dos Programas; **índices previstos para o final do Plano**, que **retratam as mudanças esperadas no público-alvo** e têm relação direta com os objetivos dos Programas; **e índices parciais (geralmente anuais)**, necessários às ações de acompanhamento gerencial periódico. (grifo da Auditoria)

[47] BAHIA. Sepege/Seplan/SPE. **Manual do Processo Elaborar Plano Plurianual – PPA 2020-2023**. Disponível em: https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/manuais-processo/MP_ela_ppa_20_23_v_1_2_2020_01042021.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Por sua vez, o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (2009) do MPOG[48], preconiza que para assegurar que os princípios da qualidade e o sistema de medição do desempenho estejam em conformidade com o desejado pela organização, alguns passos devem ser seguidos na formulação dos indicadores, destacando-se o estabelecimento de metas:

> Uma vez estabelecidas as fórmulas e as fontes dos dados, segue-se o estabelecimento de metas. **A meta** é uma expressão numérica que **representa o estado futuro de desempenho desejado**.
> **Todos os indicadores de desempenho devem ter metas**, podendo ser definida mais de uma meta por indicador. As metas têm como objetivo serem suficientes para assegurar a efetiva implementação da estratégia, por exemplo, de Governo (nível macro), de política (nível meso) ou de organização (nível micro).
> **As metas contêm uma finalidade, um valor e um prazo**. A finalidade de cada meta é enunciada no detalhamento do indicador e expressa **um propósito da organização. Um estado de futuro esperado em um determinado período. Para isso**, as metas **devem ser: alcançáveis; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark**. (grifo da Auditoria)

O estabelecimento de indicadores adequados e satisfatórios à mensuração do desempenho dos programas é condição relevante para a demonstração, por parte da administração pública, do alcance dos resultados pretendidos com a aplicação dos recursos públicos.

Isso posto, não obstante a SEPLAN informe[49] ter utilizado como parâmetro o Guia Referencial para a Medição de Desempenho e o Manual para a Construção de Indicadores, publicados pelo MPOG[50], o modelo apresentado pelo estado contraria metodologia desenvolvida pelo ente federal e utilizada pelo estado para elaboração do Modelo de Avaliação de Desempenho dos Programas (ADP). Ademais, cabe registrar que o PPA 2012-2015, primeiro a adotar o modelo vigente, estabeleceu para o rol dos indicadores dos programas que, de acordo com a Lei Estadual nº 12.504, de 29/12/2011, permitem identificar e aferir a efetividade dos Programas (art. 3º, §2º), índice esperado ao final do quadriênio, atributo utilizado como parâmetro para avaliação do desempenho alcançado ante o previsto.

Adicionalmente, a Lei que instituiu o PPA 2020-2023 estabelece que os indicadores "são compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças de um ou mais compromissos setoriais formulados nos programas" (art. 4º, §2º), não estabelecendo

[48] Documento utilizado como referência para desenvolvimento da metodologia de avaliação de desempenho dos programas do PPA 2016-2019 do Governo do Estado, conforme informado no Relatório de Execução do PPA Participativo 2016-2019 – Ano III 2018, à fl. 72.

[49] BAHIA. Seplan/SMA. **Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023**. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/avaliacao_do_PPA/2020/relatorio_adp_v_final_ano_1_30042021_1042.pdf. Acesso em: 04 maio 2021.

[50] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão/MPOG. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Disponível em: https://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 04 maio 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

uma definição quanto à respectiva natureza (efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência e economicidade), verificando-se naturezas diversas como pontuado nos itens 2.10. 2.11 e 2.12 (análises dos programas Saúde, Educação e Segurança Pública) deste Relatório.

Ademais, ressalta-se o citado no item 2.12 deste Relatório, em transcrição de Nota Técnica da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP), na análise do Programa Segurança Pública e Defesa Social, de que há definição semestral das metas de redução do índice "Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI", que configurou como indicador de desempenho de programa no PPA 2012-2015.

Os dados deste índice constituem-se também em insumos "para o direcionamento das ações operacionais dos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública – SESP", evidenciando, portanto, a viabilidade técnica e a importância do estabelecimento de índices esperados para os indicadores de desempenho no processo de gestão.

Assim, a fragilidade na estrutura de atributos dos Indicadores do PPA 2020-2023 pelo não estabelecimento de índices esperados anuais e ao final do Plano, compromete a efetiva implantação de um sistema de medição de desempenho para os programas de governo a serem executados.

A ausência de projeção de índices esperados traz prejuízo ao direcionamento de esforços por parte do estado e à realização de análise comparativa do resultado esperado com o alcançado ao final de cada período e, consequentemente, a transparência do planejamento proposto à sociedade para nortear as demais peças constitucionais anuais (LDO e LOA) na devida aplicação dos recursos e desenvolvimento das políticas públicas, como dispõe a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF), no seu artigo 1º, §1º:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
> **§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.** (grifo da Auditoria)

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.5.1.1.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Revisar o PPA 2020-2023, ainda no exercício de 2021, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39, de 10/05/2016, ratificada pelo Acórdão nº 02, de 01/02/2018, ambos do TCE/BA.
Recomendação ao Governo do Estado
A inclusão no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, §9º, inciso I da Constituição Estadual, quando da definição dos elementos do Plano Plurianual, de todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho, necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais na implementação das políticas públicas, como preconizado no Guia Referencial para a Medição de Desempenho e no Manual para a Construção de Indicadores, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

2.5.1.1.2 Deficiência no estabelecimento das Metas para os Compromissos dos Programas que comprometem a demonstração do desempenho do PPA 2020-2023

Para o exercício de 2020, primeiro ciclo de avaliação do PPA 2020-2023, o Relatório de Execução do PPA 2020-2023, Ano I[51], trouxe como inovação a inclusão do Capítulo 4 - “Avaliação do Desenho (Adese) dos Programas do PPA” que, segundo a SEPLAN:

> […] constitui experiência pioneira de avaliação da estrutura lógica programática, com caráter formativo, na medida em que **busca contribuir para o maior entendimento do seu funcionamento e para o aprimoramento da sua execução e monitoramento, além de subsidiar os ajustes necessários para o seu aperfeiçoamento**. (grifo da Auditoria)

A ADESE trata-se de projeto-piloto, envolvendo a avaliação da estrutura programática de 7 Programas do PPA 2020-2023, todos sob a responsabilidade do Poder Executivo, onde se buscou observar o seu encadeamento lógico e a aderência entre os componentes dos programas e a respectiva contribuição para os resultados esperados, de modo a promover os ajustes necessários, mediante posterior processo de Revisão do PPA. Os Programas avaliados foram: 304 – Desenvolvimento Rural; 305 – Desenvolvimento Urbano; 306 – Educação; 309 – Infraestrutura; 312 – Recursos Hídricos; 313 – Saúde; e 314 – Segurança Pública e Defesa Social.

[51] BAHIA. Seplan/SMA. **Relatório de Execução do PPA 2020-2023 ANO I – 2020**. Disponível em: https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2020/RELAT_EXECUCAO_2020_VOLUME%20I_Digital_net.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O Capítulo 4 consiste na análise de 1.005 componentes (46 Compromissos, 225 Metas, 673 Iniciativas e 61 Indicadores) dos 7 Programas, selecionados para exame no escopo da Avaliação. A análise das informações apresentadas, em conjunto com o Relatório de Auditoria Operacional do Projeto de Lei do PPA 2020-2023, demonstra a inconsistência no modelo de avaliação do desenho em relação às Metas, ao considerar a possibilidade da existência de "situações em que [as Metas] possuem caráter de atividade a ser realizada, passando a compor o Desenho Lógico do Programa (DLP) como Atividade.", como demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 4 – Elementos do desenho lógico e componentes do PPA correspondentes

Elementos	Descritivo	Componentes do PPA
Problemas e Oportunidades	Aspectos do contexto social, econômico e de infraestrutura que caracterizam uma situação a ser mitigada ou oportunizada.	Contextualização do Programa[(1)].
Atividades	Ações providas pelo Programa, podendo ser diretas (quando as atividades recaem sobre os beneficiários) ou indiretas (quando correspondem a atividades necessárias para a entrega de um bem ou serviço).	Iniciativas[(2)] e Metas[(3)] do Programa.
Produtos	Entregas diretas e quantificáveis, resultantes de uma atividade ou de um conjunto de atividades empreendidas no âmbito do Programa, compreendendo os bens e serviços. Observa-se que cada Atividade deve gerar, no mínimo, um Produto e que algumas Atividades geram produtos pontuais ou intermediários, os quais não devem ser registrados no DLP.	Apesar de não estarem elencados explicitamente no PPA, são derivados do texto das Iniciativas e da forma de apuração das Metas, quando estas foram definidas como Atividade.
Resultados	Efeitos, conquistas, benefícios ou consequências, intermediários ou finais, gerados diretamente pela intervenção em relação ao enfrentamento das causas implícitas de um problema ou oportunização de uma situação; e às mudanças no comportamento ou nas condições de um beneficiário, resultantes do uso ou aplicação de um bem ou serviço.	Identificados na Contextualização dos Programas, nos Indicadores de Programa e nas Metas[(3)].

Fonte: DAV/SMA/SEPLAN, 2020.

Notas: [(1)] Considerou-se a Contextualização dos Programas para a identificação de problemas, oportunidades e resultados, este último para além de Indicadores de Programa, Metas e Iniciativas. Ainda que a elaboração do PPA 2020-2023 tenha utilizado como insumos o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), Programa de Governo Participativo (PGP) e o Plano Estratégico Organizacional (PEO), é possível que esses instrumentos de planejamento apresentem outros problemas, oportunidades e resultados que não constem na Contextualização.

[(2)] Em geral, as Iniciativas do Programa correspondem ao que deve ser realizado para se alcançar o objetivo expresso no Compromisso, sendo assim consideradas como Atividades do DLP. No entanto, algumas delas comunicam um resultado pretendido, de modo que passaram a integrar o campo do DLP correspondente a Resultado.

[(3)] A princípio, as Metas do Programa expressam um resultado a ser alcançado, mas existem situações em que possuem caráter de atividade a ser realizada, passando a compor o DLP como Atividade.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em relação aos atributos dos programas do PPA 2020-2023, a Lei Estadual nº 14.172/2019, alterada pela Lei Estadual nº 14.289/2021, traz as seguintes definições:

> Art. 5º - Os compromissos terão eficácia aferida por meio de uma ou mais metas estabelecidas de forma compatível com o conjunto de iniciativas associadas e expressarão, através dessas, o que será feito para alterar as situações que justificam a implementação dos programas, de modo a atingir os seus objetivos.
> § 1º - Para os fins desta Lei, conceitua-se:
> I - Compromisso: componente do PPA associado ao Programa Temático que descreve um objetivo setorial a ser cumprido por meio da entrega de bens ou serviços;
> II - **Meta: componente do PPA associado ao Compromisso que expressa a medida do alcance do Compromisso**, devendo ser territorializada e, quando pertinente, associada à proposta da Escuta Social;
> III - **Iniciativa: componente do PPA associado ao Compromisso que expressa as Ações de Governo**. (grifos da Auditoria)

Por sua vez, o Manual de Elaboração do PPA 2020-2023[52], que estabelece conceitos, atividades e procedimentos a serem observados pelos integrantes do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPEGE)/SEPLAN, para elaboração do PPA 2020–2023, no item 2.4, traz algumas características e elementos fundamentais à formulação das Metas, entre as quais destacam-se:

- A Meta é a medida do alcance do Compromisso.
- **Deve expressar o resultado do esforço empreendido pelo Estado**. Isto significa que **não deve ser estabelecida Meta quantificando aspectos que dependam da demanda ou adesão** da sociedade ou de outros eventuais atores externos à Administração Pública.
  […]
- **Deve ser consistente e aderente** ao objetivo expresso no Compromisso, **evitando fragmentação ou redundância**, independente dos seus responsáveis seus;
- Não há limites para o estabelecimento de Metas; **deve haver Meta o suficiente que demonstrem a eficácia do Compromisso**. Desta forma, as Metas dos Compromissos são seus indicadores de eficácia.
  […]
- A Meta **deve referir-se, preferencialmente, ao efeito de Iniciativas** ou ao público, podendo, excepcionalmente, referir-se ao produto (bem ou serviço) de Iniciativas;
  […]
- **A Descrição da Meta deve, sempre que possível, expressar diretamente o escopo desejado** evitando a utilização de expressões como “implantar/implementar política, projeto, plano, programa, etc.” ou “realizar ações de ...”, etc.;

[52] BAHIA. Sepege/Seplan/SPE. **Manual do Processo Elaborar Plano Plurianual – PPA 2020-2023**. Disponível em: https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/manuais-processo/MP_ela_ppa_20_23_v_1_2_2020_01042021.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- Evitar Metas formuladas com o termo “apoiar”, **buscando um descritivo que expresse o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementaçã**o. (grifo da Auditoria)

No que tange às Iniciativas, consta ainda do Manual que:

> As Iniciativas **devem ter um caráter mais tático** do que operacional, **possibilitando a flexibilidade da atuação governamental** a ser empreendida.
> É um **importante componente de integração do PPA com os Orçamentos Anuais** do quadriênio, **determinando, de forma compatível com as Metas, os aspectos qualitativos da programação orçamentária**.
> […]
> Uma vez estabelecido o Compromisso é explicitado o **conjunto de Iniciativas** que demonstre as **intervenções que serão desenvolvidas e que contribuirão diretamente para o alcance das Metas**.(grifo da Auditoria)

Cabe ressaltar a deliberação deste Tribunal ao Governo do Estado e ao gestor da SEPLAN, Resolução TCE/BA nº 039/2016[53], para observância dos apontamentos formulados pela Unidade Técnica, em especial:

> […] revisar as metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, bem como realizar projeções anuais, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados.

Importa salientar que, no Capítulo 4 do Relatório de Execução do PPA 2020-2023, registra-se, após análise do Desenho Lógico do Programa (DLP) e da Estrutura Lógica do Programa (ELP), que “há evidência de carência de elementos ou de elementos não-explicitados no PPA 2020-2023, que são relevantes na formulação das intervenções públicas”, a exemplo de ausência de delimitação de resultado pretendido para as Metas e ocorrência de redundâncias entre componentes (Metas e Iniciativas).

O quadro a seguir apresenta os achados apontados no Relatório de Execução do PPA 2020-2023/SEPLAN/SMA, em decorrência da Avaliação do Desenho (ADESE) dos Programas do PPA, relacionados ao componente Meta, destacados por Programa avaliado:

[53] TCE/009393/2015.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

QUADRO 5 – Achados da ADESE relacionados ao componente Meta por Programa

Programa	Quantidade de componentes do programa				Achados da SEPLAN/SMA
	Compromisso	Iniciativa	Meta	Indicador	
304 Desenvolvimento Rural	6	45	20	12	No Compromisso 6, apenas 4 das 11 Atividades estão associadas aos resultados identificados; O Programa não possui Metas representativas de resultados; 65% das Metas apresentam alguma redundância em relação a Iniciativas do Programa: • Os Compromissos 1 e 5 têm todas as suas Metas redundantes com Iniciativas; • Duas das três Metas do Compromisso 6 guardam redundância com Iniciativas; • Compromisso 3 não possui Metas redundantes com Iniciativas.
305 Desenvolvimento Urbano	4	48	9	5	No Compromisso 3, apenas 4 das 17 Atividades estão associadas aos resultados identificados; Nos Compromissos 1 e 4, menos da metade das Atividades estão associadas aos resultados identificados; O Programa não possui Metas representativas de resultado; Apenas o Compromisso 2 tem uma de suas duas Metas redundante com Iniciativa.
306 Educação	9	172	39	15	No Compromisso 5, apenas 19 das 37 Atividades estão associadas aos resultados identificados; Não foi identificado resultado para o Compromisso 9; Apenas uma Meta representativa de resultado; Os Compromissos 1, 5, 6 e 7 possuem metas redundantes com Iniciativas.
309 Infraestrutura	3	67	25	7	Não foi identificado resultado para o Compromisso 3; Os Compromissos 1 e 2 possuem poucas Atividades associadas aos resultados; O Programa possui apenas três Metas representativas de resultados, distribuídas nos Compromissos 1 e 2; Observação: uma iniciativa no Compromisso 2 apresenta característica de Resultado

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Programa	Quantidade de componentes do programa				Achados da SEPLAN/SMA
	Compromisso	Iniciativa	Meta	Indicador	
					40% das Metas do Programa apresentam redundância em relação às Iniciativas.
312 Recursos Hídricos	6	76	20	8	No Compromisso 6, apenas 2 das 17 Atividades estão associadas aos resultados identificados. Nos Compromissos 1, 3 e 5, nenhuma das Metas são representativas de resultados; Apenas o Compromisso 5 tem uma Meta redundante com Iniciativa.
313 Saúde	7	122	44	7	No Compromisso 6, apenas 11 das 28 Atividades estão associadas aos resultados identificados; Não foram identificados resultados; Apenas o Compromisso 3 possui uma Meta representativa de resultado; 44% das Metas guardam redundância em relação às Iniciativas, sendo que, das 21 Metas do Compromissos 3, 13 são redundantes.
314 Segurança Pública e Defesa Social	11	143	68	7	No Compromisso 3, apenas 12 das 21 Atividades estão associadas aos Resultados identificados; Apenas os Compromissos 2 e 3 possuem Metas representativas de resultado, sendo, em termos quantitativos, uma e duas, respectivamente; Apenas duas Metas guardam redundância em relação às Iniciativas.

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Relatório de Execução do PPA 2020-2023 ANO I - 2020, da SEPLAN/SMA.

Somam-se a essas fragilidades as deficiências apontadas por este Tribunal, no Relatório das Contas de Governo de 2019, em referência à Auditoria do Projeto de Lei do PPA 2020-2023[54]. Após a avaliação do modelo apresentado, a Auditoria evidenciou as seguintes situações a serem objeto de aprimoramento:

- Ausência de associação das Iniciativas com as Metas dos Compromissos;
- Deficiências na construção das Metas, comprometendo o processo de mensuração, monitoramento, avaliação e *accountability* do que foi alcançado;
- Fragilidades na definição do que representam os Valores de Referência e Valores de Alcance das Metas dos Compromissos; e
- Fragilidade nos descritivos e na regionalização de Metas.

[54] TCE/010782/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Com relação a essas inconsistências, no Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2019[55], em contextualização quanto ao atendimento ao item 2.b, a Administração informou ter realizado a revisão dos componentes e atributos do PPA 2020-2023, contudo não apresentou evidências dos aspectos revisados.

2.5.1.1.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas aspecto mensurável, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados.

2.5.2 Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023

O Acompanhamento, o Monitoramento e a Avaliação dos Programas de Governo, além de consistirem em importantes procedimentos de controle, integram o ciclo da gestão pública, proporcionando a melhoria contínua do processo decisório e a retroalimentação do planejamento, possibilitando uma melhor alocação dos recursos públicos e maior eficiência, eficácia e efetividade na condução das políticas públicas para o alcance dos objetivos pretendidos.

Nesse sentido, a CF/1988 estabelece que:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

A Resolução nº 164/2015 deste Tribunal estabelece que o Relatório Anual de Governo (RAG) e o Relatório Anual de Avaliação da Execução do PPA (RAPPA) devem compor a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo (art. 7º, Anexo II). Entretanto, a partir do exercício de 2016, o RAG e o RAPPA foram substituídos pelo Relatório de Execução do PPA Participativo, integrando, em um único Relatório, as informações mais relevantes decorrentes dos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Programas do PPA.

[55] Ofício AGE nº 34, de 25/02/2021 (TCE/001300/2021).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Com o advento da Lei Estadual nº 14.172/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, reestabeleceu-se o encaminhamento de dois Relatórios na composição das Prestações de Contas do Governador: o Relatório da Execução do PPA 2020-2023, demonstrando a execução das ações de governo e o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, que apresenta a Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA.

2.5.2.1 Incompatibilidade entre o prazo legal de envio do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 à Assembleia Legislativa e o prazo legal e constitucional para recebimento e apreciação por este Tribunal, respectivamente

De acordo com a CE/1989:

> Art. 91 - Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:
> **I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado**, e de cento e oitenta dias, para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento.
> [...]
> Art. 105 - Compete privativamente ao Governador do Estado:
> [...]
> XV - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, **dentro de quinze dias após a abertura da sessão legislativa**, as contas referentes ao exercício anterior. (grifo da Auditoria)

A Lei Complementar Estadual nº 005/1991, Lei Orgânica desta Corte de Contas, também trata do tema:

> Art. 12 - As contas que o Governador do Estado prestar à Assembleia Legislativa **serão enviadas, em até 60 (sessenta) dias contados a partir do seu recebimento, ao Tribunal de Contas para a emissão do parecer prévio** de que trata o art. 91, inciso I, da Constituição Estadual.
> […] § 2º - **As contas constituir-se-ão das demonstrações contábeis obrigatórias, de relatórios sobre o desempenho dos programas de governo**, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa. (grifo da Auditoria)

Por sua vez, a Resolução TCE/BA nº 164/2015 desta Casa, sobre a documentação obrigatória, referente às contas do Chefe do Poder Executivo, a fim de atender os requisitos necessários para a composição do processo de contas de governo, assim estabelece:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Art. 1º **As contas anualmente prestadas pelo Governador** à Assembleia Legislativa e remetidas para apreciação por este Tribunal de Contas, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do inciso I do art. 91 da Constituição do Estado da Bahia, **sujeitam-se às normas e procedimentos desta Resolução, além daqueles dispositivos estabelecidos em legislação federal e estadual pertinentes**
> Art. 6° A 7ª CCE realizará exame sumário das peças encaminhadas pela Assembleia Legislativa, no prazo de até 72 (setenta e duas) horas, a contar do seu recebimento pela referida Coordenadoria, verificando se atendem às formalidades legais.
> § 1° **Se identificada ausência de peças ou falhas formais nos documentos e relatórios remetidos, haverá imediata comunicação ao Relator, que fixará prazo não superior a 5 (cinco) dias, ao Chefe do Poder Executivo, para a sua regularização.**
> Art. 7° **A prestação de contas do Chefe do Poder Executivo é composta** das demonstrações contábeis obrigatórias, **dos relatórios sobre o desempenho dos programas**, demais demonstrativos previstos na legislação pertinente e da mensagem enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa, de que trata o art. 12, § 2°, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991. (grifo da Auditoria)

Entretanto, a Lei Estadual nº 14.172/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, diferentemente das edições anteriores, no seu artigo 9º, excluiu do Relatório da Execução do PPA 2020-2023, parte integrante do Relatório de Prestação de Contas Anual do Poder Executivo, capítulo específico contendo os resultados da Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, considerando a evolução da ação governamental no seu período de vigência. Conforme a citada lei, tais resultados serão encaminhados e publicados no prazo de até 90 dias após a entrega do Relatório de Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo Estadual à ALBA, conforme o dispositivo legal a seguir transcrito:

> Art. 9º - O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo:
> I - como anexo do Relatório de Prestação de Contas Anual, Relatório da Execução do PPA 2020-2023, demonstrando o acumulado da execução da ação governamental no seu período de vigência;
> **II - no prazo de até 90 (noventa) dias do encaminhamento do Relatório de Prestação de Contas Anual, disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento, o Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, considerando a evolução da ação governamental no seu período de vigência**. (grifo da Auditoria)

Dessa forma, as alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 14.172/2019, quanto à composição da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo e o prazo de envio do relatório sobre o desempenho dos programas do PPA para a Assembleia Legislativa da Bahia (90 dias) e sua publicização no site da SEPLAN, posterior ao prazo da ALBA (60 dias) para encaminhamento da referida prestação de contas ao

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TCE/BA, comprometem o pleno exercício da competência constitucional deste Tribunal para a emissão do parecer prévio de que trata o art. 91, inciso I, da CE/1989.

Ademais, verifica-se que o prazo fixado na Lei Estadual nº 14.172/2019 também inviabiliza a elaboração do parecer opinativo da AGE quanto à "avaliação de desempenho, nos âmbitos da despesa e da receita, com base em indicadores criados e utilizados pela Administração, em especial, quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade das políticas públicas", conforme determina o artigo 8º, inciso II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, tendo em vista que a análise de desempenho dos programas do PPA 2020-2023 serão disponibilizados pelo Governo do Estado à ALBA, após o prazo fixado na Resolução TCE/BA nº 164/2015, 28/02/2021, para a AGE apresentar seu opinativo técnico.

Isso posto, cumpre registrar que não foi encaminhado a este Tribunal parecer opinativo da AGE quanto à "avaliação de desempenho, nos âmbitos da despesa e da receita, com base em indicadores criados e utilizados pela Administração, em especial, quanto à eficiência, economicidade, eficácia, efetividade e equidade das políticas públicas", para fins de subsidiar as análises técnicas e a avaliação do resultado da gestão, como dispõe o artigo 8º, da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Sobre esse fato em seu Relatório nº 02/2021[56], a AGE destacou a limitação das informações necessárias para a realização de uma avaliação de desempenho dos programas, nos moldes exigidos pela Resolução TCE/BA nº 164/2015, ao tempo em que informou ter procedido a uma análise da execução orçamentária e financeira dos programas, apresentando, entretanto, a seguinte ressalva:

> Vale ressaltar que **a análise de desempenho dos programas apenas pela execução orçamentária é limitada**, uma vez que não é possível fazer a correlação entre a entrega de bens e produtos, produzidos no âmbito dos programas de governo, e a execução dos programas. **Também não foi possível utilizar modelos de medição de desempenho como o modelo da Cadeia de Valor e dos 6 Es do Desempenho, utilizados na avaliação dos PPAs anteriores**. (grifo da Auditoria)

Por oportuno, registre-se que, "para atender determinação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA)", em 11/06/2021, a AGE encaminhou, via e-mail, à Auditoria deste Tribunal, o Relatório Complementar ao Relatório AGE nº 02/2021, tendo por objeto o processo de avaliação de desempenho dos programas do PPA 2020-2023, "que, de acordo com a Lei nº 14.172, de 06/11/2019, passou a ter o prazo de até 90 dias, após o envio da Prestação de Contas, para disponibilização."

[56] TCE/001300/2021 (Ref.2552010).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.5.2.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Realizar o ajuste do prazo de envio à Assembleia Legislativa, por meio de projeto de lei, do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 (e sua publicização no site da SEPLAN), ao prazo constitucional de até 60 dias, contados a partir do seu recebimento pela ALBA, fixado para a Assembleia Legislativa encaminhar a este Tribunal as contas anualmente prestadas pelo Governador do Estado, de forma que seja disponibilizado em tempo hábil para este Tribunal realizar as análises obrigatórias, consignadas na Resolução nº 164/2015 desta Corte de Contas.

2.5.2.2 Deficiência de informações no Relatório de Execução do PPA 2020-2023 Ano I – 2020

O Relatório de Execução do PPA 2020-2023 - Ano I – 2020 trouxe, no Capítulo 4 – Avaliação de Desenho (ADESE) dos Programas do PPA 2020-2023, uma "análise da concepção da estrutura programática do PPA, evidenciando a lógica das intervenções propostas e aderência entre os seus componentes, em relação aos resultados esperados" e no Volume 2, a execução dos 16 Programas de Governo, por Compromissos, Metas e Iniciativas, considerando as informações do Sistema FIPLAN. Contudo, o Relatório de Execução do PPA 2020-2023 demonstrou deficiência de informações, tais como: ausência dos resultados dos indicadores e dos valores anuais de alcance previsto para as Metas dos Compromissos, com vistas a dar transparência à sociedade ao que foi alcançado em relação ao previsto e, consequentemente, maior amplitude nas informações prestadas pelo Poder Executivo. Vale ressaltar que as informações relativas ao valor anual planejado para as Metas são gerenciais, estando disponíveis apenas no Sistema FIPLAN.

2.5.2.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Apresentar, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, dados dos resultados dos indicadores e dos valores anuais de alcance previsto para as Metas dos Compromissos.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.5.2.3 Fragilidade dos resultados de desempenho dos Programas apresentados no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I – 2020

O PPA do Estado da Bahia 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019 apresenta 16 Programas Temáticos, vinculados ao Poder Executivo Estadual.

A versão Preliminar do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 – Ano I foi encaminhada pela SEPLAN, via e-mail, à Auditoria deste Tribunal em 19/04/2021, sendo que a versão final do Relatório encaminhada a este TCE/BA pela secretaria, em 30/04/2021[57].

O Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I, em análise, para o primeiro ciclo do PPA 2020-2023, apresenta o desempenho de cada um dos 16 Programas do Poder Executivo Estadual, com data de corte em 31/12/2020, usando a mesma metodologia adotada desde o exercício de 2018, diferindo apenas em relação ao peso[58] dado aos componentes Indicadores (de peso 0,04 para 0,3) e Metas (de peso 0,4 para 0,5). Portanto, o Modelo de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023, em seu primeiro ciclo, apresenta as mesmas dimensões de mensuração do desempenho do PPA anterior, quais sejam: i) **Resultado**, cujos componentes de análise são a Evolução dos Indicadores de Programa e a Eficácia das Metas dos Compromissos, e ii) **Esforço**, onde é analisada a Execução Orçamentário-financeira dos Compromissos.

Sobre o modelo de avaliação de desempenho de programas do PPA 2020-2023, cabe registro as seguintes observações formuladas pela AGE no Relatório Complementar ao Relatório nº 02/2021[59], fls. 04, 05, 07 e 09:

> Nota-se que, ao mesmo tempo em que reconhece a deficiência na construção das metas, o que pode comprometer o processo de mensuração, a Seplan aumenta sua participação em 20% na avaliação do desempenho dos programas.
> [...]
> Esta auditoria solicitou, em 06/05/2021, esclarecimentos junto a Seplan para saber quem responde pelos dados da execução das metas alimentados no sistema, bem como se existe alguma análise crítica por parte da Seplan e, caso positivo, se desta análise resulta alguma correção. Contudo, até então, para essa solicitação, não foi apresentada resposta.
> [...] é importante registrar fragilidade na argumentação apresentada pela Seplan, que buscou na quantificação (número de indicadores e número de metas) sustentar seus argumentos para modificar a participação dos indicadores de programa na avaliação de desempenho. Isto não representa uma base técnica ou científica. Referências conceituais apontam que os indicadores, dado suas propriedades, de alcance, demonstração de

[57] TCE/003069/2021 (Ofício n° GASEC nº 47/2021).
[58] Com a alteração o Indicador de Desempenho de Programa (IDP) passou a ter a seguinte composição: IDP = (EVip) *0,3+ (EXm) *0,5+ (ÊXofp) *0,2 .
[59] Encaminhado, via e-mail, à Auditoria deste Tribunal, em 11/06/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> alteração da realidade, mensuração do resultado, tem papel diferente das metas.
> A quantidade de indicadores de programa não pode concorrer com a quantidade de metas (naturalmente em números mais elevados), do mesmo modo que a quantidade de metas não pode concorrer com a quantidade de iniciativas. A representatividade não pode estar calcada no número de componentes e sim na sua capacidade de mensuração. Os dados do PPA 2020-2023 dão conta de um total de 103 indicadores de programa, 406 metas e 1338 iniciativas.
> […] Ou seja, não fica evidenciado ou não há demonstração de que privilegiar a apuração das metas em detrimento da representatividade dos indicadores de programa vai permitir representar melhor o resultado obtido com a execução da política pública.

No contexto da avaliação realizada, dos 16 Programas do PPA 2020-2023, 4 apresentam Bom Desempenho (Grau 3) e 12 enquadram-se no Desempenho Regular (Grau 2), em 31/12/2020. Contudo, observa-se que deficiências na metodologia, bem como nos componentes (Indicadores e Metas) dos Programas do PPA, fragilizam os resultados de desempenho apresentados à sociedade.

a) Sob a perspectiva da evolução dos Indicadores: Insuficiência, baixa representatividade, ausência de valores de referência e ausência de índices esperados para os Indicadores

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

> Art. 4º [...]
> § 1º - **Os programas terão os seus desempenhos aferidos por meio de indicadores** e metas.
> § 2º - **Os indicadores são compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças** de um ou mais compromissos setoriais formulados nos programas. (grifo da Auditoria)

Segundo a metodologia apresentada no Anexo I, do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023[60], a evolução do Indicador de Programa será demonstrada em função da sua polaridade, da seguinte forma:

> a) evolução positiva, valor apurado no sentido da sua polaridade, assumindo valor “+1”;
> b) evolução negativa, valor apurado no sentido contrário à sua polaridade, assumindo valor “-1”; ou
> c) evolução nula, valor apurado igual ao de referência, assumindo valor “0”.

[60] BAHIA. Seplan/SMA. **Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023**. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/avaliacao_do_PPA/2020/relatorio_adp_v_final_ano_1_30042021_1042.pdf. Acesso em: 04 maio 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Dessa forma, verifica-se que a metodologia adotada para a avaliação de desempenho dos 16 Programas do Executivo Estadual na dimensão Resultado, por meio da evolução dos Indicadores de Programa, restringe-se a verificar a evolução dos indicadores em função da sua polaridade, indicando a tendência de evolução desejada (positiva ou negativa) e a informar os dados apurados em 2020, data base 31/12/2020[61], bem assim apresentar, quando aplicável, justificativas para existência de indicadores sem dados válidos para avaliação.

Segundo o Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I, dos 103 Indicadores de Programa, apenas 61 (59,23% do total) foram considerados válidos para a avaliação e tiveram sua evolução aferida. Os 42 Indicadores considerados "não válidos" para avaliação, foram enquadrados nas seguintes situações:

- Valor Apurado inexistente – 26 Indicadores de Programa;
- Valor de Referência inexistente – ocorrência em 9 Indicadores de Programa;
- Valor de Referência e Valor Apurados inexistentes – ocorrência em 5 Indicadores de Programa; e
- Incorreção no registro do Valor de Referência – ocorrência em 2 Indicadores de Programa.

Assim, dos 61 (59,23% do total) Indicadores de Programas válidos, 34 (55,74%) obtiveram evolução positiva (no sentido da polaridade); 24 (39,34%) obtiveram evolução negativa (contrária à polaridade); e 3 (4,92%) tiveram evolução nula (constante). Considerando a evolução de cada Indicador em função da sua polaridade e o comportamento do conjunto de Indicadores por Programa, a avaliação apresenta o Indicador de Evolução dos Indicadores de Programa (EvIP) com o seguinte resultado: 62,50% dos Programas alcançaram Desempenho Ótimo (Grau 4) ou Bom (Grau 3); enquanto 18,75% enquadraram-se no Desempenho Regular (Grau 2); e 12,50% apresentaram um Desempenho Insuficiente.

Apesar de o resultado da análise dos 103 Indicadores de Programa, segundo o Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I, fl. 10, ter revelado que 78,00% dos Compromissos estão vinculados a Indicadores, verificou-se uma baixa representatividade entre tais Indicadores e as Metas dos respectivos Compromissos, (apenas 24,87% das Metas e 49,02% das Iniciativas estão vinculados a Indicadores). Tal fato, segundo a SEPLAN, "**demonstra uma reduzida capacidade dos Indicadores do Programa em capturar os resultados mais imediatos das realizações ocorridas por meio das Metas e Iniciativas**" (grifo da Auditoria).

[61] Data de corte para apuração dos valores dos indicadores, para fins de avaliação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Não obstante a ressalva apresentada, verifica-se que os resultados apurados, ainda que não representativos, foram considerados como evidência de desempenho do universo dos Programas, utilizando o indicador sintético, denominado Indicador de Desempenho de Programa (IDP)[62]. A título de exemplo, no contexto da avaliação realizada para os Indicadores, os Programas 313 - Saúde e 314 - Segurança Pública e Defesa Social obtiveram desempenho "Bom" (60% ≤ Desempenho < 95%) e o Programa 306 - Educação, "Regular" (30% ≤ Desempenho < 60%)[63], entretanto, situações relatadas nas análises dos referidos Programas, itens 2.10, 2.11 e 2.12 (análises dos programas Saúde, Educação e Segurança Pública) deste Relatório, corroboram as fragilidades desse componente nos Programas, como instrumentos de embasamento e retratação de resultados de desempenho para a sociedade.

Por meio do Relatório nº 02/2021[64], a AGE apresentou as seguintes considerações no que se refere à capacidade dos indicadores dos programas do PPA 2020-2023 para medir o resultado das políticas públicas:

- **Baixa representatividade**: apenas 52,4% dos indicadores de programas contidos no PPA 2020-2023 são do tipo indicador de resultados, permitindo concluir que os indicadores concebidos na elaboração do Plano não são suficientes para uma avaliação fidedigna do desempenho esperado a partir da implementação dos programas de governo; e
- **Inconsistências estruturais:** os indicadores não abarcam a totalidade dos compromissos dos programas, com destaque para os programas Segurança Pública e Saúde com, respectivamente, 63,6%, 57,1% dos compromissos sem um correspondente indicador. Constatou-se, ainda, que 34% dos indicadores não possuem valor de referência, impossibilitando, assim, a verificação da evolução do resultado do Programa.

Em sua conclusão, fl. 36, a AGE assinala a existência de limitações e deficiências dos indicadores dos programas "para realizar uma avaliação fidedigna da implementação das políticas públicas. Porém, foi constituído Grupo de Trabalho através da Portaria 02/2021 para revisão desses indicadores".

Ademais, no Relatório Complementar ao Relatório nº 02/2021[65], fls. 11-12, a AGE assinala a seguinte fragilidade dos indicadores, com impacto no resultado final do desempenho dos programas:

---

62 Para verificar o desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 é utilizado um indicador sintético, denominado Indicador de Desempenho de Programa – IDP, composto por três indicadores correspondentes das dimensões de desempenho associadas ao Resultado e ao Esforço. A cada um deles, é atribuída uma ponderação, em razão das suas representatividades, qual seja, peso 0,8 para os indicadores associados à Dimensão Resultado e peso 0,2 para o indicador relacionado à Dimensão Esforço, como demonstrado na fórmula: IDP = (Ev_{IP}) x 0,3 + (Ex_{M}) x 0,5 + (Ex_{OFP}) x 0,2.

63 A avaliação do Programa 306 - Educação foi processada, na dimensão resultado, mediante apenas a utilização das informações das metas; e na dimensão esforço com informações da execução orçamentário-financeira, tendo em vista que os 14 Indicadores desse Programa não registraram os respectivos dados por indisponibilidade da informação resultando na ausência de evolução dos indicadores (Ev_{IP}).

64 TCE/001300/2021.

65 Encaminhado, via e-mail, à Auditoria deste Tribunal, em 11/06/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> […] os programas 300, 301, 311 e 315 que apresentaram nota máxima ou valor máximo para a evolução do indicador de programa, a despeito de ter entre 33,3% a 66,6% dos seus indicadores considerados como não válidos, para o cálculo do desempenho do programa.
> Outros dois programas que se destacam são 302 - Cultura, com todos os indicadores válidos e evolução EVpi = 0 e o de Educação, com todos os indicadores não válidos e também com EVpi = 0, este último, no sentido de identificar a razão de ter tido todos os indicadores considerados não válidos. O indicador não válido é excluído do cálculo da evolução do indicador de programa, o que na prática reduz ainda mais o conjunto de indicadores daquele programa para avaliar o seu desempenho. Ou seja, naquela avaliação é como se o indicador, que se encontra na condição de "não válido" não existisse, ele não afeta o resultado.

Vale ressaltar que fragilidades estruturais nos Indicadores de Programa do PPA 2016-2019, como insuficiência em relação ao quantitativo de Compromissos, ausência de vinculações entre Indicadores e Compromissos, ausência de valores de referência, são situações que vêm sendo registradas de forma recorrente no âmbito dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo. Registre-se, ainda, que a ausência de índices esperados, em descumprimento à determinação deste Tribunal, compromete a plena sistemática de avaliação, como explicitado no item 2.5.1.1.1 deste Relatório.

Cabe salientar, ainda, que na avaliação individual de cada Programa, os comentários sobre as causas da evolução positiva ou negativa dos Indicadores não são trazidos no bojo das considerações específicas de cada Indicador, mas de forma geral, ao final da avaliação, o que compromete a transparência da prestação de contas realizada.

Isto posto, resta evidenciada a fragilidade desses instrumentos na estrutura do modelo teórico do Plano, quanto à representatividade e adequabilidade em relação às políticas públicas abarcadas pelos Programas a que se propõe a avaliar, bem como quanto aos atributos (valores de referência e índices esperados) necessários a suas configurações como instrumentos de mensuração de desempenho, comprometendo, assim, a sistemática de avaliação dos seus respectivos resultados, na fundamentação das performances apresentadas pelo governo estadual para os Programas.

b) Sob a perspectiva da evolução das Metas: inconsistências em apurações, ausência de análises qualitativas e de impacto de Metas não alcançadas

A Lei Estadual do PPA 2020-2023 dispõe que:

> Art. 5º - Os compromissos terão eficácia aferida por meio de uma ou mais metas estabelecidas de forma compatível com o conjunto de iniciativas associadas e expressarão, através dessas, o que será feito para alterar as situações que justificam a implementação dos programas, de modo a atingir os seus objetivos.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Segundo o Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, Ano I, de um total de 406 Metas dos Programas, 405[66] foram consideradas válidas para a Avaliação de Desempenho dos Programas (ADP), tendo sido aferido, em 31/12/2020, o percentual de execução das Metas dos Compromissos, relação entre o valor apurado e o valor plurianual programado, expresso pelo Grau de Eficácia das Metas, conforme sumariado a seguir:

1) 53,58% das Metas apresentaram Grau de Eficácia 4 (Ótimo), com execução igual ou superior a 90%;
2) Por outro lado, 34,32% se enquadram no Grau 1 (Insuficiente), apresentando execução inferior a 30%;
3) Além disso, 6,13% encontram-se no Grau 3 (Bom), cuja execução é igual ou superior a 60% e inferior a 90%; e
4) Já em relação ao Grau 2 (Regular), estão nesta situação 5,93%, por apresentarem uma execução igual ou superior a 30% e inferior a 60%.

Outrossim, de acordo com o resultado da análise individual das Metas de cada Programa, 11 Programas apresentaram um Desempenho Regular e 5 um Desempenho Bom, entretanto, cabe registrar que a análise apresentada mostra-se quantitativa, não havendo análises qualitativas das Metas e do impacto dos resultados de desempenho das Metas no cumprimento dos objetivos estabelecidos pelos Compromissos dos Programas, tampouco fica explícito o quantitativo de recursos orçamentários executados pelas ações orçamentárias correlacionadas ao alcance de tais componentes (Metas).

Ademais, evidencia-se a fragilidade no dimensionamento dos resultados esperados para as Metas em razão do alcance apresentado para 53,58% delas, que demonstraram Grau de Eficácia 4 (Ótimo), com execução igual ou superior a 90% do previsto para o quadriênio 2020-2023, já no primeiro ano do PPA.

Somam-se a essas fragilidades, a deficiência apontada pela Auditoria deste Tribunal, à época das Contas de Governo de 2019, quanto à conceituação dos Valores de Referência das Metas dos Compromissos, devido à possibilidade de mais de uma interpretação, a depender das Metas que se pretende mensurar, o que gera dúvidas e dificulta a evidenciação do que deve ser alcançado ao final de cada exercício e no encerramento do quadriênio, bem como situações relatadas nas análises dos Programas 313 - Saúde, 314 - Segurança Pública e Defesa Social; e o Programa 306 - Educação, que são sinalizadoras de que o componente (Meta) carece de aprimoramento e de maiores análises, para melhor retratar o processo de avaliação e *accountability* da eficácia dos Programas.

[66] A Meta 2, do Compromisso 6, do Programa 315 – Gestão Governamental, não foi considerada válida para a Avaliação de Desempenho (ADP), devido a um erro de apuração.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Cabe ressaltar as deficiências apontadas na avaliação do Relatório de Execução do PPA 2020-2023/SEPLAN/SMA, em decorrência da Avaliação do Desenho (ADESE) dos Programas do PPA, relacionados ao componente Meta, item 2.5.1.1.2 do presente Relatório, assim como a deliberação deste Tribunal ao Governo do Estado, Resolução TCE/BA nº 039/2016[67], para observância dos apontamentos formulados pela Unidade Técnica, em especial:

> […] revisar as metas estabelecidas no PPA 2016-2019, de forma a eliminar o caráter de ação a ser executada, dando às mesmas aspecto mensurável, qualitativo ou quantitativo, bem como realizar projeções anuais, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, consequentemente, dos compromissos a elas atrelados.

Ademais, sobre a apuração da eficácia das metas com periodicidade quadrienal, cabe registrar pronunciamento da AGE, no Relatório Complementar ao Relatório nº 02/2021[68], fls. 18/20, encaminhado a este Tribunal, em atendimento à Resolução nº 164/2015:

> Além da modificação da fórmula para apuração da eficácia da meta, a Seplan arbitrou percentuais de execução por exercício, sendo que, para o Ano I [2020], tem-se as seguintes métricas: [Insuficiente: 0% ≤ Execução < 3%; Regular: 3% ≤ Execução < 6%; Bom: 6% ≤ Execução < 9,5%; Ótimo: Execução ≥ 9,5%]
> [...]
> Como pode ser observado, uma execução de 6% da meta foi definida como parâmetro de grau de eficácia "Bom" e igual ou acima de 9,5%, o grau é "Ótimo". A auditoria considera esses percentuais subdimensionados, uma vez que, sendo a vigência do PPA de quatro anos, o razoável seria um percentual entre 20% e 25%, no ano I, para que se possa considerar a execução como "Ótima".
> Na análise da apuração da eficácia das metas, constatou-se uma execução percentual bem superior ao piso de 9,5% definido pela Seplan como "Ótimo". As justificativas contidas no relatório de avaliação para o desempenho das metas foram: em primeiro lugar pela "otimização/aprimoramento de estratégias ou formas de atuação, o qual relaciona-se com o direcionamento de ações ao enfrentamento da pandemia". O segundo maior motivo, classificado como "Outro", está "associado, sobretudo, aos impactos da pandemia e incorreções no cadastramento do valor de alcance plurianual".
> A equipe de auditoria considera que essas justificativas necessitam de maiores esclarecimentos, uma vez que constataram-se metas com execução bem superior ao valor de alcance de todo o PPA, variando até 1.433% […]
> […] Cabe registrar que o processo de construção das metas é de igual importância ao de definição da métrica de avaliação, pois sua deficiência compromete o resultado final apurado.

[67] Processo TCE/009393/2015.
[68] Encaminhado, via e-mail, à Auditoria deste Tribunal, em 11/06/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

c) Sob a perspectiva da Dimensão Esforço: ausência de análise da execução física (entrega de bens e serviços anuais previstos) e das prioridades dos Programas, bem como de justificativas para inexecuções de Compromissos

Para apuração do desempenho orçamentário e financeiro dos 16 Programas do PPA 2020-2023, considerou-se o percentual de execução da despesa de cada Compromisso válido para Avaliação, em relação ao seu respectivo orçamento atual. Segundo a metodologia apresentada no Anexo I, do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023[69], "Compromisso válido no exercício é aquele cujo Orçamento Atual for maior que zero, desde que não tenha havido contingenciamento total dos recursos do Orçamento".

Assim, de um total de 100 Compromissos dos Programas, 96[70] foram considerados válidos para a Avaliação de Desempenho dos Programas (ADP), cujo resultado aferido pela SEPLAN, em 31/12/2020, para o Grau de execução orçamentária e financeira dos Compromissos, considerando-se o Indicador da execução orçamentária e financeira do Programa, demonstrou que 87,50% dos Programas apresentaram desempenho Regular (75%) e Bom (12,50%). Entretanto, observa-se que apenas 2 Programas apresentaram percentual acima dos 60% (313 - Saúde e 308 - Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Trabalho) para esse indicador.

Nas análises individuais dos Programas, o Relatório destaca[71] que o nível da execução orçamentária e financeira de cada Compromisso do Programa independe da representatividade dos Compromissos no valor total do Orçamento, de modo que, Compromissos com baixa participação podem registrar elevados níveis de execução, afetando positivamente o resultado do Indicador da execução orçamentária e financeira do Programa, ocorrendo o mesmo em sentido contrário.

Observa-se, ainda, conforme Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023 (Anexo I), que a metodologia adotada não contempla, na Dimensão Esforço, a análise da execução física, de suma importância para avaliação dos impactos da execução dos orçamentos nos resultados apresentados para as Metas e Indicadores, visto que os bens e serviços ofertados anualmente com a execução orçamentária e financeira dos Compromissos devem contribuir para o alcance dos resultados pretendidos quando da elaboração do modelo teórico dos Programas, contribuindo, ainda, para a avaliação de eficiência destes.

---

69 BAHIA. Seplan/SMA. **Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA 2020-2023**. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/avaliacao_do_PPA/2020/relatorio_adp_v_final_ano_1_30042021_1042.pdf. Acesso em: 04 maio 2021.

70 O Compromisso 4, do Programa 301 – Ciência, Tecnologia e Informação; o Compromisso 3, do Programa 309 – Infraestrutura; e os Compromissos 4 e 15, do Programa – Gestão Governamental não foram considerados válidos para a Avaliação de Desempenho (ADP), devido à ausência de execução orçamentário-financeira no período.

71 Fls. 35; 318; 374 e 459.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

De igual maneira posiciona-se a AGE no Relatório nº 02/2021, fl. 27, quando ressalta a limitação da análise de desempenho dos programas pela execução orçamentária, "uma vez que não é possível fazer a correlação entre a entrega de bens e produtos, produzidos no âmbito dos programas de governo, e a execução dos programas". As análises da AGE, fls. 29-30, evidenciam ainda que:

> Analisando-se a execução orçamentário-financeira dos programas em 2020 em relação ao total do PPA, percebe-se claramente os impactos da pandemia sobre a conjuntura econômica, refletidos na arrecadação das receitas e, consequentemente, na gestão orçamentária. A execução no ano de 2020 atingiu um índice de 21,4% do total previsto no PPA 2020-2023.
> [...]
> O programa que mais se destacou foi o da Cultura, com uma execução de 54,6% do total do PPA, seguido logicamente pelo programa da Saúde com 28,8%, devido à forte alocação de recursos nessa área em função da pandemia.
> Merecem também registro os programas: Desenvolvimento Produtivo (23,2%), Desenvolvimento Urbano (23,7%), Educação (20,9%), e Segurança Pública e Defesa Social (22,7%).
> Por outro lado, merecem atenção pela baixa execução em 2020 em relação ao total previsto no PPA 2020-2023 os programas: Política para as Mulheres (0,8%), Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais (2,2%), e, principalmente, Recursos Hídricos (3,0%).

Ademais, na avaliação individual dos 16 Programas do PPA 2020-2023 (fls. 18-458), foram apresentadas apenas a vinculação das prioridades definidas na LDO/2020 com os componentes dos Programas do PPA (Compromisso, Meta, Iniciativa/Ação Orçamentária), entretanto não foram verificadas análises quanto à execução financeira e física e avaliações quanto à compatibilidade do executado em relação ao previsto.

Quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, PPA e a LDO, conforme a execução financeira e física, no que se refere aos Programas Prioritários, a SEPLAN[72] assim se manifesta:

> Inicialmente, é importante destacar que não há propriamente "Programas Prioritários", mas sim recortes de Programas, que contempla um conjunto de Iniciativas/Compromissos, cujas Ações Prioritárias vinculadas dão execução às Prioridades da Administração no exercício.
> As Prioridades definidas são identificadas com sinalizações na base de dados do Fiplan, e sensibilizam a identificação das Ações Orçamentárias Prioritárias. A partir disto, há esforços de gestão, extra, realizados pela SPO/Seplan, no tocante às Ações Prioritárias: a) na elaboração da programação, para a efetiva alocação de recursos orçamentários no limite do Teto Orçamentário estabelecido em função da Receita Estimada; b) na modificação da programação, para restrição de anulações de dotações.

[72] Ofício GASEC nº 49/2021, de 30/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> […] a Seplan compreende que a compatibilidade almejada está atendida posto que resulta de procedimentos realizados no âmbito de processos integrados, como acima exposto. **Não há, portanto, um produto específico, em formato de relatório de avaliação dessa compatibilidade.** Entretanto, existem ferramentas que auxiliam a operacionalização de referidos procedimentos de gestão, por exemplo o painel desenvolvido no BI Sepege/Fiplan, disponível na rede governo, no Portal Sepege (www.sepege.ba.gov.br). (grifo da Auditoria)

Isso posto, considerando-se a importância dos Compromissos estabelecidos no rol da agenda de Programas do Governo, para a operacionalização das demandas das políticas públicas, a não apresentação de justificativas e de análises de impacto nos propósitos assumidos, em decorrência de inexecuções, assim como, a não apresentação de análises sem observância à execução das prioridades e ao percentual de entregas dos produtos anuais estipulados, comprometem o potencial das avaliações de demonstrarem o real desempenho das intervenções em relação ao estabelecido nos instrumentos de planejamento.

2.5.2.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento às deliberações deste Tribunal (Resolução nº 039/2016 e Resolução nº 125/2019), apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2021 e subsequentes.

2.5.3 Compatibilidade entre as peças de planejamento

A integração dos instrumentos de planejamento está prevista na CF/1988 e na CE/1989. Tal determinação é enfatizada pelo art. 5º da LRF, que estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO. Assim, de forma a verificar a compatibilidade formal entre o PPA 2020-2023, a LDO/2020 e a LOA/2020, procedeu-se à análise das informações constantes nesses instrumentos de planejamento, tendo sido identificadas as seguintes inconformidades:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Como prevê a CE/1989, a LDO deve dispor sobre as metas e prioridades da Administração Pública. Nesse sentido, por meio da Lei Estadual nº 14.101, de 04/07/2019 (LDO/2020), foram estabelecidas 10 prioridades[73] a serem observadas pelos órgãos do Poder Executivo.

Entretanto, diferentemente da LDO/2019, verificou-se que as linhas de ação destacadas como prioridades para 2020 não se vinculam formalmente aos programas integrantes do PPA 2020-2023, tampouco guardam correlação com os Compromissos e as Iniciativas[74] previstas, elemento do PPA que se vincula às Ações Orçamentárias estabelecidas na LOA, de forma a permitir a plena avaliação de compatibilidade entre as peças de planejamento. Ademais, observa-se que a LOA/2020, Volume I, traz o Demonstrativo Compatibilização de Prioridades Governamentais (Anexo I da LDO) com a Estrutura Programática do PPA[75], correlacionando as prioridades definidas na LDO aos respectivos Programas/Compromissos/Metas/Iniciativa, fls. 392-397, apresentando em seu bojo matéria exclusiva da LDO, evidenciando desobediência ao princípio constitucional da exclusividade da LOA (art. 159, §8º da CE/1989)

Quanto a esse aspecto, cabe destacar a seguinte manifestação da SEPLAN[76]:

> As Prioridades da Administração são anualmente definidas e formalizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, integrando o anexo I de tal instrumento. Por definição, as Prioridades devem constar correlacionadas à estrutura do PPA (Programa, Compromisso, Meta e Iniciativa), e isto é feito na PLDO para os anos 2, 3 e 4 do quadriênio. **Para o ano 1, devido ao fato de o prazo constitucional para o envio da PLDO (15 de maio) ser muito antes do de envio do PL do PPA (31 de agosto), na PLDO são explicitadas as definições de Prioridades individualmente, e no envio da PLOA do mesmo ano (30 de setembro, um mês após a conclusão do PL do PPA) é suplementada a informação apresentando o quadro de Prioridades correlacionadas à estrutura do PPA.** (grifo da Auditoria)

Dessa forma, o que se verifica é que as prioridades definidas na LDO para 2020 não se correlacionaram aos Programas integrantes do PPA 2020-2023, tampouco aos Compromissos e respectivas Iniciativas, bem como não houve revisão da LDO/2020, por meio de projeto de lei específico. Por sua vez, as ações orçamentárias, estabelecidas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) recebem o indicativo de prioridade apenas no âmbito do Sistema FIPLAN (Relatório M&A 004).

[73] Prioridades definidas na LDO/2020: 1. Promoção da educação contextualizada com incentivo à permanência de jovens nas unidades de ensino e expansão da educação profissional para inserção ao mundo do trabalho; 2. Estímulo à inclusão social de mulheres, jovens, negros (as) e povos e comunidades tradicionais; 3. Prevenção e enfrentamento à criminalidade, com ênfase em uso de tecnologias; 4. Fortalecimento e regionalização do sistema de saúde; 5. Diversificação e integração das cadeias produtivas, com ênfase na agricultura familiar; 6. Ampliação dos serviços de esgotamento sanitário e da infraestrutura hídrica; 7. Prevenção aos desastres ambientais, com foco na contenção de encostas; 8. Melhoria da mobilidade sustentável na Região Metropolitana de Salvador – RMS; 9. Expansão da infraestrutura de energia, transporte e banda larga para o desenvolvimento econômico e social; e 10. Modernização da gestão pública.

[74] De acordo com o §2º, art. 5º, da Lei nº 14.172/2019 (PPA 2020-2023), as ações orçamentárias serão elaboradas considerando as iniciativas, e garantindo a compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

[75] BAHIA. LOA 2020. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/loa/LOA_2020/VOLUME_LOA_I.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021. Fls. 392-397.

[76] Ofício GASEC nº 49/2021, de 30/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em virtude da amplitude dos programas de governo constantes do instrumento de planejamento de médio prazo – PPA, a não seleção e destaque de seus próprios componentes mais operacionais – Iniciativas, como prioridades, bem como a não correlação das prioridades definidas na LDO aos componentes mais operacionais do Plano, compromete a transparência da avaliação da compatibilidade entre as peças, estabelecida pela Constituição.

Ademais, embora o Relatório M&A 004 do Sistema FIPLAN apresente a identificação das ações orçamentárias com indicativo de prioridade, a correlação entre estas ações e as "linhas de ação" destacadas como prioridade pela LDO, no universo dos programas de governo, não se encontra publicizada, de forma a permitir transparência ao controle social, bem como análise de compatibilidade da correlação realizada.

No Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo de 2019[77], apresentado a este Tribunal, a Administração informou que "[…] em face da complexidade dos aspectos abordados, as recomendações ora formuladas poderão ser objeto de análise apenas visando à elaboração da PLDO de 2022".

Nada obstante, verifica-se que a Lei Estadual nº 14.288, de 30/12/2020 (LDO/2021), no Anexo I, especificou dez linhas de ações prioritárias do Poder Executivo para o exercício de 2021, correlacionando-as aos respectivos Programas, Compromissos, Metas e Iniciativa.

Portanto, resta evidenciada em 2020 a ausência de rigor técnico na compatibilização do referido Anexo I da LDO aos elementos constitutivos dos Programas do PPA, tendo o Executivo se valido da LOA para apresentação do Anexo I da LDO demonstrando essa compatibilidade. Essa fragilidade, além de configurar-se como desobediência ao texto constitucional, que prevê a compatibilidade entre as peças, dificulta o monitoramento, pela sociedade e pelos órgãos de controle, das ações governamentais eleitas como prioritárias pelo Poder Executivo Estadual.

2.5.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Que as prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias estejam alinhadas aos elementos constitutivos do PPA (compromissos, metas e iniciativas), conforme art. 159, §§1º e 2º da CF/1988 e art. da LRF.

[77] Ofício AGE nº 34, de 25/02/2021 (Processo TCE/001300/2021).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Recomendações ao Governo do Estado
Que o Poder Executivo, no ano de elaboração dos PPAs, se abstenha de utilizar a LOA para demonstrar a compatibilidade entre a LDO e PPA, realizando a alteração da LDO por meio de lei específica; e Que as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) explicitem as ações orçamentárias definidas como prioridades.

2.5.4 Análise das Ações Classificadas como Prioritárias

Os exames de auditoria realizados nas Contas de Governo do exercício de 2020 revelaram que as 93 ações classificadas como prioritárias para o referido exercício apresentaram um orçamento inicial de R$2.814,2 milhões, o correspondente a 5,1% do orçamento inicial no exercício (R$55.077,2 milhões).

Na tabela a seguir são apresentadas as variações do orçamento disponível e a execução orçamentária das ações prioritárias por programa de governo:

TABELA 7 – Execução das ações prioritárias por Programa 2020

Em R$ milhões

Nome do Programa	Orçado Inicial (A)	Valor Atual (B)	(B - A)	Valor Liquidado (C)	C/B %
Cultura	6,75	3,91	-2,84	3,91	99,98%
Desenvolvimento Produtivo	0,00	3,06	3,06	2,97	96,97%
Segurança Pública e Defesa Social	23,00	412,44	389,44	360,02	87,29%
Gestão Governamental	12,22	9,60	-2,62	7,20	75,04%
Saúde	103,22	1.157,27	1.054,05	810,93	70,07%
Inclusão Socioprodutiva e Mundo do Trabalho	133,51	95,43	-38,08	64,79	67,89%
Desenvolvimento Rural	325,86	374,07	48,21	224,00	59,88%
Educação	307,19	394,84	87,65	123,52	31,28%
Desenvolvimento Urbano	872,22	1.009,89	137,67	310,78	30,77%
Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	3,76	3,90	0,14	0,68	17,56%
Recursos Hídricos	697,67	812,31	114,63	129,71	15,97%
Infraestrutura	327,90	339,58	11,68	32,54	9,58%
Política para as Mulheres	0,88	1,16	0,28	0,06	5,20%
Total	**2.814,19**	**4.617,46**	**1.803,28**	**2.071,13**	**44,85%**

Fontes: Sistema FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Conforme evidenciado na tabela anterior, houve a execução de apenas 44,85% das dotações orçamentárias definidas como prioritárias pelo Governo do Estado. O percentual foi um pouco menor que em 2019, quando a execução foi de 51,43% do orçamento atual.

A Auditoria analisou alguns aspectos da execução das ações e verificou que, das 93 ações definidas como prioritárias, 31 tiveram baixa execução orçamentária (inferior a 50,00% do orçamento atual). Além disso, 15 ações não tiveram execução, totalizando um orçamento não executado de R$858,50 milhões, conforme pode ser verificado na tabela a seguir:

TABELA 8 – Ações prioritárias que não tiveram execução em 2020

Em R$ milhões

Programa	Ação	Valor Orçado Inicial	Valor Atual
Educação	Implantação de Escola Cultural	9,30	3,10
	Implantação de Quadra em Unidade Escolar	13,30	0,30
	Implantação de Rede de Espaço de Aprendizagem Criativa	1,00	0,70
	Melhoria da Estrutura Física de Unidade de Educação Profissional	1,20	0,50
Infraestrutura	Ampliação de Terminal Aeroviário	25,80	25,80
	Duplicação de Rodovia na BR-415/BA, Itabuna - Ilhéus	57,70	57,70
	Expansão da Rede Física de Distribuição de Gás Natural	198,00	198,00
Política para as Mulheres	Capacitação de Mulher em Situação de Vulnerabilidade Social	0,10	0,00
Recursos Hídricos	Ampliação de Sistema de Abastecimento de Água em Área Urbana	198,60	198,60
	Ampliação de Sistema de Esgotamento Sanitário em Área Urbana	114,20	114,20
	Implantação de Sistema de Abastecimento de Água em Área Urbana	114,60	114,60
	Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário em Área Urbana	141,40	141,40
Saúde	Construção de Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	1,00	3,10
Segurança Pública e Defesa Social	Implantação do Projeto Vídeo-Polícia Expansão	0,00	0,00
	Implantação do Serviço de Comunicação Crítica Móvel	0,00	0,50
Total		**876,20**	**858,50**

Fontes: Sistema FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.5.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas fragilizam as informações contidas no Relatório de Execução do PPA e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020.
Recomendação ao Governo do Estado
Implementar mecanismos para o monitoramento tempestivo da execução das prioridades definidas nas LDOs futuras, de modo a executar os resultados esperados pelos programas de governos futuras, de modo a executar os resultados esperados pelos programas de governo.
Alerta com base no art. 59, §1º, inciso V, da LRF
Fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição dos resultados dos programas.

2.6 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

2.6.1 Modificações Orçamentárias

Consta das DCCEs de 2020, fl. 64, que no exercício de 2020, a diferença entre o orçamento inicial e o orçamento final foi de R$6.855,7 milhões, relativa à abertura de créditos adicionais, dos quais, 67,4% foram financiados pelo excesso de arrecadação (R$4.622,8 milhões).

Cabe destacar, entretanto, a diminuição de 40,1% no orçamento atribuído ao grupo 2 (Juros e Encargos da Dívida[78]), diferente da tendência de aumentos significativos do orçamento inicial verificada nessa rubrica, pelo menos, nos últimos dois anos, conforme a seguir:

TABELA 9 – Valor orçado inicial x valor orçado final

Em R$ milhões

Ano	Orçamento inicial	Orçamento final	Variação
2020	918,63	550,63	-40,1%
2019	603,62	955,59	58,3%
2018	634,44	883,52	39,3%

Fontes: Balanço Geral do Estado (2018 a 2020).

[78] Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Essa situação, conforme a SEPLAN, mediante e-mail datado de 12/04/2021, deve-se principalmente aos dispêndios com juros e demais encargos da dívida contratual em moeda nacional, que apresentaram uma expressiva redução em decorrência da suspensão de seus pagamentos no exercício de 2020, autorizada pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, como parte das medidas de enfrentamento aos efeitos da pandemia do coronavírus. Ademais, por expressivas reduções nas taxas de juros praticadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no caso das dívidas contratuais em moeda estrangeira e, quanto às operações de crédito, foram realizadas receitas, em valor 59,6% inferior ao previsto pela SEFAZ.

Quanto ao excesso de arrecadação, que representa o saldo positivo entre a arrecadação prevista e a realizada, a quase totalidade, 99,29%, foi relativa ao Poder Executivo, destacando-se, especialmente, no valor apurado, as seguintes Destinações de Recursos (DR):

- do Tesouro: 100 (Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro), 168 (Recursos Oriundos de Depósitos Judiciais – Emenda Constitucional (EC) Federal nº 99/2017, art. 1º, §2º, II) e 186 (Transferência de Recursos Vinculados SUS e SUAS – LC Federal nº 173/2020, art. 5º, I); e
- de outras Fontes: 240 (Recursos Vinculados ao Fundo de Proteção Social do Militar[79]); 260 (Transferência do BAPREV – Decisão Judicial) e 286 (Recursos Vinculados Transferências SUS - BI COVID-19).

Consta das DCCEs de 2020, fl. 44, que durante o ano de 2020, o Estado da Bahia, como os demais entes subnacionais, foi contemplado com um conjunto de auxílios, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública resultante da pandemia da COVID-19 e enfrentadas pela economia baiana e pelas finanças estaduais, devido às peculiaridades envolvidas em todo o processo de acomodação sanitária e de saúde impostas ao convívio em sociedade. Nesse contexto, foram citados os recursos recebidos por conta da Lei Complementar Federal nº 173/2020[80], Lei Federal nº 14.017/2020[81] – Lei de Emergência Cultural (Lei Aldir Blanc) e Lei Federal nº 14.041/2020[82].

[79] O Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM) foi criado em 2020, mediante a Lei Estadual nº 14.265, de 22/05/2020, que alterou a Lei Estadual nº 10.955, de 21/12/2007, em observância ao disposto na Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12/11/2019, e na Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019.

[80] Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, e dá outras providências.

[81] Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020.

[82] Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da COVID-19.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Verificou-se que foram expedidos 109 decretos financeiros até o encerramento do exercício objetivando a abertura de créditos adicionais, todos eles na categoria de créditos suplementares, com vistas ao reforço de dotações orçamentárias já existentes e também à criação de ações orçamentárias especificamente voltadas ao combate à pandemia da COVID-19, nos termos da LDO 2020, art. 46, II, tendo por fontes de financiamento o remanejamento de dotações de ações orçamentárias preexistentes, excesso de convênio, superavit financeiro e excesso de arrecadação de determinadas fontes de recursos.

Para atender as demandas decorrentes da COVID-19 foram incluídas no Orçamento de 2020 as seguintes ações:

QUADRO 6 – Ações incluídas no Orçamento de 2020 e Objetivos

PAOE	Objetivo
4105 - Administração de Pessoal e Encargos - COVID - 19	Atender todas as despesas da folha de pessoal com vencimentos, vantagens, obrigações patronais, auxílios, benefícios, encargos e contribuições de servidores, inclusive Reda, que estão atuando no enfrentamento à pandemia da COVID-19.
4107 - Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde - COVID - 19	Atender todas as despesas da folha de pessoal específico do grupo ocupacional de saúde com vencimentos, vantagens, obrigações patronais, auxílios, benefícios, encargos e contribuições de servidores, inclusive Reda, que estão atuando no enfrentamento à pandemia da COVID-19.
5365 - Apoio a Ações de Combate à Pandemia da COVID - 19	Apoiar as ações de combate à pandemia da COVID-19, reconhecida como situação de emergência através do Decreto nº 19.549 de 18 de março de 2020.
5366 - Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID - 19	Realizar ações de suporte às unidades de saúde, contratação de pessoal, infraestrutura física, aquisição de equipamento e outras ações que sejam necessárias ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.
5370 - Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus	Implementar ações de prevenção e tratamento para o enfrentamento à pandemia do Coronavírus.
5372 - Apoio Emergencial ao Setor Cultural	Apoiar financeiramente e de forma emergencial o setor cultural, conforme a Lei nº 14.017/2020 - Lei Aldir Blanc, com auxílio emergencial aos profissionais da cultura; subsídio para manutenção de espaços culturais que interromperam atividades devido ao isolamento social; e editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços culturais e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, espaços e iniciativas e à realização de atividades culturais transmitidas ou disponibilizadas via internet, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 006/2020.

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial e e-mail SEPLAN datado de 12/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

De acordo com informações da SEPLAN, mediante e-mail datado de 12/04/2021, em 2020, todas as ações discriminadas no quadro anterior foram incorporadas à programação durante a execução (LDO 2020, art.46, II). No entanto, somente os projetos 5365, 5366 e 5370 foram considerados ações prioritárias porque estão pacificamente vinculadas à prioridade 4 da LDO (Fortalecimento e regionalização do sistema de saúde). As atividades 4105 e 4107, ainda que da área da saúde, por sua natureza, não são passíveis de marcação como prioritárias. O projeto 5372, mesmo guardando intrínseca relação com a pandemia e seus efeitos no setor cultural, também não foi marcado como prioritário visto que na LDO não previa qualquer prioridade explícita para o setor.

Segundo o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural do Estado da Bahia (IPAC), mediante e-mail datado de 14/04/2021, as ações do projeto 5372 estão previstas no inciso III, do art. 2º da Lei Federal nº 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc, que dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública que tem como objetivo central estabelecer ajuda emergencial para artistas, coletivos e empresas que atuam no setor cultural e atravessam dificuldades financeiras durante a pandemia, difundindo e preservando o conjunto particular de manifestações culturais e seus respectivos grupos criadores.

Da análise da execução orçamentária dessas ações relacionadas à pandemia, constatou-se o seguinte resultado ao final do exercício:

TABELA 10 – Execução orçamentária das ações relacionadas à pandemia

Em R$ milhões

PAOE/Destinação de recursos	Previsão	Empenhado	Saldo
5366 Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID-19	**738,2**	**536,4**	**201,8**
286 Recursos Vinculados Transferências SUS - BI COVID-19	639,6	529,2	110,4
234 Outras Transferências - Adm Indireta	98,6	7,2	91,4
5370 Implementação de Ações Prev. e Tratam. do Coronavírus	**200,9**	**140,3**	**60,6**
100 Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	107,2	55,7	51,5
Outras Fontes	93,7	84,6	9,1
5365 Apoio a Ações de Combate à Pandemia da COVID-19	**374,4**	**348,6**	**25,8**
128 Recursos do Fundo Estadual C. Erradicação da Pobreza	139,7	123,2	16,5
Outras Fontes	234,7	225,4	9,3
5372 Apoio Emergencial ao Setor Cultura	**117,3**	**101,1**	**16,2**
163 Transferências Outras de Recursos da União	117,1	101,0	16,1
100 Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	0,2	0,1	0,1
4105 Administração de Pessoal e Encargos - COVID-19	**30,8**	**30,3**	**0,5**
130 Recursos Vinculados às Ações e Serv Públicos de Saúde	25,3	25,3	0,0
100 Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	5,5	5,0	0,5
4107 Administração de Pessoal e Encargos do Grupo	**88,2**	**88,1**	**0,1**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

PAOE/Destinação de recursos	Previsão	Empenhado	Saldo
Ocupacional de Saúde - COVID-19			
130 Recursos Vinculados às Ações e Serv Públicos de Saúde	80,9	80,8	0,1
100 Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	7,3	7,3	0,0
Total	**1.549,8**	**1.244,8**	**305,0**

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial.

Em auditoria[83] realizada por este TCE/BA em 2020, para acompanhar as ações de enfrentamento da pandemia, pelo Estado da Bahia, principalmente aquelas relacionadas à gestão fiscal e à execução das despesas referentes às aquisições de bens, serviços e realização de obras, verificou-se que nos meses de agosto e setembro, foram expedidos quatro Decretos Financeiros Estaduais (98/2020, 99/2020, 100/2020, 112/2020) que autorizaram a utilização de dotações de ações orçamentárias relativas ao enfrentamento da COVID-19 (5365 e 5370) para financiar suplementação de outras ações. Esses remanejamentos somaram o valor de R$14,4 milhões em diversas fontes.

A SEPLAN mediante e-mail datado de 26/04/2021, argumentou que os remanejamentos de dotações alocadas em uma ação orçamentária, independentemente de sua declaração como prioritária, obedecem a uma dinâmica própria da gestão do orçamento e se relacionam muitas vezes com fatores de disponibilidade, ingresso ou até mesmo frustração de receita – o cenário fiscal e o fluxo financeiro – ainda que possam ocasionar alterações em prioridades anteriormente definidas.

Quanto às ações orçamentárias voltadas ao combate à pandemia da COVID-19, em 2020, que tiveram suas dotações orçamentárias alteradas, acrescentou que os créditos iniciais, que incluíram estas ações na programação do exercício, foram feitos com base em estimativas preliminares e que, na ocasião, os gestores ainda não tinham de forma muito delineada, quais as despesas que seriam necessárias para o combate à pandemia da COVID-19. Com o desenvolvimento da execução orçamentária e a identificação destas despesas, em alguns casos, fez-se necessário ajustar, para mais ou para menos, estas dotações.

A referida auditoria constatou situação similar, no mês de dezembro de 2020, relativa à transposição de recursos da ação orçamentária prioritária 5365, no valor total de R$3,4 milhões, mediante os Decretos Financeiros nº 143/2020, 147/2020, 153/2020, 154/2020 e 155/2020 para financiar ações não prioritárias nas fontes 100 (Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro) e 114 (Recursos Vinculados à Educação).

Quanto a essa situação, a SEPLAN, em sua resposta, datada de 26/04/2021, afirmou que, em decorrência do encerramento do exercício financeiro, as transposições se deram por não haver mais programação de despesa, ainda em

[83] TCE/008874/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2020, para a ação 5365, sendo a dotação orçamentária destinada para financiar funcionamento da frota de veículos policiais, despesas de pessoal, inclusive do ensino médio – FUNDEB e despesas do PLANSERV.

A Auditoria também verificou que parte dos recursos alocados nas ações orçamentárias prioritárias de enfrentamento da COVID-19 foi destinada ao custeio de despesas relativas a pagamento de parcelas de contratos e convênios/planos de ação/termos de colaboração/contratos de gestão já pactuados antes da pandemia ou que são renovados anualmente. São exemplos:

QUADRO 7 – Pactos de Ação Contínua

Em R$ milhões

Termo Vigente/Credor	Objetivo	Valor Contratado/ Vigência	PAOEs / Destinação de recursos	
			Originais	Acrescidas
Contrato nº 77/2016 – Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)	Apoio à primeira experiência profissional do egresso do ensino técnico da rede pública estadual de educação profissional no âmbito do Projeto Primeiro Emprego	347,6 (37 meses)	7809 - Iniciação Profissional de Egresso da Rede Estadual de Educação	5365 - Apoio a Ações de Combate à Pandemia da COVID-19
Contrato nº 03/2018 – Nova Cozinha Alimentação e Serv. Ltda.	Fornecimento de refeições para os restaurantes populares do Comércio e Liberdade	6,5 (12 meses)	4409 – Fornecimento de Refeição Balanceada	
Termo de Colaboração nº 04/2020 - Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus	Acolhimento de até 1.000 pessoas, de ambos os sexos, em situação de vulnerabilidade pessoal e social, usuários de álcool, crack e outras drogas.	38,6 (24 meses)	128 - Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza	186 - Transferência de Rec. Vinculados SUS e SUAS (LC 173, art 5º, inc I)

Fontes: Instrumentos contratuais, Termos Aditivos/ Apostilas, Sistemas Mirante/FIPLAN e processos de pagamentos.

Tais termos previam desembolsos que já estavam programados para serem realizados antes da pandemia. Ademais, as apostilas e termos aditivos desses instrumentos, que foram publicados em 2020, incluíram na dotação orçamentária a PAOE 5365 e/ou destinação de recursos, no ajuste administrativo que se encontrava vigente, apesar de não terem sido identificados em seus planos de trabalho quais iniciativas estariam voltadas ao combate da COVID-19.

No relatório de prestação de contas do Projeto Primeiro Emprego (PPE), de junho de 2020, a FLEM afirma que as contratações foram suspensas por deliberação do governo do Estado, e que entre os beneficiários do PPE, alguns estavam trabalhando na modalidade home office e outros sem trabalhar, tendo em vista que não possuíam equipamento necessário, inclusive para manter contato direto com o gestor imediato para validação da folha de frequência.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Secretaria de Administração de Estado da Bahia (SAEB) em seus esclarecimentos, mediante e-mail datado de 26/04/2021, afirma que cumpriu orientação da SEPLAN no sentido de utilizar recursos da ação 5365 para custear toda e qualquer despesa relativa a pandemia. E acrescentou:

> Desta forma, a parcela de beneficiários do Programa Primeiro Emprego que estivessem atuando diretamente com o enfrentamento à COVID-19 é paga através da ação orçamentária supramencionada. Com relação ao Contrato nº 077/2016 da FLEM em média um percentual de 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) dos egressos ativos trabalha em unidades que atuam no combate a pandemia, sendo pago mensalmente através da ação 5365 - Apoio às Ações de Combate à Pandemia do Covid-19, já os demais 95,5% (noventa e cinco vírgula cinco por cento) são pagos através da ação 7809 - Iniciação Profissional do Egresso da Rede Estadual de Educação - Primeiro Emprego.

Informações obtidas no relatório de fiscalização, de agosto de 2020, no Restaurante Popular do Comércio, noticiam que os restaurantes do Comércio e Liberdade, desde o dia 25/03 estavam fornecendo refeições para serem transportadas, por embalagens para viagem (quentinhas), e que durante o período de situação de emergência em saúde pública, por conta da pandemia da COVID-19, a partir do dia 04/04, estavam sendo fornecidas quentinhas também nos finais de semana (sábados e domingos) e feriados. Entretanto, conforme relatório de outubro de 2020, os restaurantes populares suspenderam o fornecimento a partir do referido mês, nos finais de semana e feriados.

Mediante e-mail datado de 30/04/2021, a SJDHDS informou que a partir da criação da PAOE 5365 houve vinculação da ação relativa ao Programa Restaurante Popular em razão da própria natureza do serviço prestado, de beneficiar a população em situação de insegurança alimentar e nutricional e de baixa renda do município de Salvador e sua região metropolitana com o fornecimento de refeições balanceadas, promovendo o enfrentamento e mitigação dos efeitos decorrentes da pandemia ao quadro de insegurança alimentar e nutricional dessa parcela mais vulnerável da população. Durante o período da pandemia, foi incorporado ao orçamento o montante de R$7 milhões, tendo como execução orçamentária e financeira o percentual equivalente a 81,42%, alcançando a meta física de 94%, correspondente ao fornecimento de 1.406.997 refeições balanceadas em 2020.

O Termo de Colaboração nº 04/2020, firmado entre a SJDHDS e o Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus, foi publicado em 18/04/2020, após ter sido declarada situação de emergência em todo o território baiano, afetado por doença infecciosa viral, mediante Decreto Estadual nº 19.549, de 18/03/2020. Entretanto, não foi identificado em seu plano de trabalho quais iniciativas estariam voltadas ao combate da COVID-19, apesar de constar no instrumento firmado, na descrição da dotação orçamentária, a PAOE 5365 - Apoio a Ações de Combate à Pandemia da COVID-19.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Auditoria verificou no relatório da visita de monitoramento realizada in loco, em 21/10/2020, na mencionada instituição, que diante da necessidade de enfrentamento à COVID-19 e do número de pessoas acolhidas diariamente, adotou-se medidas de prevenção à disseminação do vírus, reforçando e criando novas rotinas sanitárias e de higiene, incluindo a construção de novas estruturas para triagem e quarentena de novos acolhidos, antes de adentrarem às áreas comuns e para o isolamento daqueles que apresentaram sintomas da doença.

Por outro lado, relatou-se a suspensão, por conta da COVID-19, de várias atividades de grupo (reuniões, práticas de esportes, palestras, etc.) pactuadas e que durante os meses em análise, a instituição acolheu em média 800 pessoas e ao final de agosto permaneceram na unidade 677. Também estava prevista a contratação total de 206 profissionais, entretanto, no período apenas 147 foram admitidos, justificado pelas dificuldades advindas da pandemia da COVID-19.

A SJDHDS, mediante e-mail datado de 26/05/2021, informou que:

> […] a aludida Ação Orçamentária fora criada em decorrência das disposições da LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e dá outras providências, estabelecendo em seu art. 5º o que segue:
> Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:
> I - R$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo: [...]
> […] O auxílio financeiro recepcionado e a alocação de recurso em uma ação orçamentária específica viabilizaram efetivamente o prosseguimento com regularidade das políticas insertas na nossa missão institucional, através das diversas parcerias firmadas por esta Secretaria que se instrumentalizam em contratos e convênios/planos de ação/termos de colaboração/contratos de gestão, cuja pactuação anterior ou durante a pandemia se destinaram a ofertar o suporte indispensável a vida daqueles que mais precisam e que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social e de direitos, sobretudo, num panorama de escassez de recursos agravado, sobremaneira, pelo estado pandêmico que ainda vivenciamos, visando assegurar o apoio ao enfrentamento à pandemia e mitigação de seu efeitos financeiros.
> […] no tocante ao instrumento citado como exemplo, a saber o Termo de Colaboração nº 04/2020, firmado entre a SJDHDS e o Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus, ratificamos o quanto já exposto pela área técnica responsável, considerando tratar-se de uma dentre as várias parcerias institucionais firmadas pelo Estado da Bahia voltadas ao atendimento de um público em situação de extrema vulnerabilidade pessoal e social e que necessita de intenso apoio para enfrentamento da COVID-19

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> e também minorar seus efeitos financeiros, sobretudo em face do significativo quantitativo de pessoas acolhidas diariamente nas dependências da Instituição e cuja possibilidade de reinserção no mercado de trabalho numa situação de crise sem precedentes com a que continuamos a vivenciar, torna-se cada vez mais difícil.
> Diante do exposto, verificamos que desde a origem dos recursos aportados pela União aos Estados e Municípios, tem-se o direcionamento expresso para saúde e assistência social, para aplicação em ações de enfrentamento à pandemia e igualmente em ações para mitigação de seus efeitos financeiros, cuja destinação está, portanto, inserta na Ação Orçamentária 5365 - Apoio a Ações de Combate à Pandemia da Covid-19, que quando utiliza "Apoio" contempla o espírito normativo que estabeleceu o auxílio financeiro nela alocado, apoiando ações de combate à pandemia, ou seja àquelas que visam o enfrentamento da pandemia e a mitigação dos seus efeitos financeiros, cuja natureza das nossas políticas possui plena correlação.

Destaque-se que, os apontamentos aqui relatados, apesar de terem sido atribuídos à execução das ações orçamentárias referentes à pandemia, no exercício de 2020, situações semelhantes vêm sendo apontadas pela Auditoria do TCE/BA em exercícios anteriores.

Cabe destacar a necessidade de obediência aos princípios orçamentários que buscam, entre outros, conferir transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público.

Portanto, se a transparência é atributo da boa governança, que deve ser adotado a qualquer tempo, em momentos de crise, como o presente estado de calamidade imposto pela pandemia, ela ganha ainda mais importância. É indispensável não somente garantir acesso à informação dos gastos com a COVID-19, mas dar transparência às ações de governo, sejam elas prioritárias ou não, além do zelo pelo adequado uso dos recursos públicos pelos gestores, de forma que os produtos ou serviços custeados sejam aqueles que efetivamente contribuam para atender ao objetivo do programa de governo.

2.6.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os mecanismos de planejamento e controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, e utilizar as dotações consignadas no orçamento anual de acordo com os respectivos objetivos dos programas de governo.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

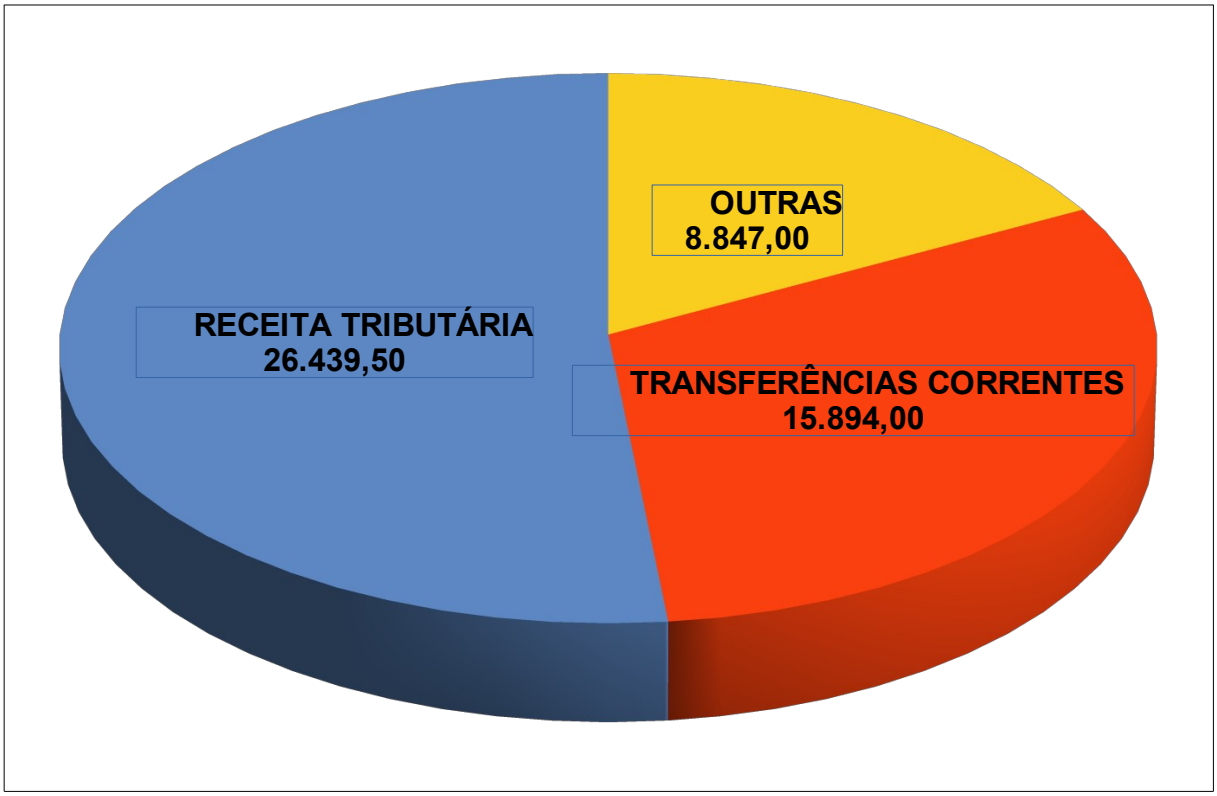
2.6.2 Receita Pública

A receita pública representa a totalidade dos recursos arrecadados pelo estado, sendo gerida pelo Poder Executivo por meio da SEFAZ, que tem como finalidade formular, coordenar e executar as funções de administração tributária, exceto quanto às taxas cartorárias, arrecadadas e geridas pelo Poder Judiciário, mas escrituradas como receitas tributárias por essa secretaria.

Com base nas informações apresentadas à fl. 153 das DCCEs de 2020, a receita orçamentária total realizada do Estado, base 31/12, atingiu o montante líquido de R$51.180,5 milhões. Verifica-se, portanto, que, em comparação com o realizado no exercício de 2019, houve queda real de 14,96% nas receitas auferidas pelo estado em 2020, uma vez que, em valores atualizados, o montante líquido realizado naquele exercício foi de R$60.181,7 milhões (IGP-DI/FGV, inflação de 23,07%). A composição da receita realizada em 2020 está apresentada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 6 – Receita realizada no exercício de 2020

Em R$ milhões



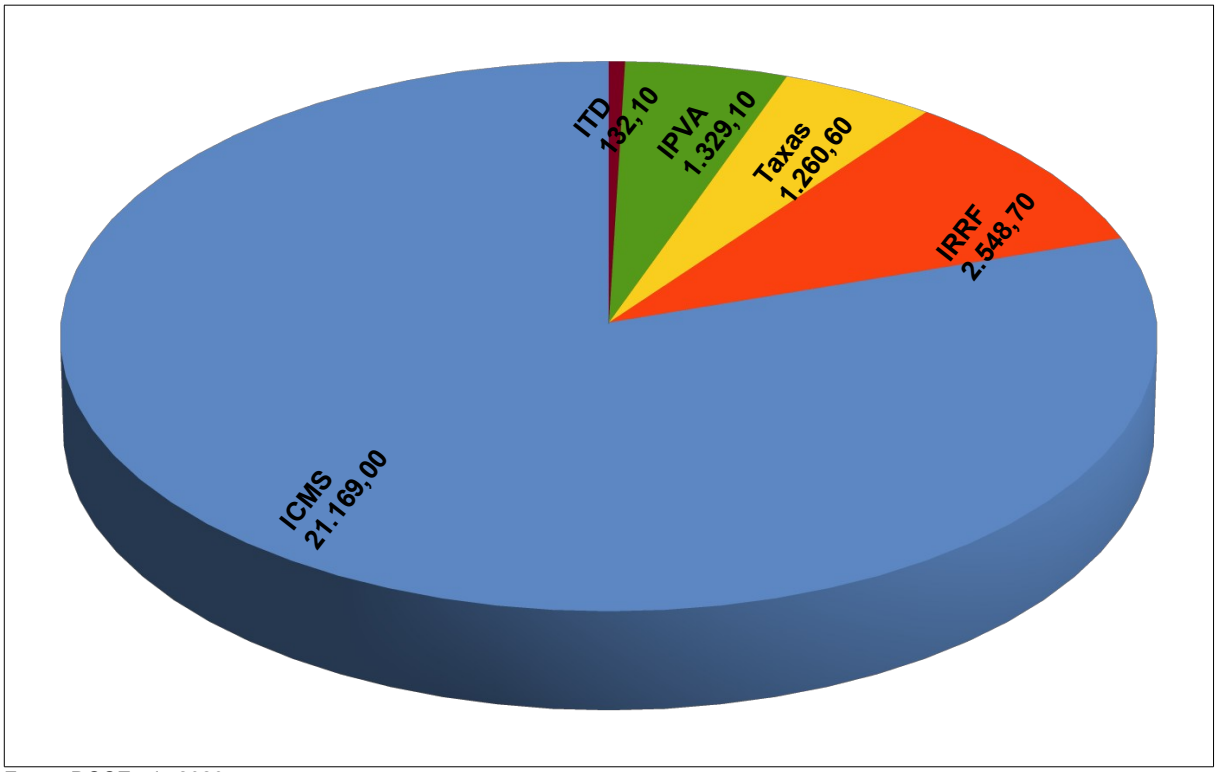
Fonte: DCCEs de 2020.

Como se pode observar, as receitas tributárias representaram a maior parte da arrecadação do Estado em 2020, perfazendo 51,66% da receita total realizada. No gráfico a seguir, está demonstrada composição dessas receitas:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

GRÁFICO 7 – Receita tributária do exercício de 2020

Em R$ milhões



Fonte: DCCEs de 2020.

2.6.2.1 Modificação do índice de atualização monetária das receitas realizadas em exercícios anteriores

Importa registrar, no entanto, que, nas DCCEs de 2020, o índice utilizado para a atualização monetária das receitas foi o IPCA, calculado pelo IBGE, enquanto, nos quatro últimos exercícios, para esse mesmo propósito, vinha sendo utilizado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV).

Do exposto, tem-se que, diferentemente das séries históricas mais recentes, nas DCCEs de 2020, os resultados orçamentários tiveram seus valores corrigidos pelo IPCA/IBGE, inclusive as receitas.

Acrescente-se que, nas DCCEs de 2020, a modificação do referido índice de correção inflacional para a receita pública estadual não foi acompanhada de justificativa nem foi objeto de nota explicativa.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Por meio de correspondência eletrônica enviada em 10/05/2021 (Processo SEI nº 013.1339.2021.0016866-11), a Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (DICOP) apresentou os seguintes esclarecimentos:

> Preliminarmente, informamos que em reuniões preparatórias para elaboração das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado - DCCEs 2020, observou-se, desde aquele momento, que o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) estava em um patamar muito superior ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no mesmo período, em função do ano atípico de 2020, quando foi declarada a pandemia da COVID-19, pela Organização Mundial de Saúde - OMS, que afetou a economia mundial, brasileira e baiana.
> Assim, desde aquele momento, a equipe técnica responsável pela elaboração das DCCEs 2020 decidiu por modificar o índice que é utilizado para atualização de valores de exercícios anteriores, nas tabelas e gráficos que contêm esse tipo de análise de evolução dos valores, no decorrer de mais de um exercício.
> A razão para a mudança do índice decorreu da necessidade de apresentar os valores com bases de comparação que mais se aproximem da realidade, evitando-se apresentar valores distorcidos. A própria utilização de um índice de atualização, em lugar da apresentação de valores nominais, por exemplo, tem esse objetivo, vale dizer: apresentar valores mais próximos da realidade.
> Em períodos de normalidade econômica, tanto o IPCA, calculado pelo IBGE, como o IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV tendem a ser próximos. Ocorre que em momentos de crises econômico-financeiras, como têm acontecido recentemente, esses índices podem ter valores muito diferentes, com forte influência da variação cambial sobre o IGP-DI, cuja volatilidade da moeda impacta na medição dos índices gerais de preços. Neste ponto, vale destacar o que está registrado no item 1.1 da Introdução das DCCEs de 2020, no parágrafo que trata da variação da cotação da moeda norte-americana, frente ao Real:
> A cotação do dólar americano, frente ao real, elevou-se do patamar de R$ 4,03 no início de 2020 para o patamar em torno de R$ 5,19 ao final do mesmo exercício, um aumento próximo a 30%, com pico de R$ 5,94 em 14/05/2020, e que tem gerado pressões inflacionárias (pag.10).
> De fato, essa volatilidade cambial trouxe imediata consequência para a medição do IGP-DI, que, no acumulado do exercício 2020 apresentou variação de 23,07%, enquanto o IPCA avançou 4,52%, ficando acima do centro da meta de 4,00% estabelecido pelo governo.
> Diante do exposto, a equipe técnica apresentou a prévia das DCCEs - com dados até o mês de outubro/2020 - já utilizando o IPCA acumulado de janeiro a outubro como índice para atualização, objetivando expurgar a volatilidade cambial transmitida para o IGP-DI, e por entender que os valores apresentados - tanto no Gráfico 3.01, que evidencia os resultados orçamentários de 2017 a 2020, como nos diversos gráficos e tabelas subsequentes constantes nos relatórios de gestão orçamentária, financeira, patrimonial, econômica e fiscal – estão mais próximos da realidade.
> E na versão final da DCCE 2020, foi mantido o IPCA, acumulado de janeiro a dezembro, como índice de correção dos valores, com os devidos registros da utilização do referido índice nos textos, tabelas e gráficos.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Auditoria entende como plausíveis as respostas apresentadas pela SEFAZ, em virtude da grande diferença observada nos índices inflacionários medidos conforme o IPCA ou o IGP-DI. Entretanto, em situações como essas, de modificação de critério para a correção monetária de exercícios anteriores, deveria a Secretaria ter apresentado uma nota explicativa.

Ressalte-se que, embora ambos os índices sejam oficiais, estes se valem de critérios distintos para a apuração da inflação, resultando, consequentemente, em percentuais diferentes de correção. No caso do IPCA, a inflação de 2020 foi de 4,52%, enquanto conforme o IGP-DI, como dito, a inflação apurada no último exercício foi de 23,07%.

A opção por um ou outro índice é fato relevante, pois pode resultar em significativas diferenças. Na comparação do arrecadado com o ICMS no exercício de 2020 com a receita realizada nessa mesma rubrica em 2019, sendo este valor corrigido pelo IPCA, tem-se uma queda de 4,22% enquanto a queda, conforme o IGP-DI, é de 18,67%. Comportamento semelhante se nota na atualização da receita tributária como um todo, como se observa na tabela a seguir:

TABELA 11 – Receitas realizadas IPCA x IGP-DI

Receita	Realizado 2019 (nominal)	Valor corrigido		Realizado 2020	Variação real %	
		IPCA	IGP-DI		IPCA	IGP-DI
Receita Tributária	26.229,8	27.658,6	32.282,1	26.439,5	(4,41)	(18,10)
ICMS	21.147,4	22.102,7	26.027,0	21.169,0	(4,22)	(18,67)

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

Com vistas a observar o comportamento da receita nos últimos exercícios, e entendendo que a manutenção do mesmo índice de correção tende a demonstrar, de maneira mais fidedigna, a variação na realização da receita pública estadual ao longo dos exercícios, a Auditoria optou por continuar a atualizar os valores apurados em exercícios anteriores por meio do IGP-DI. Para a realização dessas correções é utilizada a ferramenta Calculadora do Cidadão disponibilizada no site eletrônico do Banco Central do Brasil (BCB).

2.6.2.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

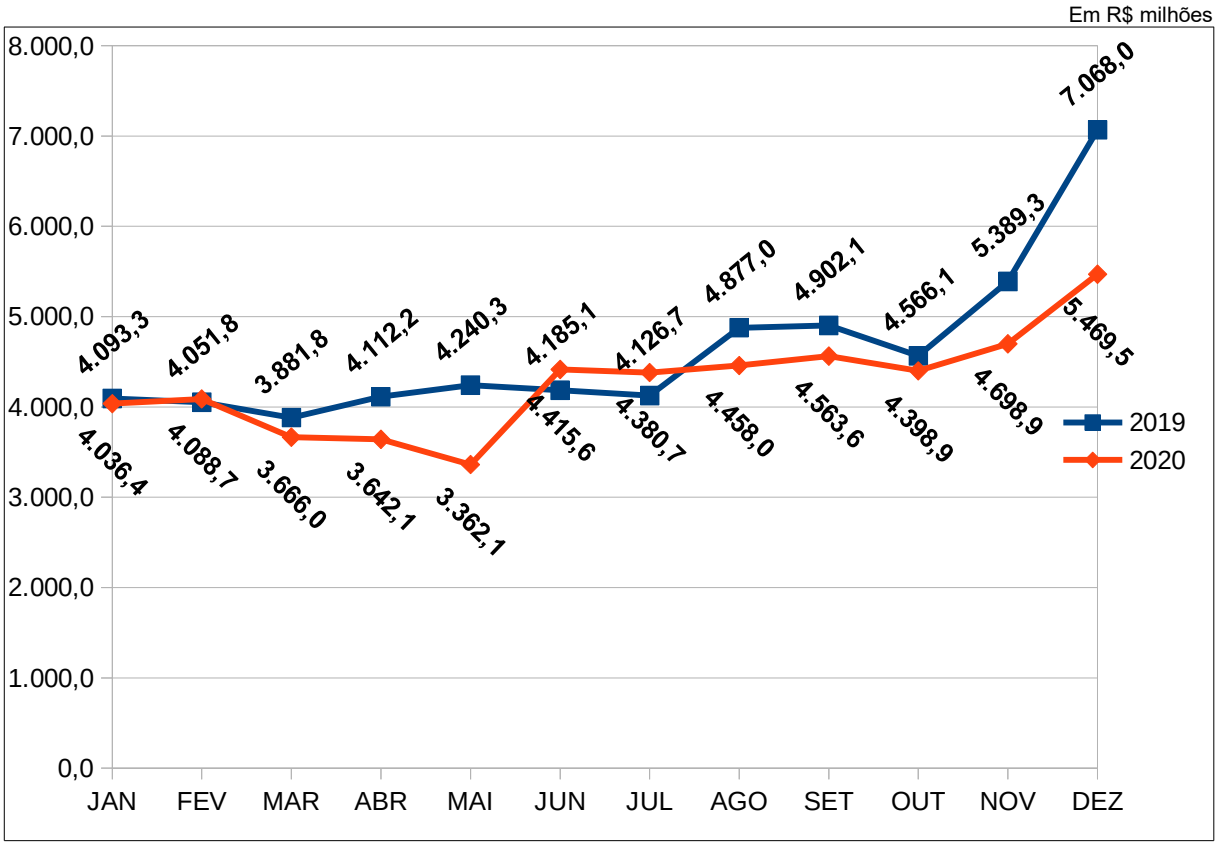
Determinação ao Governo do Estado
Que seja elaborada nota explicativa às DCCEs de 2020, indicando a mudança do índice de correção monetária, os motivos ensejadores da opção escolhida e as repercussões na comparabilidade entre os valores da receita de anos anteriores, nos termos do art. 12 da LRF.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.2 Receita realizada nos exercícios 2019 e 2020

No gráfico a seguir, é apresentada a receita total realizada pelo Estado, mês a mês, durante os exercícios de 2019 (em valores atualizados pelo IGPDI/FGV) e 2020, com base em dados obtidos no Sistema FIPLAN Gerencial:

GRÁFICO 8 – Receita total dos exercícios de 2019 e 2020



Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.

O gráfico acima evidencia que, nos 2 primeiros meses do exercício de 2020, as receitas se situaram em patamares semelhantes aos apurados nos mesmos meses do exercício de 2019, após a devida atualização monetária. Em 2020, o Estado realizou R$4,04 bilhões e R$4,09 bilhões, em janeiro e fevereiro, respectivamente, ante R$4,09 bilhões e R$4,05 bilhões, respectivamente, em janeiro e fevereiro de 2019.

O gráfico mostra que à exceção dos meses de junho e julho, na comparação da receita realizada no exercício de 2020 com a auferida no exercício de 2019, ocorreu acentuada queda dessas receitas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Conforme ficou assentado nas conclusões da Auditoria[84] sobre trabalhos que tiveram como objeto o acompanhamento da gestão fiscal para verificação do uso, pelo Estado da Bahia, dos instrumentos para a alteração do orçamento, para a contabilização, para os controles e para os impactos fiscais decorrentes das despesas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, as receitas realizadas pela Bahia foram nitidamente impactadas durante o exercício de 2020.

Merece registro o fato de que, no período de abril a outubro/2020, ingressaram as transferências da União, decorrentes da Medida Provisória nº 938/2020 (convertida na Lei Federal nº 14.041/2020) e da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Essas transferências correram a título de auxílio financeiro para mitigar os efeitos da pandemia do novo coronavírus nas receitas dos entes federativos.

Do total repassado nesse período, no montante de R$2.667,3 milhões, o valor de R$1.361,3 milhões, que corresponde a 51,04% dessas transferências, ingressou nos cofres estaduais em junho e julho/2020.

Vale salientar que, mesmo com o ingresso dessas transferências da União, como já informado, as receitas obtidas pelo estado apresentaram queda em 2020 na comparação com o exercício de 2019.

2.6.2.3 Receita do ICMS nos exercícios 2019 e 2020

A frustração de receitas observada justifica-se, dentre outras razões, pela queda na principal receita do Estado, a do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que, no exercício de 2019, em termos reais, foi de R$26,03 bilhões e, em 2020, somou R$21,17 bilhões, revelando queda de 18,67%, no período confrontado.

Conforme anteriormente mencionado, para efeito de comparação entre a receita realizada no exercício de 2020 com a do exercício de 2019, nas DCCEs de 2020, optou-se pela utilização do IPCA. Com efeito, à fl. 155 das DCCEs de 2020 consta o seguinte:

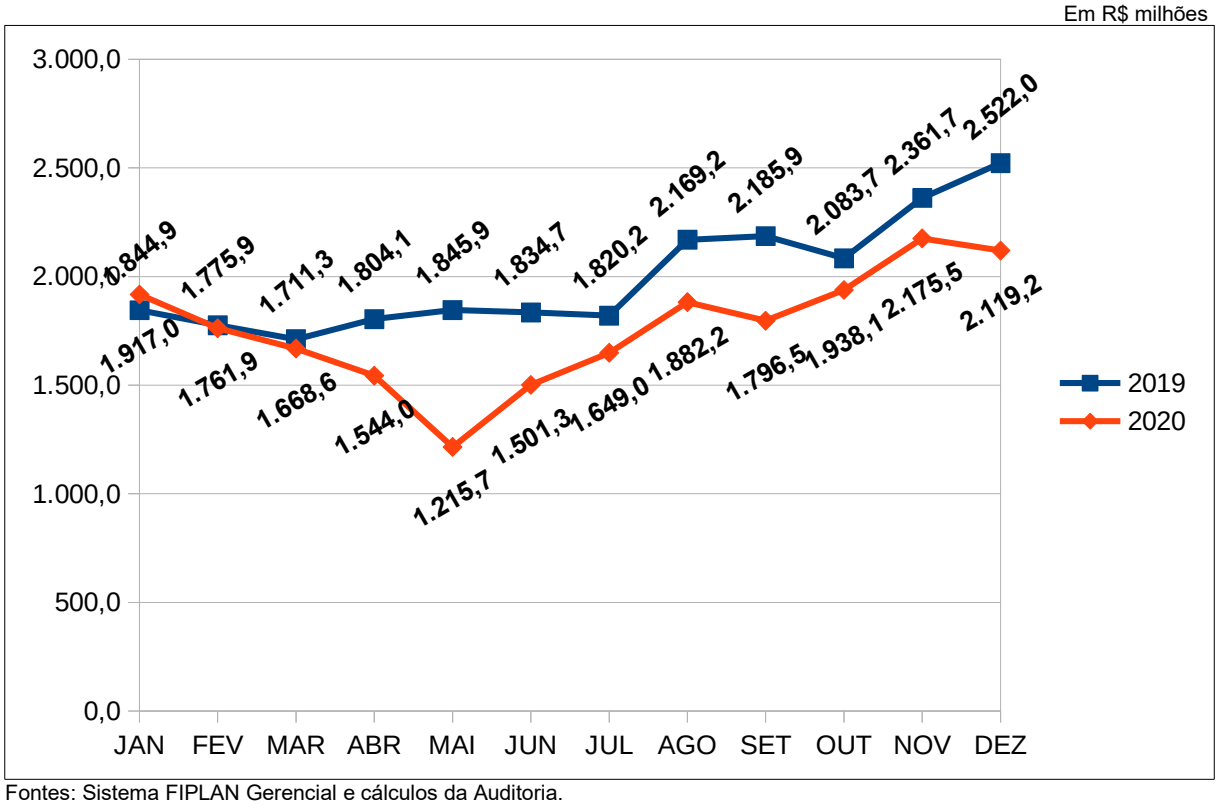
> Sendo o ICMS a principal fonte de arrecadação do Estado da Bahia, é importante detalhar esta receita tributária. Em relação a 2019 houve um crescimento nominal de 0,75%. Em valores atualizados pelo IPCA, houve decréscimo de 3,61% na arrecadação deste tributo em 2020.

A arrecadação do ICMS dos dois últimos exercícios, mês a mês, está demonstrada no gráfico a seguir, utilizando-se para efeito de atualização monetária do apurado em 2019, o IGP-DI.

[84] Processo TCE/003682/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

GRÁFICO 9 – Receita com o ICMS nos exercícios de 2019 e 2020



Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.

O gráfico anterior mostra nitidamente a acentuada queda no principal tributo arrecadado pelo estado ao longo do exercício de 2020, também na comparação com os valores arrecadados no exercício de 2019.

2.6.2.4 Transferências da União a título de auxílio financeiro para combate à COVID-19

Com a finalidade de mitigar as dificuldades financeiras impostas pelo estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da COVID-19, a União editou a Medida Provisória nº 938/2020, convertida na Lei Federal nº 14.041/2020, e promulgou a Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Esses normativos, dentre outras providências, estabeleceram o repasse de recursos na forma de auxílio financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios. No caso do estado da Bahia, esses recursos, que totalizaram R$2.667,3 milhões, no exercício, foram contabilizados a título de Transferências da União, conforme apresentado na tabela seguinte:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 12 – Transferências da União a título de auxílio financeiro para combate à COVID-19

Em R$ milhões

Código da Receita	Valor contabilizado								Fonte de Recursos
	Abr	Maio	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Subtotal	
1718991109 – LC Federal nº 173, art. 5º, I	–	–	84,2	87,8	90,6	91,6	–	**354,3**	186 (transferências de recursos vinculados SUS e SUAS)
1718991107 – Lei Federal nº 14.041/2020	36,7	40,8	207,7	147,4	5,1	84,4	122,3	**567,0**	100 (recursos ordinários não vinculados do tesouro)
1718991110 – LC Federal nº 173, art. 5º, II	–	–	417,1	417,1	417,1	417,1	–	**1.668,5**	100 (recursos ordinários não vinculados do tesouro)
Subtotal	**36,7**	**40,8**	**709,0**	**652,3**	**512,8**	**593,2**	**122,3**	**2.667,3**	
Total									

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.

Verificou-se que essas receitas foram devidamente contabilizadas conforme orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 21.231/2020/ME, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional com o objetivo de disciplinar a forma de contabilização dos recursos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde, os quais foram recebidos pela Bahia como apoio financeiro da União.

Nesse sentido, na forma do item 29 da referida Nota Técnica, as receitas provindas com base no inciso I, "a" do art. 5º da LC Federal nº 173/2020 foram contabilizadas adequadamente, uma vez que estas foram identificadas com fonte de recursos específica (fonte 186).

No que se refere aos recursos recebidos com base no inciso II, "a" do art. 5º da mesma LC Federal nº 173/2020, verificou-se o atendimento ao previsto no item 30 da citada Nota Técnica, uma vez que esta não estabeleceu a necessidade de criação de fonte de recursos específica por se tratarem os recursos de livre alocação.

2.6.2.5 Frustração na Realização das Receitas de Capital

De modo semelhante ao observado durante o acompanhamento auditorial da receita pública referente ao exercício de 2019, no que se refere às receitas de capital, observou-se que no exercício de 2020 houve frustração de 58,88% nas receitas realizadas nesta rubrica em relação à previsão atualizada, pois projetou-se arrecadar o montante de R$2.990,1 milhões, mas foi efetivamente realizado o valor total de R$1.760,4 milhões, neste grupo de receitas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

As frustrações mais significativas se deram nas receitas de Operações de Crédito e nas Transferências de Capital, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 13 – Frustrações nas receitas de capital

Em R$ milhões

Descrição	Atualizada (A)	Realizada (B)	(B)/(A) %
Operações de Crédito	1.326,8	821,5	61,91
Transferências de Capital	1.049,6	403,8	38,47

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

Sobre a frustração na realização das referidas receitas, consta nas DCCEs de 2020, fls. 152-153, a seguinte justificativa:

> Houve uma realização de 98,22% da previsão atualizada das Receitas Correntes. Observa-se que o resultado dos principais itens ficou próximo do limite da previsão atualizada, principalmente daqueles que possuem valores relevantes. A exceção ficou por conta dos itens componentes da Receita de Capital, que na média atingiram somente 60,31% do previsto, devido ao forte impacto negativo nos itens Operações de Crédito e Transferência de Capital, em decorrência do ajuste fiscal promovido pelo Governo Federal, e por força do Programa de Ajuste Fiscal do Estado (PAF), que não possibilitou contratação de novas operações de crédito no ano de 2020 com aval do governo federal.

Depreende-se da justificativa apresentada, que a realização dessas receitas depende de fatores externos ao domínio do Estado. Entretanto, a Auditoria entende que devem ser buscados procedimentos mais eficazes na previsão de ingresso de tais recursos, que são usados precipuamente para fazer frente as despesas de capital, podendo, portanto, atingir a capacidade de investimentos do Estado.

2.6.2.5.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Que, na previsão das receitas, especialmente, no caso sob enfoque, na previsão de realização das receitas de capital, sejam considerados não apenas os eventos pretéritos, a série histórica, mas que, caso, ao longo do exercício, surjam eventos modificadores do contexto inicial, a exemplo da dificuldade na contratação de novas operações de crédito, sejam feitos os devidos ajustes na previsão atualizada da receita, de modo a evitar distorções relevantes entre o valor orçado e o efetivamente realizado.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.6 Receita Tributária

Principal fonte de recursos do Estado, a Receita Tributária líquida foi de R$26.439,5 milhões. Essa receita representou 53,50% do total da Receita Corrente Retificada, R$49.420,1 milhões, e 51,66% da receita retificada total arrecadada no exercício de 2020, R$51.180,5 milhões.

A composição da Receita Tributária, no exercício de 2020, está demonstrada na tabela a seguir:

TABELA 14 – Receita tributária arrecadada em 2020

Em R$ milhões

Título	Valor	%
Receita de Impostos	29.115,3	95,83
Receita de Taxas	1.265,7	4,17
Total bruto	**30.381,0**	**100,00**
(-)Retificadora da Receita Tributária	(3.941,5)	(12,97)
Total líquido	**26.439,5**	**87,03**

Fonte: DCCEs de 2020.

A receita obtida com o ICMS foi o destaque entre as decorrentes dos impostos de competência da esfera estadual, já que totalizou R$24.904,2 milhões, representando 85,54% da receita total com impostos.

Deduzindo-se o valor relativo à conta retificadora, no montante de R$3.735,2 milhões, a arrecadação líquida do ICMS (R$21.169,0 milhões), no exercício de 2020, foi superior em 0,10%, em termos nominais à do exercício de 2019, que alcançou o montante de R$21.147,4 milhões. Entretanto, considerando-se que no período, com base no IGP-DI/FGV, ocorreu inflação de 23,08%, constata-se uma queda de 18,67%.

Conforme mencionado no item “1.6 – PANDEMIA COVID 19 – ASPECTOS LEGAIS, ECONÔMICOS, FINANCEIROS E FISCAIS” das DCCEs de 2020, fls. 44-45, em função da pandemia da COVID-19, “a economia baiana foi parcialmente paralisada com o fechamento de empresas, escolas e postos de trabalho”, afetando diretamente a arrecadação de tributos, havendo redução de ICMS, no período de abril a dezembro de 2020, em relação ao arrecadado em 2019.

Ademais, foi ressaltado que a perda de arrecadação do ICMS foi atenuada em função da variação positiva de 10,56% do setor do comércio, impulsionado pelo auxílio emergencial destinado à população em situação de vulnerabilidade e que este cenário não ocorreu com os setores de indústria e serviços, que apresentaram uma queda de arrecadação de 4,48% e 4,34%, respectivamente, quando comparados com o exercício anterior.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.7 Receita Corrente Líquida (RCL)

O §3º do artigo 2º da LRF estabelece que a RCL deve ser apurada somando-se as receitas recolhidas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

A 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovada mediante a Portaria STN nº 286, de 07/05/2019 e válida para o exercício de 2020, modificou o Demonstrativo da RCL, com o objetivo de contemplar as alterações introduzidas pela Emendas Constitucionais nºs 100 e 105 de 2019, que dispõem que a RCL utilizada para o cálculo do limite das despesas com endividamento e pessoal não deve considerar os valores das transferências da União por emendas parlamentares individuais (art. 166-A, §1º, da CF/1988) e de bancada (art. 166, §16, da CF/1988).

Conforme demonstrado na tabela a seguir, o valor publicado da RCL, referente ao exercício de 2020, foi de R$37.877,6 milhões. Para o cálculo dos limites de endividamento e de despesa de pessoal, os valores da RCL foram de R$37.828,4 milhões e R$37.772,8 milhões, respectivamente.

TABELA 15 – Receita Corrente Líquida do exercício de 2020

Em R$ milhões

Discriminação	Valor Publicado
Receita Corrente	52.596,9
(–) Transferências Constitucionais e Legais	(6.787,0)
(–) Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	(1.896,6)
(–) Compensação Financeira entre Regimes Previd.	(349,8)
(–) Dedução de Receita para Formação do Fundeb	(5.685,9)
(=) Receita Corrente Líquida - RCL	**37.877,6**
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, §1º, da CF)	(49,2)
Receita Corrente Líquida ajustada para cálculo dos limites de endividamento	**37.828,4**
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, §16, da CF)	(55,6)
Receita Corrente Líquida ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal	**37.772,8**

Fontes: DCCEs de 2020, fl. 844; Demonstrativo publicado nos sites eletrônicos da SEFAZ e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI), Sistema FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.

No exercício de 2020, a RCL foi superior em 9,71%, em termos nominais, à do exercício de 2019, que alcançou o montante de R$34.525,8. Considerando-se, no entanto, que, com base no IGP-DI/FGV, o exercício de 2020 encerrou com a taxa inflacionária de 23,08%, constata-se uma queda real de 10,86%.

Vale registrar que, nas DCCEs de 2020, fl. 212, verifica-se que a atualização da RCL 2019, para efeito de comparação com a apurada no exercício de 2020, foi feita com base no IPCA: “A RCL em 2020 foi de R$37.877.610 mil, apresentando um aumento real de 4,97% em relação a RCL de 2019 corrigida pelo IPCA”.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Cabe registrar que não foram observadas diferenças significativas entre os valores da RCL apurados pela SEFAZ, com base nos registros contábeis, e os cálculos do TCE/BA.

2.6.2.8 Transferências Correntes

As transferências correntes, que são aquelas provenientes de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado para atender às despesas correntes, corresponderam, conforme disposto à fl. 300 das DCCEs de 2020, ao valor bruto de R$17.667,2 milhões. Deduzido o valor de R$1.773,2 milhões, concernente ao montante registrado na conta retificadora dessas receitas (fl. 322 das DCCEs de 2020), essas transferências alcançaram o montante líquido de R$15.894,0 milhões em 2020, resultando em uma variação positiva nominal de R$2.406,5 milhões, ou seja, superior em 17,84% em relação ao verificado no exercício anterior (R$13.487,5 milhões). Entretanto, considerando-se que no período, com base no IGP-DI/FGV, ocorreu inflação de 23,08%, constata-se uma queda de 4,26%.

O crescimento nominal se deve às transferências recebidas do Governo Federal para a execução de ações de combate a pandemia COVID-19. Tal apoio financeiro foi estabelecido na Medida Provisória nº 938, de 02/04/2020 e na Lei Complementar Federal nº 173/2020, conforme tratado no item 2.6.2.4.

2.6.2.9 Operações de Crédito

Conforme fl. 61 das DCCEs de 2020, as operações de crédito realizadas totalizaram R$821,5 milhões, montante superior em 10,58% ao verificado em 2019. Tais receitas representaram 61,91% da sua previsão atualizada (R$1.326,8 milhões) e 46,66% das Receitas de Capital recolhidas (R$1.760,4 milhões). As receitas de operações de crédito internas e externas originaram-se das seguintes liberações por contrato:

TABELA 16 – Receitas de operações de crédito por contrato

Em R$ milhões

Contrato	Instituição	Valor	%
Externo		**461,8**	**56,21**
Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias – 2ª fase (PREMAR II)	BIRD	171,8	20,91
Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde na Região Metropolitana de Salvador (PROSUS)	BID	171,0	20,82
Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado da Bahia – Projeto Bahia Produtiva (PDRS)	BIRD	109,7	13,35
Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (PRÓ Semi-Árido)	FIDA	9,3	1,13

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Contrato	Instituição	Valor	%
Interno		**359,7**	**43,79**
PROINFRA II	BB	250,0	30,43
METRO SSA L1	CEF	41,8	5,09
MAP 1 LF	CEF	28,6	3,48
Moradia (Falha Geológica)	CEF	14,5	1,77
CAS – Pro Transporte	CEF	12,7	1,54
MAP 1 SSA – Cabrito	CEF	11,1	1,35
Moradia - Saneamento	CEF	1,0	0,13
Total		**821,5**	**100,00**

Fonte: Relatório de Liberações por Contrato da Diretoria do Tesouro da SEFAZ.

Os comentários sobre a frustração de receitas provenientes das operações de crédito do exercício de 2020 estão no item 2.6.2, referente à Receita Pública.

2.6.2.10 Renúncia de Receita

De acordo com o parágrafo 1º do art. 14 da LRF, renúncia de receita "compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições". Atualmente, o Estado da Bahia conta com os seguintes programas de incentivos fiscais, cuja estimativa e realização de renúncia são apresentadas na tabela seguinte:

TABELA 17 – Programas de incentivos fiscais

Em R$ milhões

Programas	Estimativa					Realizado				
	2017	2018	2019	2020	Total	2017	2018	2019	2020	Total
DESENVOLVE	2.712,7	2.337,0	2.663,1	2.692,3	10.405,1	2.108,8	2.352,1	2.525,3	2.704,0	9.690,2
PROAUTO	316,7	248,0	333,6	412,2	1.310,5	276,5	351,1	368,0	239,2	1.234,8
Outros de Natureza Fiscal(*)	135,6	337,3	514,8	559,3	1.547,0	445,5	491,6	660,0	624,9	2.222,0
PROALBA	30,1	32,2	42,6	61,8	166,7	40,6	55,0	41,9	36,6	174,1
FAZBAHIA	13,2	11,5	14,4	15,6	54,7	13,6	14,3	9,2	6,9	44,0
INFORMÁTICA	0,1	0,0	29,0	48,4	77,5	9,1	44,4	133,4	316,0	502,9
Total	**3.208,4**	**2.966,0**	**3.597,5**	**3.789,6**	**13.561,5**	**2.894,1**	**3.308,5**	**3.737,8**	**3.927,6**	**13.868,0**

Fontes: LDOs de 2017 a 2020 e demonstrativos encaminhados pela Diretoria de Planejamento da Fiscalização da SEFAZ.
Nota: (*) Estão inclusos os programas Probahia, Setor de Óticas, Querosene de Avião, Polpas e Sucos de Frutas, Proind - esse último não estava previsto na LDO, mas houve realização.

A SDE apresentou documentos que informam que o Estado da Bahia firmou 96 protocolos de intenções em 2020, com previsão de investimentos de R$30.529,1 milhões e geração estimada de 47.071 empregos, conforme detalhamento apresentado na tabela seguinte:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 18 – Protocolos de Intenções firmados em 2020

Quadrimestre	Número de Protocolos	Investimentos previstos (em R$ milhões)	Novos empregos a serem gerados
1°	18	1.461,5	1.001
2°	25	2.033,9	5.670
3°	53	27.033,7	40.400
Total	**96**	**30.529,1**	**47.071**

Fontes: Ofícios SDE nºs CCI nº 21/2020, CCI nº 38/2020 e CCI nº 03/2021.

2.6.2.10.1 Benefícios concedidos às empresas no âmbito do programa DESENVOLVE

O Programa DESENVOLVE, que, em 2020, foi responsável por 68,84% do total de renúncias realizadas pelo estado, foi instituído pela Lei Estadual nº 7.980, de 12/12/2001, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 8.205, de 03/04/2002, tem por objetivo fomentar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial, com formação de adensamentos industriais nas regiões econômicas e integração das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de empregos e renda no Estado.

2.6.2.10.2 Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada no exercício de 2020

A previsão da renúncia de receitas constante no Anexo das Metas Fiscais da LDO/2020 foi de R$3.789.679 mil. O comparativo entre a renúncia prevista para o exercício de 2020 e a efetivamente realizada é apresentado a seguir:

TABELA 19 – Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada exercício de 2020

Em R$ mil

Setores / Programas Beneficiários	Previsto LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	TOTAL ANUAL (B+C+D)	% Realizado E=(B+C+D) /(A)
Programa DESENVOLVE	2.692.265	801.809	760.958	1.141.190	2.703.957	100,43
Crédito Presumido (Lei nº 7.025/97)	517.786	148.929	127.654	230.791	507.374	97,99
PROAUTO	412.206	104.398	31.968	102.852	239.218	58,03
PROALBA	61.796	9.634	7.878	19.066	36.578	59,19
FAZBAHIA	15.632	3.650	1.759	1.532	6.941	44,40
Informática - Indústria e Comércio	48.430	68.461	87.440	160.127	316.028	652,55

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Setores / Programas Beneficiários	Previsto LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	TOTAL ANUAL (B+C+D)	% Realizado E=(B+C+D) /(A)
Setor de Óticas - art. 268 inc XLVI do RICMS-BA	12.723	2.857	653	3.483	6.993	54,96
Querosene de Aviação - art. 268 inc XVIII do RICMS-BA	20.634	18.267	1.789	9.771	29.827	144,55
Polpas e Sucos de Frutas - art. 269 inc XIII do RICMS-BA	8.206	3.926	3.715	4.010	11.651	141,98
PROIND	0	19.069	18.488	31.552	69.109	N/A
Total	**3.789.679**	**1.181.000**	**1.042.303**	**1.704.374**	**3.927.677**	**103,64**

Fontes: LDO/2020 e demonstrativo encaminhado pela Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais (DIREF), em fevereiro/2021, mediante correspondência eletrônica.

2.6.2.10.2.1 Diferenças encontradas na apuração da Renúncia de Receitas realizada em 2020

Nas auditorias de acompanhamento da LRF relativas aos três quadrimestres de 2020, tendo em vista amostra representativa de mais de 30% das empresas beneficiadas pelo Programa DESENVOLVE, constataram-se divergências na apresentação de valores de Renúncia de Receitas de contribuintes beneficiados pelo Programa, quando comparadas as planilhas enviadas pela SEFAZ e relatórios extraídos do Sistema Informação do Contribuinte (INC), que é gerenciado pela SEFAZ e contém informações econômico-fiscais dos contribuintes, a exemplo dos recolhimentos de tributos efetuados mediante os Documentos de Arrecadação Estadual (DAE).

Com efeito, a Auditoria constatou diferenças entre valores relativos a deduções, recolhimento do ICMS e a depósitos ao FUNCEP, na comparação entre as duas bases.

Sobre esse apontamento, a Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais da SEFAZ, em 02/03/2021, informou que “não é possível utilizar uma forma única de apurar a renúncia, sob pena de apresentarmos valores totalmente equivocados”.

A SEFAZ entendeu que a divergência observada é decorrente da metodologia de cálculo usada pela Auditoria, que não é apropriada para as situações diferenciadas de muitas empresas, isso porque “para algumas empresas não é possível utilizar como parâmetro o valor lançado no campo Deduções da DMA para dimensionar a renúncia, pois este campo pode e é utilizado pelas empresas para lançar outros valores [...]”.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.10.2.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Que no demonstrativo quadrimestral da renúncia fiscal das empresas do Programa DESENVOLVE, encaminhado a este TCE/BA pela SEFAZ, seja demonstrada, de maneira detalhada, o cálculo da dedução informada, com a exclusão dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal (DMA) do ICMS, constante do Sistema Informações do Contribuinte (INC).

2.6.2.10.2.2 Renúncia de Receita realizada superior à prevista, em três programas

Verificou-se que a renúncia de receita relativa aos programas constantes da tabela a seguir, com destaque para as do setor de informática, ficaram em patamar bem acima do previsto na LDO/2020:

TABELA 20 – Renúncia de Receita Estimada na LDO e Realizada no exercício de 2020

Em R$ mil

Setores / Programas Beneficiários	Previsto na LDO (A)	Realizado 1º quadrimestre (B)	Realizado 2º quadrimestre (C)	Realizado 3º quadrimestre (D)	TOTAL ANUAL E=(B+C+D)	% Realizado F=(E)/(A)
Informática - Indústria e Comércio	48.430	68.461	87.440	160.127	316.028	652,55
Querosene de Aviação - art. 268 inc XVIII do RICMS-BA (7)	20.634	18.267	1.789	9.771	29.827	144,55
Polpas e Sucos de Frutas - art. 269 inc XIII do RICMS-BA	8.206	3.926	3.715	4.010	11.651	141,98

Fontes: LDO/2020 e demonstrativo encaminhado pela DIREF, em fevereiro/2021, mediante correspondência eletrônica.

Sobre essa questão, por correspondência eletrônica, emitida em 03/03/2021, a Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais – SEFAZ/SAT informou o seguinte:

> […]
> distorções deste tipo decorrem de eventos relevantes positivos ou negativos que provocam mudanças no cenário econômico dos setores incentivados, tanto no interstício de tempo decorrido entre a elaboração da estimativa de renúncia e o momento efetivo de fruição dos incentivos, como, e principalmente, no período decorrido entre o ano que serviu como base para a projeção e o período da efetiva fruição de incentivos.
> […]

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Setor de Informática: no caso de empresas do ramo de informática que passem a operar em Ilhéus ou ampliem sua produção naquele município, a legislação não traz a exigência de celebração de protocolo de intenções e/ou resolução de Conselho Deliberativo, ou seja, as empresas podem fruir os incentivos sem prévia autorização ou aprovação de incentivo, o que dificulta mensurar se novas empresas poderão iniciar suas atividades ou ampliar sua produção, bem como, quanto isto impactaria na renúncia de receita estadual. Este aspecto dificulta, não só a elaboração da estimativa de renúncia para a LDO, como a própria mensuração da renúncia de receita ocorrida.

A Secretaria acrescentou que o cenário mudou significativamente para os beneficiários do ramo de informática, tendo em vista a aprovação da Lei Complementar Federal nº 160, de 07/08/2017, e do Convênio ICMS nº 190/2017, que permitiram a convalidação e reinstituição dos incentivos fiscais concedidos pelos estados, sem que fossem observadas as exigências do artigo 155 da CF/1988.

Ademais, informou a SEFAZ que houve convalidação dos incentivos fiscais em âmbito nacional e a consequente estimulação de novos empreendimentos e/ou ampliação das operações daqueles já existentes, refletindo em aumento de renúncia a partir do final de 2018 e em 2019. Como a elaboração da estimativa de renúncia para 2020 foi realizada em abril/2019, não era possível prever as mudanças que ocorreram posteriormente. Também a pandemia da COVID-19, instalada em março/2020 no Brasil, estimulou positivamente o setor de informática, pela ênfase no trabalho remoto, o que exigiu a compra de novos equipamentos de informática.

No tocante aos outros setores que também apresentaram renúncia de receita acima do inicialmente previsto, a SEFAZ assim se pronunciou:

> Querosene de aviação: o incentivo para querosene de aviação sofreu alterações inseridas na legislação pelo Decreto nº 19.116, de 03/07/19, DOE de 04/07/19, efeitos a partir de 04/07/19, tomando por base o Convênio ICMS N.º 188/17. Estas alterações permitiram a adesão ao incentivo das empresas de maior porte que operam no país, a GOL e a LATAM, além da AZUL, que já era beneficiada (em 2018, período que serviu como base para a projeção, eram beneficiadas a AZUL e OCEANAIR). Como a previsão da renúncia de 2020 foi elaborada em abril de 2019, não haveria como, naquele momento, considerar este novo estímulo, que incrementou o setor aéreo na Bahia. Saliento que, apesar de trazer uma renúncia maior, a mudança no incentivo viabilizou o abastecimento de um maior número de aeronaves em aeroportos baianos, bem como, o atendimento a um maior número de localidades pelo serviço de transporte aéreo no interior do estado, com ganhos econômicos e sociais importantes.
> Polpas e Sucos de Frutas: este incentivo foi inserido na legislação a cerca de 20 anos (SIC) e, mesmo assim, poucas empresas optaram por sua utilização, sendo que, até 2018, ano que serviu como base para estimar a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

renúncia de 2020, apenas duas empresas estavam enquadradas. O crescimento expressivo decorreu da entrada de mais uma empresa no rol de empresas beneficiadas, conjugado com o aumento de faturamento das duas outras empresas já enquadradas anteriormente.

A Secretaria informou, também, que para outros setores, inclusive impactados pela pandemia, o desempenho foi bem menor do que o previsto, a exemplo do PROAUTO e de ÓTICAS, -41,9% e -45,0%, respectivamente, “o primeiro devido à queda expressiva de produção e vendas de veículos automotores e o segundo, com vendas reduzidas em função das medidas de isolamento adotadas pelos governos estadual e municipal”.

A SEFAZ considerou, por fim, que o valor total da renúncia apurada em 2020 ficou apenas 3,6% maior do que o previsto na LDO, e que a renúncia de valores que não eram recolhidos previamente (receitas novas) significa normalmente maior recolhimento efetivo de ICMS.

Tendo em vista todas as situações supervenientes, que não poderiam ter sido antecipadas quando da previsão da renúncia de receita para o exercício de 2020, a Auditoria considera plausíveis as informações apresentadas, que justificam o aumento expressivo do percentual de renúncia de receita realizada nos setores de informática, querosene de aviação e polpas e sucos de frutas.

2.6.2.10.2.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Evitar alterações significativas que possam afetar as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado.

2.6.2.10.3 Análise do comportamento da renúncia de receita e impacto desta na arrecadação nos últimos cinco exercícios

A tabela a seguir apresenta os valores de Execução da Receita Orçamentária e de Renúncia de Receita entre os exercícios de 2016 e 2020, em valores atualizados (IGP-DI/FGV).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 21 – Receita arrecadada e renúncia de receita entre os exercícios 2016 e 2020

Em R$ milhões

Exercício	Valores Receita Arrecadada	Valores Renúncia Receita	% Renúncia sobre Receita Arrecadada
2016	59.425,4	3.708,2	6,24
2017	64.191,1	4.113,4	6,41
2018	60.798,3	4.384,9	7,21
2019	60.181,7	4.602,7	7,65
2020	51.180,5	3.927,7	7,67
Total	**295.777,0**	**20.736,9**	**35,18**

Fontes: Relatórios de Auditoria da LRF de terceiro quadrimestre dos exercícios 2016 a 2020.
Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV.

Percebe-se, na tabela anterior, que a arrecadação de receitas de 2017 a 2020 diminuiu, enquanto os valores relativos à renúncia de receitas aumentaram, em termos proporcionais.

2.6.2.10.3.1 Ausência de apresentação de efeito das renúncias de forma regionalizada

O art. 165, §6º, da Constituição Federal prevê que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

No entanto, o demonstrativo que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) nº 23.591/2019, que estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2020, não apresentava dados sobre as renúncias de receitas.

Por meio do Ofício nº 04/2021 – SEPLAN/SPO, emitido em 14/04/2021, foi encaminhado o Volume I do PL nº 23.591/2019 (PLOA/2020), contendo o mencionado demonstrativo e informando o seguinte:

> A partir do próximo Projeto de Lei Orçamentária Anual (2022), o referido demonstrativo será apresentado de forma destacada, em atendimento ao quanto disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal.
> O demonstrativo está disponibilizado para acesso no site da SEPLAN, no menu “Instrumentos de Planejamento e Gestão / Orçamento Anual / Histórico PLOA / PLOA 2020 / Volume I – Demonstrativos Orçamentários Consolidados”.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.10.3.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Que sejam implementadas as mudanças para atender ao quanto estabelecido no Art. 165, §6º, da CF, necessárias para melhor monitoramento da política de renúncia de receitas, que serão objeto de futuros trabalhos auditoriais.

2.6.2.10.3.2 Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da Renúncia de Receitas

O artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF) estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes, e atenda ao disposto na LDO.

Em resposta à solicitação da Auditoria, por correspondência eletrônica, em 31/03/2021, a Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais da SEFAZ informou que não há manifestação do controle interno quanto à referida estimativa.

No Relatório de Gestão constante da Prestação de Contas do exercício de 2020 da SEFAZ à Corte de Contas[85], não é apresentado diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles (a priori e a posteriori) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.

A respeito da ausência desse documento, por meio de correspondência eletrônica enviada ao TCE/BA em 07/05/2021 (Processo SEI nº 013.7252.2021.0015166-47), a Diretoria de Estudos Econômico-Tributários e Incentivos Fiscais da SEFAZ informou:

> O Estado não adota uma “política de renúncia de receitas”, sendo que, a concessão de incentivos fiscais é uma ferramenta utilizada na política de desenvolvimento estadual visando à manutenção, ampliação, modernização e atração de novos empreendimentos de diversos segmentos econômicos, sendo a renúncia de receita um efeito da sua adoção.
> […] considerando que os programas de incentivos adotados pelo estado não desoneram totalmente as empresas beneficiárias, sempre preservando parte da arrecadação gerada, o próprio comportamento da arrecadação estadual crescente indica que os resultados da política tem sido positiva.
> […] em termos de arrecadação de ICMS, a política de concessão de incentivos fiscais vem sendo positiva ao estado, contribuindo para o seu crescimento direta e indiretamente.

[85] Processo TCE/001324/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Acrescentou que “não cabe à SEFAZ direcionar a política de desenvolvimento estadual ou definir setores ou segmentos prioritários a serem beneficiados”.

A referida Diretoria da SEFAZ informou, ainda, que cabe ao Conselho Deliberativo do Programa DESENVOLVE, cuja Secretaria Executiva é administrada pela SDE, o acompanhamento, controle e avaliação do desempenho das atividades do Programa, submetendo ao Governador do Estado relatório semestral de desempenho.

Além disso, afirmou que é atribuição da SEFAZ o desenvolvimento de ações de fiscalização do cumprimento da legislação tributária como um todo, bem como acompanhamento e avaliação do desempenho da arrecadação efetiva de ICMS.

De todo modo, a Auditoria considera que a avaliação dos resultados obtidos com a concessão de incentivos fiscais encontra subsídio no princípio da eficiência, postulado no art. 37 da CF/1988. Portanto, necessária se faz a avaliação de desempenho dos benefícios concedidos, o que implica acompanhamento dos projetos e verificação do cumprimento de metas.

A avaliação de desempenho corresponde a uma etapa crucial no ciclo de uma política pública, porquanto, no cumprimento deste poder/dever, a Administração Pública pode averiguar os resultados pretendidos e promover os ajustes necessários in casu, na concessão e manutenção da renúncia de receitas.

De fato, há responsabilidade do controle interno dos órgãos e entidades estaduais na fiscalização das renúncias de receitas, em consonância com os artigos 70 da CF/1988 e 89 da CE/1989, dispositivos complementados pelos artigos 74 da CF e 90 da Constituição baiana, que determinam ao sistema de controle interno a avaliação do cumprimento das metas dos programas governamentais.

2.6.2.10.3.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Promover sistematicamente a avaliação e o monitoramento da política de renúncia de receitas, em atendimento aos arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

2.6.2.10.4 Acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas

A Auditoria analisou Relatórios emitidos pela SEFAZ, indicativos das empresas beneficiárias de renúncia de receitas, relativamente aos três quadrimestres de 2020, bem como os protocolos de intenção e as evidências de acompanhamento realizado pela SDE, enviados a esta Corte de Contas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.10.4.1 Fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas por renúncia de receitas

A partir de uma amostra das 12 empresas com maior volume de renúncias de receitas em 2020, representativas de 32,66% do total de renúncias concedidas no exercício, sendo onze delas relativas ao Programa DESENVOLVE e uma ao Programa de Informática, constatou-se que a SDE realizou o acompanhamento de apenas duas dessas empresas, no 2º quadrimestre de 2020, sendo este acompanhamento mediante informações enviadas por essas beneficiárias.

Em resposta à solicitação da Auditoria, a SDE, por meio do Ofício nº 077/2021 – GASEC, emitido em 12/04/2021, enviou protocolos de intenções e relatórios de acompanhamento e de visita emitidos pela Secretaria, no período de 2015 a 2020, em relação às referidas empresas (processo SEI n° 015.1532.2021.0000897-81).

Da análise desses documentos, no tocante a quatro das referidas empresas, que representam 12,2% do total de renúncias de receitas concedidas no ano de 2020, constatou-se o seguinte:

- em relação a duas dessas empresas, só foi emitido relatório de acompanhamento em 2017;
- em relação a outra, só foi emitido relatório de acompanhamento em 2018; e
- com referência à última, foi apresentado relatório de acompanhamento datado de 2021.

Cabe frisar que a ausência de acompanhamento sistemático das empresas com maiores montantes de renúncia fiscal dificulta a análise do custo-benefício e da capacidade operacional da empresa com o passar dos anos, impactando, consequentemente, na análise dos resultados socioeconômicos obtidos. É importante que sejam apresentados indicadores e metas para mensuração mais precisa dos benefícios socioeconômicos esperados.

No tocante aos benefícios do Programa DESENVOLVE, já apontou esta Corte de Contas, em Relatório de Auditoria Operacional de Renúncia de Receitas[86]:

> Após a concessão do incentivo fiscal, cabe ao Conselho, por meio da sua Secretaria Executiva, monitorar as atividades da empresa, verificando o cumprimento das contrapartidas assumidas no Protocolo de Intenções. A manutenção dos benefícios está condicionada à comprovação da integral realização dos investimentos projetados, bem como à observância de todas as exigências para habilitação, durante **todo o período de fruição do incentivo**. Também compete ao órgão colegiado avaliar os resultados do DESENVOLVE, submetendo, ao Governador do Estado, relatório semestral de desempenho do programa. (grifo da Auditoria)

[86] Processo TCE/009417/2017 (Ref.1953784-17).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.2.10.4.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às inconsistências identificadas nas renúncias de receitas, com destaque para a ausência de apresentação dos efeitos de forma regionalizada, ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas.
Determinações ao Governo do Estado
Assegurar a elaboração de laudos comprobatórios da realização dos investimentos projetados, com fundamento no art. 16 do Decreto Estadual nº 8.205/2002 e nos princípios constitucionais da legalidade (caput do art. 37 da CF/1988) e da igualdade tributária (inciso II do art. 150 da CF/1988); e Avaliar o cumprimento das metas e o monitoramento da política de renúncia de receitas, pela SDE, em atendimento aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal e 89 e 90 da Constituição da Bahia.

2.6.2.10.5 Representatividade das renúncias face aos valores executados em saúde e educação

Na tabela seguinte é demonstrado o volume de gastos com Educação e Saúde, bem como os valores da Renúncia de Receita realizada entre os exercícios 2016 e 2020:

TABELA 22 – Total de gastos com Educação e Saúde, e Renúncia de Receita entre os exercícios 2016 e 2020

Em R$ milhões

Exercício	Gastos Educação(*)	Gastos Saúde(*)	Despesa Total Empenhada	% Gastos Educação/ Despesa Empenhada	% Gastos Saúde/ Despesa Empenhada	Renúncia Receita	% Renúncia / Gastos Saúde + Educação
2016	9.285,8	4.451,5	58.405,4	15,90	7,62	3.708,2	26,99
2017	9.890,8	4.934,4	62.610,7	15,80	7,88	4.113,4	27,75
2018	9.706,3	4.691,7	55.446,5	17,51	8,46	4.384,9	30,45
2019	9.734,6	4.986,5	53.845,8	18,08	9,26	4.602,7	31,27
2020	8.081,9	4.148,2	49.033,7	16,48	8,46	3.927,7	32,12
Total	**46.699,4**	**23.212,3**	**296.339,2**	**15,76**	**7,83**	**20.717,7**	**29,63**

Fontes: DCCEs de 2016 a 2020 e dos Pareceres Prévios às Contas do Chefe do Poder Executivo dos exercícios de 2016 a 2020, Relatórios de Auditoria da LRF do terceiro quadrimestre dos exercícios 2016 a 2020, corrigidos monetariamente (IGP-DI/FGV).

Nota: (*) Total da Despesa com Saúde e Educação considerada para os Limites Constitucionais.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Da tabela anterior, verifica-se que, comparativamente aos gastos com saúde e educação, a renúncia de receita tem aumentado ano a ano, ocasionando um aumento percentual de 5,13% entre os exercícios de 2016 a 2020.

2.6.3 Despesa Pública

2.6.3.1 Pessoal e Encargos Sociais

A despesa com pessoal e encargos sociais atingiu, no exercício de 2020, o montante de R$20.795,3 milhões, conforme o Sistema FIPLAN Gerencial, o qual, após deduzida a parcela de recursos vinculados, no valor de R$1.253,1 milhões, referente à exclusão da dupla contagem dos valores pagos pelo FUNPREV, BAPREV e FPSM, perfez o total de R$19.542,2 milhões.

Vale lembrar que a Constituição Federal determina, como regra geral para a admissão de pessoal na Administração Pública, a prévia aprovação em concurso público, excepcionadas as nomeações para cargos em comissão e as contratações para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

2.6.3.1.1 Gastos com o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)

Os recursos orçamentários empenhados, pelo Poder Executivo, no exercício de 2020 (R$619,5 milhões), para pagamentos dos contratados sob o REDA corresponderam a 2,98% do gasto total com pessoal e encargos sociais do referido poder no período.

Durante o exercício de 2020, encontravam-se vigentes 30.520 contratos sob o REDA nas diversas unidades da Administração Direta e Indireta, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 23 – Quantitativo de Contratos REDA

Item	2020	2019 (1)	2018	2017
Administração Direta	**28.490**	**32.757**	**31.847**	**30.115**
SEC	26.835	30.562	29.842	28.118
SAEB	1.016	1.594	1.209	821
SEAP	2	21	58	156
Outras Secretarias	637	580	738	1.020
Administração Indireta	**2.030**	**2.039**	**2.511**	**2.140**
ADAB	199	214	253	354
DETRAN	213	228	302	194
UEFS	215	166	213	219
Outras entidades	1.403	1.431	1.743	1.373
Total	**30.520**	**34.796**	**34.358**	**32.255**

Fontes: Sistema Mirante/TCE/BA.
Nota: (1) Releva informar que os valores diferem em relação a tabela do Relatório das Contas de 2019 em função da mudança na fonte da informação, anteriormente obtida diretamente da SAEB, conforme Ofício 040/2020, e agora por meio do Sistema Mirante.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Pode-se observar que houve, no ano, um decréscimo de 4.276 contratos em relação a 2019, representando uma redução de 12,3%, proveniente, sobretudo, pela diminuição de contratos referentes a servidores lotados na SEC.

2.6.3.1.2 Despesas Relacionadas com Seguridade Social

No exercício de 2020, excluídas as despesas intraorçamentárias[87], os gastos realizados no âmbito da seguridade social importaram em R$10.226,0 milhões, representando 23,40% do total das despesas liquidadas pelo Poder Executivo, na forma apresentada na tabela a seguir.

TABELA 24 – Despesas com a seguridade social dos servidores

Em R$ milhões

Item	2020 (a)	%	2019 (b)	%	% (a)/(b)
FUNPREV	**7.167,9**	**70,1**	**7.969,3**	**83,9**	**-10,1**
Encargos com Inativos Civis e Militares do Estado	6.288,9	61,5	6.935,4	73,0	-9,3
Benefícios Previdenciários aos Dependentes dos Servidores Públicos	879,0	8,6	1.033,9	10,9	-14,9
FUNSERV	**1.532,3**	**15,0**	**1.518,0**	**16,0**	**0,9**
Prestação de Assistência à Saúde dos Beneficiários do PLANSERV	1.463,2	14,3	1.442,1	15,2	1,5
Outras Despesas	69,1	0,7	75,9	0,8	-8,9
BAPREV	**10,8**	**0,1**	**8,6**	**0,1**	25,6
FPSM	**1.515,0**	**14,8**	**-**	0,0	-
Total	**10.226,0**	**100,0**	**9.495,9**	**100,0**	**7,69**

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

Em 2020, cabe destacar a criação do Fundo de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (FPSM) por meio da Lei Estadual nº 14.265, de 22/05/2020, que alterou a Lei Estadual nº 10.955/2007 em observância ao disposto na Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12/11/2019, e na Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019. A finalidade do referido Fundo é promover o gerenciamento dos benefícios dos policiais militares e bombeiros militares aposentados e seus respectivos pensionistas.

A criação do Fundo dos servidores militares fez com que se reduzissem os valores das despesas atribuídas ao FUNPREV, uma vez que essas passaram a ser custeadas pelo FPSM.

Desta forma, a Superintendência de Previdência (SUPREV) passou a administrar e operacionalizar, tanto o RPPS/BA, quanto o Sistema de Proteção Social dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares do Estado da Bahia (SPSM), conforme destacado nas DCCEs de 2020, fl. 213.

[87] Relativas à transferência de recursos do BAPREV para o FUNPREV no montante de R$495,4 milhões, em cumprimento de decisão monocrática, oriunda do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, impetrado pela Associação dos Magistrados da Bahia (AMAB), cujos fatos foram devidamente registrados nas DCCEs de 2020, fl. 134.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.1.3 Irregularidades no Adicional de Insalubridade

Realizou-se Auditoria[88] objetivando acompanhar a execução orçamentária e financeira da Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB) referente ao período de janeiro a maio de 2020. Dentre os achados identificados, cabe destacar as irregularidades constatadas na concessão do Adicional de Insalubridade.

No âmbito estadual, o Decreto Estadual nº 16.529, de 06/01/2016, determina que:

> Art. 2º – O servidor fará jus à percepção de adicional de insalubridade quando comprovado o labor em condições insalubres, de forma habitual e contínua, nos seguintes percentuais:
> I – 20% (vinte por cento), quando o exercício ocorrer em local insalubre;
> II – 30% (trinta por cento), para atividade considerada insalubre;
> III – 40% (quarenta por cento), para atividade considerada insalubre, exercida em unidade de infectologia.
> […]
> Art. 5º – O direito à percepção dos adicionais de insalubridade e periculosidade **cessa com a eliminação ou neutralização das condições ou dos riscos que deram causa à concessão**.
> […]
> Art. 6º – Havendo **mudança de local de trabalho do servidor** ou de atividade por ele desempenhada, **deve ser suspenso o pagamento do adicional de insalubridade** ou periculosidade.
> […]
> Art. 7º – **Caberá à Junta Médica Oficial do Estado**, com base na legislação vigente, **emitir Laudo Médico Pericial de Concessão dos adicionais de insalubridade** e periculosidade, atestando o exercício em condições insalubres ou periculosas de trabalho e estabelecendo o percentual a ser concedido ao servidor, com base nos arts. 2º e 3º deste Decreto.
> § 1º – **O processo de apuração da insalubridade ou periculosidade deve ser instruído, com informações detalhadas das atividades desenvolvidas pelo servidor, em razão do cargo ou função para o qual foi nomeado, bem assim com informações do respectivo ambiente de trabalho**, devendo ser firmadas pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade de lotação do servidor, podendo tal atribuição ser delegada em ato específico.
> § 2º – A apuração das condições de insalubridade e periculosidade nas unidades **poderá ocorrer mediante a emissão de Laudo Técnico de Identificação dos Riscos Ambientais, desde que homologado pela Junta Médica**, compreendendo a identificação dos riscos, avaliação e proposição de medidas de controle dos mesmos, originados dos seus diversos setores. (grifo da Auditoria)

A Junta Médica Oficial do Estado da Bahia (JMOE) é um órgão da SAEB, subordinado à Superintendência de Recursos Humanos (SRH), que controla e executa a concessão de Benefícios Previdenciários e outros, atuando sempre que provocada pelo

[88] TCE/007160/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

servidor ou respectivas Diretorias e/ou Coordenações de Recursos Humanos setoriais, tendo por base legal a Lei Estadual nº 6.677/1994, a Lei Estadual nº 11.357/2009, o Decreto Estadual nº 9.967, de 06/04/2006 e as Normas Regulamentadoras do antigo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

No referido trabalho, a Auditoria analisou uma amostra de 48 itens e constatou que 41 laudos não foram emitidos pela JMOE e não estavam homologados pela Junta, mesmo após a vigência do Decreto. Esses laudos também possuíam o cargo descrito diferente do cargo ocupado atualmente pelo servidor.

Dentre esses 41 laudos, constatou-se que 14 laudos eram pareceres jurídicos, emitidos pela Procuradoria Jurídica (PROJUR) da ADAB ou pela Representação da PGE junto à SEAGRI, com datas de emissão entre 20 e 30 anos atrás, sendo que em 9 deles não havia a definição percentual do Grau de Insalubridade a ser concedido.

Observou-se, ainda, que dois laudos, emitidos pela JMOE, tiveram Grau de Insalubridade concedido menor que o estabelecido em laudos mais antigos, apesar dos servidores serem, atualmente, ocupantes do mesmo cargo e, segundo os laudos, estarem expostos aos mesmos tipos de riscos.

Diante do exposto, a Auditoria recomendou que a ADAB adotasse providências para efetuar a reavaliação das condições de insalubridade a que estão expostos seus servidores, com emissão de laudos de acordo com as condições de riscos atualmente existentes.

Foi verificado também que 2 servidores tiveram o Adicional de Insalubridade concedido em 30%, conforme Laudo Médico Pericial, porém, em seus contracheques, consta o pagamento de Adicional de Insalubridade no valor de 40% sobre seu vencimento básico desde a data da emissão do laudo.

Dessa forma, sugeriu-se determinação para a correção do fato apontado e que o setor de Recursos Humanos da ADAB efetuasse uma revisão geral sobre a folha de pagamento dos demais servidores que recebem o Adicional de Insalubridade, visando confirmar se o percentual pago a cada um está de acordo com o determinado no respectivo laudo em vigência.

Quando questionada acerca do assunto, a SAEB, por meio da Superintendência de Recursos Humanos (SRH), assim se manifestou:

> No tocante aos adicionais de insalubridade que estão sendo pagos sem laudo da Junta Médica Oficial do Estado (JMOE), relevante esclarecer que até o ano de 2006 inexistia, no âmbito da Administração Pública Estadual, regulamentação da matéria (adicionais de insalubridade/periculosidade). Sendo assim, os pagamentos de adicionais de insalubridade se davam com base em laudos da Delegacia Regional do Trabalho (DRT), e por vezes sem

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

qualquer laudo técnico que subsidiasse o pagamento, cuja implantação na folha de pagamento era feita pelas respectivas Coordenações de Recursos Humanos e Unidades a elas equivalentes, de cada órgão/entidade.
Somente a partir de 2006, início da gestão atual da Junta Médica Oficial do Estado (JMOE), e com o advento do Decreto Estadual n.º 9.967/2006, que regulamentou os artigos 86 a 88 da Lei Estadual n.º 6.677/94, matéria, é que os adicionais de insalubridade/periculosidade passaram a ter por requisito de concessão a emissão de laudo pericial atestando as condições insalubres/periculosas que, de acordo com o referido decreto e com as Normas Regulamentadoras n.º 15 e 16, autorizam o pagamento daqueles adicionais de risco. Atualmente, a matéria encontra-se regulamentada no Decreto Estadual n.º 16.529/16.
[…]
Nas hipóteses em que o pedido de adicional de insalubridade é fundado na aplicação das normas acima mencionadas, compete a esta Junta Médica Oficial do Estado (JMOE) avaliar o pleito e, quando cabível, emitir laudo pericial. Nesses casos deve o pleito ser formalizado, individualmente, através de processo administrativo específico, nos moldes do §1º acima transcrito.
Entretanto, há casos em que a análise e deliberação desta Junta Médica Oficial do Estado (JMOE) acerca do mencionado pleito deve ser precedido da apresentação de laudo técnico atestando as condições do ambiente do trabalho, a identificação dos riscos biológicos (análise qualitativa) e a mensuração dos riscos químicos e físicos (análise quantitativa) por ventura existentes, nos moldes do §2º acima transcrito.
No âmbito da Administração Pública Estadual, a apresentação do Laudo Técnico de Identificação dos Riscos Ambientais é responsabilidade das respectivas entidades da administração indireta (autarquias, fundações públicas e empresas estatais). Para sua elaboração, deve-se proceder à contratação de empresa especializada em medicina e/ou engenharia de segurança do trabalho (a cargo de cada entidade interessada), pois que somente profissionais especificamente habilitados podem emitir tal documento.

A tabela a seguir evidencia os quantitativos de pareceres solicitados por unidades do Poder Executivo, de laudos emitidos pela JMOE, de servidores que receberam a gratificação e do valor pago no período de 2016 a 2020:

TABELA 25 – Quantitativos relacionados ao Adicional de Insalubridade – Poder Executivo – Bahia

Em R$ milhões

	2016	2017	2018	2019	2020
Pedidos encaminhados à JMOE	7.375	6.587	3.998	1.516	1.073
Laudos emitidos pela JMOE	7.320	6.441	2.821	1.185	327
Quantitativo de servidores	23.876	21.996	20.839	19.630	19.664
Valor pago	147,8	142,3	138,8	136,1	130,6

Fontes: Planilha anexa ao Ofício SAEB/GAB/CCI nº 45/2021 e dados dos sistemas SIRH e RH Bahia.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Os dados apresentados indicam que, a partir da publicação do Decreto Estadual nº 16.529/2016, foram emitidos 18.094 laudos pela JMOE, apesar de 19.664 servidores do Poder Executivo terem recebido o Adicional de Insalubridade durante o exercício de 2020. Tal fato representa um indício de que, pelo menos, 1.570 servidores podem estar recebendo esta gratificação de forma irregular em virtude da ausência de documentação comprobatória adequada.

Importante destacar que situação semelhante foi retratada no Relatório das Contas de Governo do exercício 2017[89]. Em auditoria realizada por consultores independentes na folha de pagamento do Estado, abrangendo o período de dezembro/2005 a novembro/2015, foi constatada a ausência de documentação suporte para pagamento do Adicional de Insalubridade de 15.336 servidores, o que, nos cálculos da consultoria, significaria uma redução potencial anual da ordem de R$124,8 milhões.

A tabela a seguir evidencia o valor gasto com esta gratificação pelo Poder Executivo durante o exercício de 2020:

TABELA 26 – Adicional de Insalubridade por Unidade – Poder Executivo – Bahia

Em R$ milhões

Descrição	Valor
1019 - SECRETARIA DA SAÚDE	76,7
1020 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	12,3
1072 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA	7,4
1074 - UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA	6,4
1023 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E RESSOCIALIZAÇÃO	5,6
1083 - AGÊNCIA ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA DA BAHIA	5,4
1071 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA	5,3
1073 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ	4,5
1056 - FUNDAÇÃO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DA BAHIA	3,3
1011 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	0,9
OUTROS	2,9
Total	**130,6**

Fonte: Sistema Mirante.

Nesse contexto, cabe destacar a publicação do Decreto Estadual nº 19.528, de 16/03/2020, que institui, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o trabalho remoto para servidores: com mais de 60 anos de idade[90]; acometidos por doenças respiratórias em atividade e doenças crônicas que não estejam sob controle (desde que afetados órgãos-alvo que impliquem em aumento do risco); comprovadamente acometi-

[89] TCE/002387/2018.
[90] Revogado pelo art. 2º do Decreto Estadual nº 20.067, de 23/10/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

dos por determinadas patologias ou condições clínicas; grávidas; e que utilizam medicamentos imunossupressores (quando acometidos por patologia em atividade, que justifique o uso daqueles medicamentos).

Os servidores que passaram a exercer suas atividades em trabalho remoto, a princípio, deixariam de ter o direito de receber o Adicional de Insalubridade, considerando o supracitado artigo 6º do Decreto Estadual nº 16.529/2016 e o conceito de trabalho remoto definido no art. 2º do Decreto Estadual nº 19.528/2020:

> Art. 2º - Para os fins deste Decreto, considera-se trabalho remoto, o trabalho prestado remotamente por servidor público ocupante de cargo efetivo ou em comissão, com a utilização de recursos tecnológicos, **fora das dependências físicas do órgão ou da entidade de sua lotação**, e cuja atividade, não constituindo por sua natureza trabalho externo, **possa ter seus resultados efetivamente mensuráveis, com efeitos jurídicos equiparados àqueles da atuação presencial**, nos termos deste Decreto. (grifo da Auditoria)

Sobre o tema, a SRH/SAEB assim se manifestou:

> Com relação aos **adicionais de insalubridade pagos a servidores que estão exercendo suas funções em regime de trabalho remoto** (Decreto Estadual n.º 19.528/2020), **a questão acerca da suspensão ou manutenção dos adicionais de risco nessas hipóteses está sob análise da SAEB, juntamente com a PGE**, dada a peculiar natureza jurídica dos adicionais de insalubridade/periculosidade e a atipicidade das circunstâncias. Assim, **essa questão resta pendente**, por hora, e será objeto de informações complementares a serem prestadas pela SAEB. (grifo da Auditoria)

2.6.3.1.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
Atuação coordenada entre a Junta Médica Oficial e as Diretorias/Coordenações de Recursos Humanos setoriais, com o objetivo de garantir que os pagamentos de Adicional de Insalubridade estejam em conformidade com o disposto no Decreto Estadual nº 16.529/2016; e Estabelecer formalmente as hipóteses de pagamento do referido adicional a servidores que tenham aderido ao regime de trabalho remoto estabelecido no Decreto Estadual nº 19.528/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.1.4 Indícios de irregularidades na concessão do auxílio emergencial a servidores públicos estaduais

Em resposta à emergência de saúde pública decorrente do coronavírus foi editada a Lei Federal nº 13.982, de 02/04/2020, que alterou a Lei Federal nº 8.742, de 07/12/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência.

A Lei Federal nº 13.982/2020 dispõe que, durante o período de três meses, será concedido auxílio emergencial no valor de R$600,00 mensais ao trabalhador. Para que possa ter o direito ao recebimento do auxílio, o trabalhador deve cumprir, cumulativamente, os requisitos previstos no art. 2º do referido diploma legal.

O Decreto Federal nº 10.316, de 07/04/2020, que regulamentou a Lei Federal nº 13.982/2020, no seu art. 7º, §1º, inciso VI, estabelece expressamente que os agentes públicos, incluindo os ocupantes de cargo temporário, função de confiança, cargo em comissão e os titulares de mandato eletivo, não possuem direito ao benefício. De acordo com o mencionado decreto, a condição de agente público seria verificada por meio de autodeclaração.

Realizou-se trabalho conjunto entre a Controladoria-Geral da União e o TCE/BA, objetivando verificar, mediante cruzamento de dados, possíveis irregularidades relacionadas à concessão, aos agentes públicos dos Poderes Executivo e Judiciário do Estado da Bahia, do auxílio emergencial instituído pelo Governo Federal com o objetivo de fornecer proteção social no período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – COVID-19, considerando a crise econômica causada pela pandemia.

No levantamento auditorial, foram utilizadas as bases de dados do pagamento do auxílio emergencial (Lei Federal nº 13.982/2020) e das folhas de pagamento dos servidores públicos estaduais do mês de maio de 2020. O primeiro cruzamento efetuado identificou 7.152 servidores (ativos e inativos) e pensionistas da administração estadual, incluídos irregularmente como beneficiários do auxílio emergencial, no montante total de R$4,68 milhões conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 27 – Agentes Públicos estaduais beneficiários do Auxílio Emergencial – Poder Executivo (1º Cruzamento)

Em R$ milhão

Público	Quantidade Servidores	Valor
Bolsa Família	460	0,4
CadÚnico	5.039	3,2
ExtraCad	1.653	1,1
Total	**7.152**	**4,7**

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 01/2020/CGU/TCE/BA.

Notas: ExtraCad, composto pelos beneficiários que solicitaram o auxílio emergencial via aplicativo ou site da Caixa Econômica Federal; CadÚnico, compreende os inscritos no Cadastro Único do Governo Federal, contudo, não beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) até a data-base do auxílio emergencial; Bolsa Família, composto por beneficiários do Programa do Bolsa Família (PBF) antes da data-base do auxílio emergencial.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Posteriormente, foi realizado cruzamento complementar de dados referentes aos pagamentos do Auxílio Emergencial (Lei Federal nº 13.982/2020) tomando-se como referência a relação atualizada dos beneficiários até 19/07/2020.

TABELA 28 – Agentes públicos estaduais beneficiários do Auxílio Emergencial – Poder Executivo (cruzamento complementar)

Em R$ milhão

Público	Quantidade Servidores	Valor
Bolsa Família	2	0,0
CadÚnico	136	0,1
ExtraCad	947	0,6
Total	**1.085**	**0,7**

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 02/2020/CGU/TCE/BA.

A consolidação dos dados resultou em um total de 8.237 indícios envolvendo recursos da ordem de R$5,4 milhões.

Foram encaminhados ao Gabinete do Secretário da SAEB, à Corregedoria Geral da SAEB e à AGE o resultado global do trabalho de cruzamento de dados por meio das Notas Técnicas Conjuntas nº 01 e 02/CGU/TCE/BA, assinada pelos dois órgãos de controle – TCE/BA e CGU/BA. Cada gestor público teve acesso individualizado às ocorrências de possível prática indevida de servidores do seu órgão, para que tomasse as medidas cabíveis.

As referidas notas técnicas propõem que os gestores notifiquem os servidores, de forma individual e reservadamente, de que as condutas de solicitação e de recebimento do auxílio emergencial, mediante a inserção ou declaração de informações falsas em sistemas de solicitação do benefício, podem caracterizar crimes de falsidade ideológica e estelionato, além de configurarem possíveis infrações disciplinares a serem analisadas no âmbito do Estado.

Propõe-se, ainda, que seja informado aos agentes públicos ativos, inativos e pensionistas envolvidos que existe um canal disponibilizado pelo Ministério da Cidadania para a devolução de valores eventualmente pagos/recebidos de forma indevida, seja decorrente de crédito automático (“CadÚnico” e “Bolsa Família”), seja por conta de solicitação expressa (“ExtraCad”): devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br. Ademais, também se fez constar no referido documento uma série de orientações para auxiliar a regularização do auxílio emergencial recebido indevidamente, a exemplo de:

1) Aqueles envolvidos que tiverem seus CPF identificados na lista de beneficiários ao Auxílio Emergencial e que suspeitem que seus dados foram indevidamente utilizados por terceiros: devem fazer a consulta no site

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

https://consultaauxilio.dataprev.gov.br/consulta/#/, informando o número do CPF, nome completo, nome da mãe e data de nascimento. Uma vez confirmado o uso irregular dos dados, deverá formalizar um Boletim de Ocorrência (BO) na Polícia Civil, e, na sequência, poderá registrar uma denúncia no sistema Fala.Br (https://sistema.ouvidorias.gov.br/), preferencialmente com o envio do BO nesse sistema;

2) Também é possível denunciar irregularidades ao Ministério da Cidadania pelo telefone 121 ou 08007070 2003.

No que se refere ao Poder Executivo, a Corregedoria Geral da SAEB informou que atendeu as orientações constantes nas notas técnicas, encaminhando a lista individualizada para os órgãos de lotação dos servidores identificados, para que fossem feitas as notificações de forma individual e reservada, nos termos indicados. Acrescentou que formalizou consulta à PGE, através do processo SEI nº 009.0165.2020.0018607-62, solicitando orientações quanto aos procedimentos a serem adotados para o caso em questão, consulta esta sem resposta até o fechamento desta Seção Analítica.

Concluiu relatando que obteve resposta de alguns órgãos acerca das notificações realizadas e dando conta de que 29 servidores reportaram a devolução voluntária dos recursos recebidos indevidamente.

2.6.3.1.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Que a Corregedoria Geral do Estado junto com os órgãos estaduais envolvidos intensifiquem as ações de apuração visando o ressarcimento dos recursos do auxílio emergencial recebidos indevidamente.

2.6.3.2 Pagamento de encargos moratórios (multa e juros)

O Estado da Bahia tem desembolsado, ao longo dos anos, recursos para pagamento de encargos moratórios, representando prejuízo aos cofres públicos, sendo uma afronta ao Princípio da Economicidade dos gastos. Desde 2015, diversos relatórios de auditoria vêm documentando fragilidades nos procedimentos de controle, conferência, pagamento, apuração de responsabilidade e programação orçamentária e financeira do Estado.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em maio de 2019, o TCE/BA julgou[91] Auditoria Especial, concluída em dezembro de 2016, cujo foco foi apurar o montante de recursos públicos destinados ao pagamento de juros, multas e demais encargos moratórios pelos órgãos da Administração Pública Estadual. Uma das determinações exaradas pelo plenário do TCE/BA foi a apresentação de Plano de Ação[92], pela SAEB, SEFAZ, SEPLAN e SERIN, no prazo de até 120 dias, tendo em vista que as justificativas apresentadas pelos gestores sobre os achados auditoriais não foram consideradas suficientes até então.

O TCE/BA, em seu Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, referente ao exercício 2019, emitiu recomendação para o Estado "evitar o pagamento de encargos moratórios (multas e juros) decorrentes de contas de consumo de água e esgoto e de energia elétrica, que, no exercício de 2019, alcançou o valor de R$3,0 milhões (Item 2.4.3.2 da Seção Analítica)". Em referência a essa recomendação, o plano de ação apresentado pelo Estado enumera 7 ações realizadas, 2 ações em andamento e 1 ação a realizar. Dentre as ações realizadas, cabe destacar a ação "Definição de datas únicas e específicas para vencimento das faturas de água e energia":

> Visando facilitar o acompanhamento e sistematizar a liberação dos recursos para pagamento das contas de consumo, foram definidas datas únicas e específicas para vencimento das faturas de água e energia, ficando definidos os dias 15 e 26 de cada mês, respectivamente.
> Como resultado da atuação do SAEB/SRL, no âmbito de sua competência regimental, constata-se que, ao longo dos anos, houve urna redução significativa no pagamento de juros e multas relativas a contas do consumo de água e energia, conforme tabela abaixo:
> Prevista a criação de Grupo de Trabalho com o intuito de centralizar os pagamentos das contas do consumo da SESAB, SEC e SSP, uma vez que são as Pastas com maior representatividade no pagamento de encargos moratórios de água e energia (89,67%- EMBASA e 82,91% - COELBA).

Ano	Soma de Juros	Soma de Multas	Total Encargos
2015	R$5.118.178,50	R$2.829.325,70	R$7.947.504,20
2016	R$4.364.027,98	R$2.568.903,50	R$6.932.931,48
2017	R$2.172.440,42	R$2.510.328,87	R$4.652.769,29
2018	R$1.602.355,47	R$2.166.967,35	R$3.769.322,82
2019	R$1.210.449,59	R$2.382.662,23	R$3.593.111,82
2020	R$1.364.725,06	R$1.805.396,45	R$3.170.121,51

De fato, entre 2015 e 2020, houve uma redução no pagamento de encargos moratórios nas contas de água e esgoto e energia elétrica. No entanto, o montante de pagamentos permanece elevado, representando um desperdício de recursos públicos, pois não traz nenhum benefício à sociedade. Em relação ao Grupo de Trabalho, no Plano de Ação há a indicação que o relatório de conclusão dos trabalhos será entregue em junho de 2021.

[91] Processo TCE/009225/2016 – Resolução TCE/BA nº 059/2019, de 14/05/2019, cujo escopo abrangeu o exercício de 2015 e 1º semestre/2016.
[92] Apresentado ao TCE/BA em 17/09/2019 (TCE/008163/2019).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ressalte-se que, ao longo dos próximos itens dessa Seção Analítica, a Auditoria concluiu que o Estado da Bahia pagou em 2020, considerando não só despesas com concessionárias, mas também outros tipos de despesa, pelo menos, **R$23,1 milhões** em encargos moratórios.

2.6.3.2.1 Subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento

Com a finalidade de monitorar as decisões do TCE/BA, assim como as ações executadas pelo estado para evitar o pagamento de encargos moratórios, a Auditoria executou procedimentos para levantar o valor pago pelo Executivo com multas e juros durante o exercício de 2020. Para obter esse valor, a Auditoria realizou, em novembro de 2020, consulta aos pagamentos realizados, no período de janeiro a outubro de 2020, por meio do Sistema Mirante, aplicando filtro no elemento de despesa, subelemento, histórico do pedido de empenho, histórico do empenho e histórico da liquidação que contivessem os termos “juros”, “multa” ou “mora”. Dessa forma, a Auditoria identificou pagamentos contabilizados nos seguintes elementos e subelementos:

QUADRO 8 – Subelementos de despesa relacionados a encargos moratórios

Elemento de Despesa	Subelementos
13 – Obrigações Patronais	20 – Juros sobre Parcelamento de Obrigações Patronais 22 – Encargos de Pagamentos em Atraso - Multas e Acréscimos
21 – Juros sobre a Dívida por Contrato	03 – Juros e Financiamentos – Internos 04 – Juros e Financiamentos – Externos
22 – Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	02 – Encargos Externos
39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	16 – Multas Previstas em Contratos 51 – Multas e Acréscimos Não Decorrentes de Obrigações Contratuais (1) 56 – Tributos e Multas quando Previstos no Contrato de Locação
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	27 – Multas e Juros de mora de Obrigações Tributarias e Contributivas
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	16 – Multas Previstas em Contratos 27 – Multas e Juros de mora de Obrigações Tributarias e Contributivas 51 – Multas e Acréscimos Não Decorrentes de Obrigações Contratuais (1)

Fontes: Sistemas Mirante e FIPLAN Operacional.
Nota: (1) Foi retirado do escopo, por não se tratarem de multas decorrentes de atrasos no pagamento e sim por descumprimento de obrigações legais.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Com base nos elementos e subelementos acima listados, assim como na análise de alguns processos relacionados a Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e à dívida pública passiva, a Auditoria apurou o valor de R$19,0 milhões pagos com encargos moratórios, pelo Executivo, até outubro de 2020. Para ratificar o valor identificado, a Auditoria selecionou, pelo critério da amostragem, órgãos com valores mais representativos de encargos e encaminhou solicitações de esclarecimentos às respectivas unidades, solicitando que informassem o montante pago com multas e juros, segregados para diversos tipos de despesa. A tabela a seguir compara os valores identificados pela Auditoria e os valores informados pelas unidades. É possível observar que existem órgãos em que o valor apurado pela Auditoria é maior que o informado pela unidade e vice-versa. Esse fato evidencia a dificuldade, tanto por parte da Auditoria quanto das próprias pastas, em apurar o valor desembolsado pelo estado com encargos moratórios.

TABELA 29 – Valor desembolsado com encargos moratórios até outubro de 2020

Em R$

Secretaria	Unidade Orçamentária	Apurado (a)	Informado (b)	Diferença (a-b)
09 - SAEB	009101 - Diretoria Geral	23.647,83	206.929,54	-183.281,71
11 - SEC	011101 - Diretoria Geral	8.248.079,71	34.528,18	8.213.551,53
11 - SEC	011301 - Universidade do Estado da Bahia	125.981,56	97.634,05	28.347,51
15 - SDE	015101 - Diretoria Geral	76.360,16	68.464,84	7.895,32
19 - SESAB	019601 - Fundo Estadual de Saúde	6.724.622,91	2.918.363,71	3.806.259,20
20 - SSP	020101 - Diretoria Geral	178.662,17	176.561,99	2.100,18
20 - SSP	020801 - Polícia Militar da Bahia	42.980,72	29.197,80	13.782,92
20 - SSP	020802 - Polícia Civil da Bahia	216.916,23	336.731,71	-119.815,48
24 - SEINFRA	024801 - Superintendência de Infraestrutura de Transportes da Bahia	1.818,25	952,96	865,29
26 - SEDUR	026401 - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia	335.203,32	231.463,00	103.740,32
80 - EGERAIS	080101 - Encargos Gerais do Estado - Recursos sob Gestão DEPAT/SEFAZ	2.593.846,49	64.594,52	2.529.251,97
Total da amostra		**18.568.119,35**	**4.165.422,30**	**14.402.697,05**
Outras		459.001,88		
Total geral		**19.027.121,23**		

Fontes: Sistema Mirante, análise de processos de DEA e respostas das unidades jurisdicionadas.

Outra evidência da dificuldade do estado em apurar esses valores é o montante contabilizado e apresentado nas DCCEs de 2020, fls. 58-59, na Demonstração das Variações Patrimoniais Ajuste Intra OFSS Consolidado do Estado. Nessa demonstração, a conta “Juros e Encargos de Mora” apresenta saldo de apenas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

R$2,9 milhões. Entretanto, conforme se observa na tabela acima, tanto o valor de encargos apurado pela Auditoria quanto o informado pelas unidades selecionadas evidenciam a subavaliação do saldo dessa conta. Ressalte-se que, após solicitações complementares encaminhadas às unidades e novas consultas realizadas no Sistema FIPLAN, até dezembro de 2020, a Auditoria verificou que o saldo dessa conta deveria ser de, no mínimo, R$23,1 milhões, se for considerado apenas o Poder Executivo.

Para identificar os motivos das divergências apresentadas na tabela anterior e no saldo da conta "Juros e Encargos de Mora" nas DCCEs, a Auditoria encaminhou solicitações de esclarecimentos às unidades da amostra e para a SEFAZ, requerendo que apresentassem os motivos das divergências. Com base nas respostas e análises realizadas pela Auditoria, foi possível constatar que essas divergências acontecem, principalmente, pelos seguintes motivos:

1. Diversos elementos de despesa não possuem subelemento para contabilizar os encargos moratórios de maneira segregada do valor principal;
2. Existem pagamentos que, embora o registro contábil esteja segregando o valor principal dos respectivos encargos, o Sistema FIPLAN não está corretamente parametrizado para realizar esse lançamento também de maneira segregada no sistema patrimonial, causando distorções nas Variações Patrimoniais Diminutivas (VPDs).

Em relação ao item (1), é possível constatar, por meio de consulta ao Sistema FIPLAN, que apenas os elementos de despesa 13, 36, 37, 39, 47, 83, 94 e 96 possuem subelementos para registro dos encargos moratórios. Além desses elementos, é possível observar no quadro 8 que o elemento de despesa 92 (DEA) também possui subelementos para contabilizar encargos moratórios, desde que o elemento de despesa de origem também possua subelemento próprio. No entanto, a Auditoria entende que todo elemento de despesa, passível de incorrer esse tipo de gasto, deveria possuir subelemento para controlá-lo. As divergências mais significativas identificadas pela Auditoria, resultantes da falta de subelemento próprio, estão relacionadas a obrigações patronais em contratações por tempo determinado (elemento 04), à dívida pública passiva (elementos 21 e 22) e à serviços de tecnologia da informação (elemento 40). Em 11/03/2021, por meio da Solicitação CG nº 75 – OS 103/2020, a Auditoria solicitou que a SEFAZ informasse por que não existe subelemento de despesa próprio para contabilizar encargos moratórios em todos os elementos de despesa em que esse tipo de encargo pode ocorrer. Em resposta, a SEFAZ informou que:

> [...]
> 2. A IN SAF nº 30/2019 foi elaborada a partir das definições da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição e da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.
> 3. Conforme a Portaria Interministerial e o MCASP, **as multas e encargos devem ser contabilizadas no elemento de despesa 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, como regra geral, quando a norma não estabelece critério diverso.** (grifo da Auditoria)

A Auditoria discorda do entendimento de que, quando a norma não estabelece critério diverso, os encargos moratórios devem ser contabilizados no elemento 39. O MCASP, 8ª edição, afirma no item "4.2.4.6. Desdobramento Facultativo do Elemento da Despesa" que "Conforme as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária fica facultado por parte de cada ente o desdobramento dos elementos de despesa". Portanto, se existem encargos moratórios relacionados às obrigações patronais nos contratos por tempo determinado, obrigações essas contabilizadas no subelemento "02 – Obrigações Patronais" do elemento "04 – Contratação por Tempo Determinado", também deveria existir subelemento próprio para contabilizar os respectivos encargos moratórios. Raciocínio análogo pode ser aplicado aos elementos relacionados à dívida pública passiva, serviços de tecnologia da informação e demais elementos de despesa em que encargos moratórios podem ocorrer. Ressalte-se que esse desdobramento é fundamental para o cumprimento adequado do princípio da transparência, pois é de interesse da sociedade saber quanto recurso está sendo desperdiçado para pagamento de encargos moratórios.

No que diz respeito ao item (2), a Auditoria identificou que, embora muitos pagamentos estejam corretamente contabilizados com segregação do valor principal dos seus respectivos encargos moratórios no momento da liquidação, o Sistema FIPLAN não está parametrizado para manter a segregação nos respectivos lançamentos contábeis no sistema patrimonial. Em consulta realizada ao Sistema FIPLAN, constata-se que a conta de VPD "Multas e acréscimos devidos pelo Estado quando previstos em contrato" apresenta saldo de apenas R$302.512,18. Entretanto, ao consultar os pagamentos realizados pelo Executivo no Sistema Mirante, filtrando pelo subelemento de despesa "16 – Multas previstas em contratos", é possível constatar que existem pagamentos que totalizam R$3.378.431,43. Em relação a esse ponto, a SEFAZ alega que:

> [...]
> A não contabilização dos pagamentos de encargos moratórios de forma segregada **deve-se à forma como foi concebido o FIPLAN** e não a uma inconsistência. Portanto, devido a essa parametrização, **no momento a liquidação de despesas que envolvam mais de um subelemento o FIPLAN gera lançamento em uma VPD genérica, como foi o caso em questão.**
> Por fim, a DICOP encaminhou Ofício Circular nº 08/2021 para os órgãos e entidades orientando para que **nos casos de despesas com encargos moratórios sejam realizadas duas liquidações**. Desse modo, o registro ocorrerá na contabilidade de forma segregada, nos sublementos específicos. (grifo da Auditoria)

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

No entanto, a solução proposta pela SEFAZ, por meio do Ofício Circular nº 08/2021, não resolve o problema de maneira satisfatória, servindo apenas como solução temporária e paliativa. Primeiro, porque a solução proposta aumenta a complexidade dos procedimentos executados pelas unidades que, em vez de lançarem os dois subelementos em uma mesma liquidação, serão obrigadas a gerar duas liquidações e, por conseguinte, duplicar todas as ações necessárias à execução da despesa após essa etapa. Segundo, porque as despesas de energia elétrica e água e esgoto permanecerão, a princípio, com apenas uma liquidação, uma vez que essas liquidações são geradas automaticamente pelo Sistema de Gestão de Contas de Consumo. Portanto, o Sistema FIPLAN deve ser alterado para realizar os lançamentos automáticos no sistema patrimonial de maneira segregada, mantendo nesse sistema a separação existente na liquidação.

Por fim, a Auditoria também questionou às unidades da amostra quais foram as medidas adotadas para ressarcimento do montante pago em encargos moratórios, assim como para responsabilização de quem deu causa aos prejuízos gerados aos cofres públicos com esse tipo de despesa. No entanto, nenhuma unidade respondeu objetivamente sobre a existência de procedimentos administrativos já instaurados para tal fim[93].

Portanto, resta evidenciada a subavaliação do montante pago com encargos moratórios pelo executivo no exercício de 2020, não sendo possível a essa Auditoria apurar, com razoável confiança, o valor efetivamente desembolsado pelo estado para pagamento desse tipo de despesa, sendo possível afirmar apenas que ocorreu o pagamento de pelo menos R$23,1 milhões. Sendo assim, a Auditoria entende que o estado descumpre o princípio da transparência para os gastos com encargos moratórios, assim como é possível concluir que as unidades não estão instaurando procedimentos administrativos específicos para responsabilização e ressarcimento do dano causado ao erário.

2.6.3.2.2 Deficiências no repasse orçamentário e financeiro das despesas com concessionárias e no planejamento orçamentário

A Auditoria apurou que o Estado da Bahia pagou, em 2020, encargos moratórios decorrentes do atraso no pagamento de despesas com concessionárias (água e energia, energia elétrica, telefonia e correios), no mínimo, o montante de **R$3,0 milhões**, conforme tabela abaixo.

[93] Algumas unidades informaram sobre medidas para ressarcimento de autos de infração de trânsito, mas multas por descumprimento de legislação específica estão fora do escopo dessa análise.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 30 – Valores de encargos moratórios pagos com concessionárias

Em R$

Secretaria	Unidade Orçamentária	Encargos moratórios com concessionárias em 2020	Participação % do total
SESAB	019601 - Fundo Estadual de Saúde	1.904.320,34	62,73%
SSP	020802 - Polícia Civil da Bahia	298.981,75	9,85%
SSP	020101 - Diretoria Geral	187.278,56	6,17%
SDE	015101 - Diretoria Geral	67.164,59	2,21%
Outras	Outras	578.168,22	19,04%
Total		**3.035.913,46**	**100,00%**

Fonte: Sistema Mirante.

Quando esta Auditoria encaminhou as solicitações de esclarecimentos aos órgãos selecionados na amostra, além do montante pago, também foi solicitado que fosse apresentada motivação circunstanciada que justificasse os pagamentos de encargos moratórios e as respectivas evidências. Com base nas respostas das secretarias, a Auditoria concluiu que os principais motivos para essa questão são:

1. Insuficiência no repasse de Concessão para Empenho (CON), a cargo da SEFAZ;
2. Insuficiência de Autorização de Repasse de Receita (ARR), também a cargo da SEFAZ; e
3. Insuficiência orçamentária na LOA 2020, a cargo da SEPLAN e das unidades.

Ressalte-se que, além dos motivos acima, as unidades apresentaram diversas justificativas que demonstram problemas de gestão, de ineficiência administrativa e nos controles internos, como já amplamente abordado em diversos relatórios de auditoria desde pelo menos 2015 e que resultaram, inclusive, em recomendação no Parecer Prévio de 2019, já apresentada no item 2.6.3.2 dessa Seção Analítica.

Importante registrar que a prática da administração do Estado da Bahia é a de fixar as despesas com concessionárias com base em valores históricos. Portanto, salvo em situações excepcionais, é razoável esperar que o valor do ano subsequente seja, em valores nominais, no mínimo o valor executado no exercício anterior. Além disso, considerando as características próprias dos serviços prestados por concessionárias, também é razoável esperar que a despesa seja executada de maneira homogênea ao longo do ano. Portanto, espera-se que as unidades empenhem mensalmente algo em torno de um doze avos do valor fixado para o ano.

Nesse sentido, em relação ao motivo (1), a Auditoria coletou evidências de algumas unidades da amostra de que, ao longo do exercício 2020, precisaram solicitar à SEFAZ, por diversas vezes, repasses de CON complementares para arcar com todas as despesas com concessionárias dentro do mês. Em meses subsequentes,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

as unidades precisavam solicitar CONs complementares para o mês em questão e para cobrir passivos de meses anteriores. Tal fato evidencia que as CONs não estavam sendo repassadas pela SEFAZ em montante suficiente para as unidades. A tabela abaixo apresenta as dificuldades enfrentadas ao longo do ano para duas unidades da amostra. Por meio da coluna saldo, observa-se que, em vários meses do ano, o total de CON liberada pela SEFAZ não era suficiente para cobrir os gastos (saldo negativo), considerando a média mensal (um doze avos) do total pago às concessionárias pelas unidades no exercício 2019.

TABELA 31 – Concessões liberadas pela SEFAZ e pendências de empenho (saldo negativo)

Em R$

SESAB APG (UO 19601)					
Mês	**Concessão Liberada (a)**	**Média Mensal Concessionárias 2019 (b)**	**Diferença com base na média (c)=(a-b)**	**Saldo (d)=(d_{-1}+c)**	**Efetivamente Empenhado 2020**
01/2020	0,00	6.243.622,33	-6.243.622,33	-6.243.622,33	0,00
02/2020	5.500.000,00	6.243.622,33	-743.622,33	-6.987.244,66	4.679.363,00
03/2020	8.515.462,00	6.243.622,33	2.271.839,67	-4.715.404,98	5.031.589,00
04/2020	5.529.969,00	6.243.622,33	-713.653,33	-5.429.058,31	4.368.132,00
05/2020	5.240.031,00	6.243.622,33	-1.003.591,33	-6.432.649,64	4.549.052,00
06/2020	4.085.592,00	6.243.622,33	-2.158.030,33	-8.590.679,97	5.784.015,00
07/2020	0,00	6.243.622,33	-6.243.622,33	-14.834.302,30	4.438.280,00
08/2020	14.259.970,00	6.243.622,33	8.016.347,67	-6.817.954,62	8.820.028,00
09/2020	6.662.185,00	6.243.622,33	418.562,67	-6.399.391,95	12.070.821,00
10/2020	11.184.693,00	6.243.622,33	4.941.070,67	-1.458.321,28	11.196.654,00
11/2020	9.459.969,00	6.243.622,33	3.216.346,67	1.758.025,39	9.124.221,00
12/2020	9.937.588,00	6.243.622,33	3.693.965,67	5.451.991,06	9.373.994,00
Total	**80.375.459,00**	**74.923.467,94**		**5.451.991,06**	**79.436.149,00**
SSP Polícia Civil (UO 20802)					
Mês	**Concessão Liberada (a)**	**Média Mensal Concessionárias 2019 (b)**	**Diferença com base na média (c)=(a-b)**	**Saldo (d)=(d_{-1}+c)**	**Efetivamente Empenhado 2020**
01/2020	750.000,00	1.040.852,11	-290.852,11	-290.852,11	406.889,00
02/2020	750.000,00	1.040.852,11	-290.852,11	-581.704,22	880.054,00
03/2020	750.000,00	1.040.852,11	-290.852,11	-872.556,33	764.045,00
04/2020	525.000,00	1.040.852,11	-515.852,11	-1.388.408,44	465.603,00
05/2020	525.000,00	1.040.852,11	-515.852,11	-1.904.260,55	479.029,00
06/2020	1.436.891,00	1.040.852,11	396.038,89	-1.508.221,66	1.632.189,00

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

07/2020	525.000,00	1.040.852,11	-515.852,11	-2.024.073,77	601.885,00
08/2020	2.042.944,00	1.040.852,11	1.002.091,89	-1.021.981,88	1.358.726,00
09/2020	1.582.098,00	1.040.852,11	541.245,89	-480.735,99	2.183.860,00
10/2020	1.002.000,00	1.040.852,11	-38.852,11	-519.588,10	1.061.700,00
11/2020	965.702,00	1.040.852,11	-75.150,11	-594.738,21	1.004.614,00
12/2020	935.000,00	1.040.852,11	-105.852,11	-700.590,32	888.608,00
Total	**11.789.635,00**	**12.490.225,32**		**700.590,32**	**11.727.202,00**

Fontes: Sistema Mirante, resposta da SEFAZ à Solicitação CG nº 75 – OS 103/202 e cálculos da Auditoria.

Cabe ressaltar que a Auditoria utilizou a média mensal do ano anterior porque a sistemática implantada no Sistema FIPLAN exige que, para que determinada despesa seja empenhada, haja prévio repasse de CON por parte da SEFAZ, ainda que a unidade disponha de dotação orçamentária suficiente. Dessa maneira, a Auditoria não foi capaz de apurar o quanto cada unidade deveria ter empenhado a cada mês (ou seja, o quanto era efetivamente devido às concessionárias), pois caso tivesse essa informação, seria utilizada ao invés da média. Por conta dessa obrigatoriedade de repasse de CON e respectivos repasses insuficientes é que o total empenhado pelas unidades oscila tanto ao longo do ano, como se observa na coluna “Efetivamente Empenhado 2020”. Sobre essa questão, a SEFAZ se pronunciou da seguinte maneira, em resposta à Solicitação CG nº 75 – OS 103/2020, de 11/03/2021:

> 1 – **O valor programado no orçamento leva em consideração a receita prevista para os meses**, conforme consta na Lei Orçamentária Anual, em atendimento à exigência da Lei Complementar 101, em seu artigo 8º, dispõe que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias e observado o disposto na alínea "c" do inciso I do art. 4°, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolo.
> [...]
> 4 - Durante o exercício de 2020, **a liberação da concessão de empenho para este tipo de gasto foi feita em função do histórico de consumo das unidades, como forma de garantir o adimplemento** tempestivo de tais despesas, evitando incorrer em gastos com encargos pelo seu atraso. **Ainda assim, no caso de o valor concedido ser insuficiente para a necessidade do mês, esta Sefaz atendeu às demandas que foram feitas para a complementação de concessão.** (grifo da Auditoria)

Quanto a esse ponto, a Auditoria discorda da afirmação da SEFAZ quanto às unidades apresentadas na tabela 31. Como se pode observar, em diversos meses, o repasse de CON não seria suficiente para que as unidades honrassem com seus compromissos, com base na média de 2019. Em relação ao atendimento de demandas feitas para complementação de CON, algumas unidades da amostra apresentaram mensagens eletrônicas solicitando a referida complementação, assim como solicitações, em meses posteriores, de nova complementação para o mês em questão e para empenhar o passivo de meses anteriores, demonstrando que nem todos os pedidos foram atendidos pela SEFAZ.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A SEFAZ assim continua:

> 5 – Importante ressaltar que a **concessão desta despesa, em dotações de recursos próprios das unidades é vinculada à realização da receita na fonte**. Assim, para estes casos, se não houver receita para suportar o gasto, para não haver atraso no pagamento das faturas, as unidades devem promover as alterações orçamentárias para financiar a despesa com outra fonte de recurso.
> 6 – Tendo em vista tudo que foi exposto, **em função da necessidade de garantir a tempestividade dos pagamentos das contas de consumo**, e, em função de a concessão da programação para empenho estar se adequando à necessidade das unidades, foi feita alteração no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado – Fiplan, tornando automática a concessão para empenho das despesas do tipo de gasto de concessionárias. Assim, **eliminou-se a etapa operacional de haver a concessão de cota de empenho da Sefaz para a Unidade Orçamentária**, bem como a concessão da Unidade Orçamentária para sua Unidade Gestora.
> 7 – A alteração mencionada buscou tornar automático o procedimento que vinha sendo executado manualmente, **eliminado a possibilidade de haver algum problema de perda de tempo entre a necessidade de cota complementar, a sua solicitação e o atendimento por esta Sefaz, de forma a garantir as condições para haver a execução de tais empenhos tempestivamente.**
> 8 – Importante mencionar que esta ação de automatizar a concessão se soma a providências anteriores que priorizaram este tipo de pagamento, como a já citada criação de tipo de gasto específico, que permitiu a alocação de concessão específica para o pagamento destas despesas, e isso viabilizou neste segundo momento **a sua automação a partir do exercício de 2021**. (grifo da Auditoria)

Portanto, mais uma evidência de que a falta de CON é causa central no atraso do pagamento das faturas de concessionárias é que a SEFAZ implementou alteração no Sistema FIPLAN para o exercício 2021, retirando a obrigatoriedade de CON para que as unidades possam realizar os empenhos de despesas com concessionárias, bastando que exista dotação orçamentária. Aqui cabe ressaltar que, conforme informado pela SEFAZ, para dotações de recursos próprios da unidade, ainda há a necessidade de realização da receita na fonte para que a unidade possa realizar o empenho. Tais sistemáticas, tanto a da necessidade de CON quanto a de aguardar a realização da receita para empenhar a despesa, resultam no descumprimento, pelo Estado da Bahia, do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, abaixo transcrito, ao consumir serviços de concessionárias sem realizar prévio empenho.

> Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
> § 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.
> § 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.
> § 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em relação ao motivo (2), em que as unidades alegam insuficiência de ARRs, a SEFAZ encaminhou planilha com total de liquidações (LIQs) e ARRs por unidade, mês a mês, por Destinação de Recurso (DR) e o total de LIQs e Notas de Ordem Bancárias (NOBs) para o tipo de gasto concessionária. Ressalte-se que para a totalização mensal das LIQs, a SEFAZ utilizou como parâmetro temporal a data de Liberação de Pagamento (LIB), pois a ARR só pode ser repassada para as LIQs com LIBs. Assim, as LIQs constantes da tabela abaixo já estavam com LIB e, portanto, aptas para pagamento por meio de NOB. Por esses motivos, o total de ARR, mês a mês, deveria ser, no mínimo, o total de LIQs (com LIB), entretanto não é o que se observa na tabela abaixo. Tal fato evidencia a insuficiência de ARR alegada por algumas unidades da amostra. Na tabela abaixo, o saldo de ARR (valor global, incluindo concessionárias) com valor negativo em diversos meses do ano, para diversas unidades da amostra, permite concluir que as unidades não receberam ARRs suficientes para arcar com todos seus compromissos. Essa insuficiência reflete, como consequência, no valor total de NOBs de concessionárias emitidas pelas unidades ser inferior ao valor total de LIQs de concessionárias. Portanto, o saldo negativo de LIQ de concessionárias evidencia a insuficiência de ARRs também para esse tipo de despesa. Cabe ressaltar que a SEFAZ não apresentou qualquer justificativa para a insuficiência de ARRs.

TABELA 32 – Comparativo entre LIQs e ARRs, incluindo concessionárias e LIQs e NOBs apenas de concessionárias

Em R$

UO 19601 FESBA (DR130)						
Competência	**LIQs (incl. Concessionárias) (a)**	**ARRs Liberado pela DEPAT (b)**	**Saldo de ARR (incl. Concessionárias) (c)=(c_{-1}+b-a)**	**LIQs Concessionárias (d)**	**NOBs Concessionárias (e)**	**Saldo de LIQ de concessionárias (f)=(f_{-1}+e-d)**
01/2020	105.627.917,62	94.836.916,32	-10.791.001,30	0,00	0,00	0,00
02/2020	214.264.834,56	197.240.837,20	-27.814.998,66	4.679.362,84	4.679.362,84	0,00
03/2020	277.287.574,55	247.029.677,57	-58.072.895,64	4.870.497,51	4.870.497,51	0,00
04/2020	201.124.407,59	124.469.155,53	-134.728.147,70	4.545.545,76	177.413,64	-4.368.132,12
05/2020	181.695.405,91	136.844.144,05	-179.579.409,56	4.454.785,67	108.621,24	-8.714.296,55
06/2020	183.043.485,65	97.787.351,69	-264.835.543,52	5.789.628,29	4.272.707,53	-10.231.217,31
07/2020	199.729.241,62	180.959.895,51	-283.604.889,63	4.451.079,76	14.682.297,07	0,00
08/2020	186.699.699,12	166.863.198,58	-303.441.390,17	8.893.481,65	4.277.067,99	-4.616.413,66
09/2020	197.569.622,25	196.883.021,25	-304.127.991,17	8.467.455,14	9.556.479,27	-3.527.389,53
10/2020	232.695.090,95	177.063.545,26	-359.759.536,86	14.802.418,14	7.492.316,76	-10.837.490,91
11/2020	232.875.840,78	258.647.517,55	-333.987.860,09	9.114.914,40	19.795.276,82	-157.128,49
12/2020	364.185.509,25	409.399.798,75	-288.773.570,59	8.882.971,91	9.040.100,40	0,00
Total	**2.576.798.629,85**	**2.288.025.059,26**	**-288.773.570,59**	**78.952.141,07**	**78.952.141,07**	**0,00**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

UO 20802 SSP / P.CIVIL (DR100)						
Competência	**LIQs (incl. Concessionárias) (a)**	**ARRs Liberado pela DEPAT (b)**	**Saldo de ARR (incl. Concessionárias) (c)=(c.1+b-a)**	**LIQs Concessionárias (d)**	**NOBs concessionárias (e)**	**Saldo de LIQ de concessionárias (f)=(f.1+e-d)**
01/2020	90.343,94	0,00	-90.343,94	0,00	0,00	0,00
02/2020	5.073.119,91	4.906.975,20	-256.488,65	1.266.157,40	1.262.207,56	-3.949,84
03/2020	6.540.387,50	7.001.430,32	204.554,17	736.789,42	740.739,26	0,00
04/2020	3.669.017,78	3.487.680,23	23.216,62	512.608,50	512.608,50	0,00
05/2020	3.820.996,55	2.657.233,65	-1.140.546,28	471.033,89	373.055,03	-97.978,86
06/2020	3.086.181,88	4.238.779,96	12.051,80	728.967,26	808.106,81	-18.839,31
07/2020	4.042.903,31	4.077.813,30	46.961,79	1.508.571,88	1.527.411,19	0,00
08/2020	5.949.531,42	5.845.574,01	-56.995,62	1.356.803,42	1.356.803,42	0,00
09/2020	5.186.796,93	5.297.302,46	53.509,91	1.720.833,97	1.649.668,29	-71.165,68
10/2020	6.525.751,71	6.531.945,21	59.703,41	1.563.588,66	1.634.337,88	-416,46
11/2020	6.121.834,62	6.016.613,37	-45.517,84	1.004.614,47	1.004.614,47	-416,46
12/2020	6.842.228,14	7.152.674,03	264.928,05	864.346,08	888.105,36	23.342,82
Total	**56.949.093,69**	**57.214.021,74**	**264.928,05**	**11.734.314,95**	**11.757.657,77**	**23.342,82**

Fontes: Resposta da SEFAZ à Solicitação CG Nº 75 – OS 103/202 e cálculos da Auditoria.

Sobre o motivo (3), a Auditoria verificou que, em relação à SAEB – APG, SSP – APG e SSP – Polícia Civil, o orçamento inicial para esse tipo de despesa está sendo subestimado de maneira reiterada, conforme tabela abaixo. Como resultado, as unidades precisam realizar constantes e significativas suplementações orçamentárias e buscar junto à SEFAZ respectivos repasses orçamentários e financeiros, o que muitas vezes acaba por atrasar o pagamento, ensejando encargos moratórios.

TABELA 33 – Insuficiência orçamentária para arcar com despesas de concessionárias de algumas unidades da amostra

Em R$

Secretaria	Unidade Orçamentária	Ano	Orç. LOA Concessionárias (a)	Pago Concessionárias (b)	Diferença (a-b)
09 - SAEB	009101 - APG	2020	2.108.000,00	5.215.599,53	-3.107.599,53
		2019	2.000.000,00	5.217.298,32	-3.217.298,32
		2018	1.700.000,00	4.949.424,37	-3.249.424,37
		2017	2.796.000,00	4.490.380,19	-1.694.380,19
20 - SSP	020101 - APG	2020	2.226.000,00	6.825.681,36	-4.599.681,36
		2019	2.460.000,00	6.496.859,22	-4.036.859,22
		2018	2.200.000,00	4.282.124,47	-2.082.124,47
		2017	1.500.000,00	4.130.722,46	-2.630.722,46
20 - SSP	020802 - Polícia Civil da Bahia	2020	9.000.000,00	11.765.990,20	-2.765.990,20
		2019	11.000.000,00	12.343.582,17	-1.343.582,17
		2018	11.000.000,00	12.210.149,25	-1.210.149,25

Fontes: Sistema FIPLAN Operacional e Sistema Mirante.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Auditoria conclui que a subavaliação dos gastos com concessionárias no orçamento anual é mais um dos fatores determinantes para pagamento de encargos moratórios para esse tipo de despesa. Por conta disso, a Auditoria perguntou à SEPLAN, por meio da Solicitação CG nº 104 – OS 103/2020, de 01/04/2021, os motivos para a referida subavaliação, assim como solicitou que fossem anexados os documentos que dessem suporte. Em resposta, por meio do Ofício GASEC nº 31, de 08/04/2021, a SEPLAN explica, em linhas gerais, o planejamento orçamentário e informa que:

> […]
> O Custeio é estimado pela Secretaria do Planejamento - SEPLAN **usando séries históricas de execução**, descontando despesas que não se repetem a cada exercício (como despesas de exercícios anteriores, por exemplo) e estimando novas despesas (caso típico da expansão de algum serviço ou de funcionamento de um novo equipamento).
> [...]
> A previsão das despesas de Custeio e demais Investimentos (atividades finalísticas e demais projetos) é enviada globalmente por unidade orçamentária sem especificar ações. Cada unidade orçamentária faz a apropriação contemplando seu elenco de ações de forma a atender suas previsões internas.
> Diante do exposto, salientamos que a SEPLAN não recebe informações "ex ante" dos valores das ações de encargos com concessionárias de serviços públicos de unidade administrativa ou finalística. Apenas consiste se o valor global disponibilizado como cota para cada unidade foi totalmente utilizado e se o elenco de ações de cada unidade foi integralmente contemplado, entendendo que as **realocações para atender eventuais necessidades de suplementação orçamentária em ações de Custeio seja um processo natural**, atinente à própria dinâmica da gestão orçamentária, onde os déficits identificados são financiados mediante remanejamento de recursos entre as ações da programação. (grifo da Auditoria)

De acordo com a SEPLAN, é responsabilidade das unidades distribuir o orçamento de custeio dentre as ações previstas e entende como "natural" o processo de realocações para atender eventuais suplementações orçamentárias. Embora a Auditoria considere a possibilidade da ocorrência de remanejamentos entre as ações, estes não devem ser a regra, devendo ser utilizados apenas quando surjam situações não previstas no planejamento orçamentário inicial. Assim, casos como o da SSP – APG, nos exercícios de 2019 e 2020, quando o valor orçado chegou a ser cerca de três vezes inferior ao executado, evidenciam graves deficiências no processo de planejamento do orçamento. Esse nível de subestimativa impacta diretamente no fluxo orçamentário e financeiro da unidade, dificulta a suplementação e resulta, muitas vezes, no pagamento de encargos moratórios.

Portanto, a insuficiência no repasse de CON e a insuficiência de ARR, ambos a cargo da SEFAZ, além da insuficiência orçamentária na LOA 2020, sob a responsabilidade da SEPLAN e das próprias unidades, foram os motivos principais que resultaram no pagamento de encargos moratórios relacionados a concessionárias no exer-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

cício de 2020. Considerando que a insuficiência de CON para despesas com concessionárias, a princípio, foi corrigida para o exercício 2021, uma vez que bastará às unidades a existência de dotação orçamentária para empenhar as despesas com concessionárias, a Auditoria recomenda que o Estado adote as providências cabíveis para que as ARRs das unidades sejam suficientes para que elas honrem com todos os seus compromissos mensais, assim como que o planejamento orçamentário seja mais realista no que diz respeito às despesas com concessionárias.

2.6.3.2.3 Impossibilidade de apurar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva

A contabilização da dívida pública passiva é outro caso em que não existe subelemento próprio para segregar o pagamento de encargos moratórios. Sendo assim, a Auditoria encaminhou a Solicitação CG nº 02 – OS103/2020, de 22/10/2020, requerendo que a SEFAZ informasse o montante desembolsado no exercício de 2020 (até 31/08/2020) para pagamento de juros de mora decorrentes da dívida pública passiva. Em resposta, por meio do Ofício GAB/CG nº 175, de 27/10/2020, a SEFAZ informou o pagamento de R$451.001,49 de encargos moratórios relacionados aos contratos BID PROCOFINS I e II, BIRD SWAP, BIRD PDRS, BNDES RECOPA e BNDES PEF II. Conforme será discutido mais aditante, ressalte-se que o montante pago de encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva alcançou, pelo menos, **R$6,2 milhões** durante todo o exercício de 2020.

Ao buscar pelos respectivos pagamentos no Sistema Mirante, a Auditoria identificou, além dos pagamentos informados pela SEFAZ, outros quatro pagamentos contabilizados no elemento de despesa “22 - Outros encargos sobre a Dívida por Contrato”, todos com indícios de pagamento de encargos moratórios, pois possuíam no histórico o termo “juros” ou “juros de mora”, totalizando R$3.105.557,15. Sendo assim, a Auditoria encaminhou a Solicitação CG nº 28 – OS 103/2020, de 04/12/2020, solicitando que a SEFAZ: (1) discriminasse a natureza desses quatro pagamentos, (2) justificasse os pagamentos dos encargos moratórios informados na resposta anterior, (3) indicasse em quais contas patrimoniais esses encargos foram contabilizados e (4) o motivo da inexistência de subelemento próprio para registrar as multas e juros de mora.

Em relação à questão (1), a SEFAZ informou que os históricos estavam incorretos e que foram corrigidos. Dos quatro pagamentos, dois se revelaram encargos normais da operação da dívida e dois eram “encargos pagos pelo atraso da prestação que teve vencimento no dia 15/04/2020. Esses encargos (Comissão bancária) são pagos ao Banco do Brasil conforme cláusula prevista no contrato de contragarantia”, esses dois últimos totalizando R$2.142.545,00. Ressalte-se que esses pagamentos, por possuírem natureza de encargo moratório, deveriam ter sido informados para a Auditoria quando da primeira solicitação. Sendo assim, a Auditoria encaminhou a Solicitação CG nº 75 – OS 103/2020, de 11/03/2021, requerendo que a SEFAZ informasse

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

o montante desembolsado durante todo o exercício de 2020 para pagamento de encargos moratórios, de qualquer natureza, sejam eles juros de mora, multas ou quaisquer outros decorrentes de atraso no pagamento da dívida pública passiva, incluindo encargos relacionados a contragarantias. Em resposta, por meio do processo SEI nº 013.0007.2021.0010355-86, a SEFAZ informou que foram pagos R$6,2 milhões em encargos moratórios.

Sobre a questão (2), a SEFAZ alegou que o estado decidiu pela postergação do pagamento de algumas prestações, alegando incertezas impostas pela pandemia, aumento de gastos para combatê-la e queda de 29,75% na arrecadação do ICMS, objetivando evitar o colapso das finanças públicas do Estado. Também aguardava a aprovação, pelo Senado, do PLP nº 39/2019, que suspenderia os prazos para pagamento da dívida pública passiva. A aprovação da LC Federal nº 173/2020 suspendeu o prazo dos pagamentos da dívida pública interna, não abrangendo a externa. Portanto, a dívida foi reduzida de R$451,0 mil para R$64,6 mil (estes relacionados à dívida externa), sendo que os R$386,4 mil (diferença) seriam estornados e apropriados como amortização antecipada de dívida, no próprio exercício. Por meio da Solicitação CG nº 75 – OS 103/2020, a Auditoria solicitou que a SEFAZ apresentasse os comprovantes de estorno. Em resposta, a SEFAZ informa que não foi realizado o estorno em 2020 e que seria realizado, em 2021, o ajuste por meio de baixa da dívida em contrapartida à conta de Ajuste do PL, sem apresentar, no entanto, o respectivo lançamento.

Sobre a questão (3), a SEFAZ informou que os R$451,0 mil foram contabilizados a débito em conta de passivo em contrapartida do ativo. Como consequência, as respectivas contas de VPD, que deveriam contabilizar o montante pago com encargos de mora relacionados aos empréstimos obtidos pelo estado apresentam saldo zero, colaborando para a subavaliação da conta “Juros e Encargos de Mora”, apresentada na Demonstração das Variações Patrimoniais Ajuste Intra OFSS Consolidado do Estado, fls. 58 e 59 das de 2020, conforme discutido no item 2.6.3.2.1 dessa Seção Analítica.

Por fim, no que diz respeito à questão (4), a SEFAZ se restringiu a informar, em resposta à Solicitação CG nº 28 – OS 103/2020, que “Não existe sub-elemento de despesa próprio para contabilizar juros de mora sobre a Divida Pública. Fazemos a contabilização conforme a orientação da Diretoria de Contabilidade Pública – DICOP”.

Por meio da Solicitação CG nº 75 – OS 103/2020, a Auditoria solicitou que a SEFAZ informasse por que não existe subelemento de despesa próprio para contabilizar encargos moratórios em todos os elementos de despesa em que esse tipo de encargo pode ocorrer, mas conforme discutido no item 2.6.3.2.1 dessa Seção Analítica, a SEFAZ apresentou justificativa que não foi acatada pela Auditoria. A Auditoria reafirma o entendimento de que, em qualquer elemento de despesa em que possa ocorrer encargo moratório, deverá existir subelemento próprio para contabilizá-los.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Portanto, pela falta de subelemento, a Auditoria conclui que não é possível apurar, com razoável grau de confiança, os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva, podendo afirmar apenas que foram pagos, em 2020, no mínimo, R$6,2 milhões.

2.6.3.2.4 Pagamento de encargos moratórios decorrente de inconsistências no Sistema RH Bahia

É possível observar na tabela 29 que a SEC e a SESAB apresentam maior divergência entre o valor apurado pela Auditoria e o informado pelas unidades, em termos absolutos. O valor apurado pela Auditoria, ao contrário do informado pelas unidades, considerou também valores de juros e multas identificados em dois processos[94] de pagamentos de obrigações patronais de natureza tributária e contabilizados, em sua maioria, como despesas de exercícios anteriores. Nesses dois processos foi possível identificar o pagamento de R$11,9 milhões em multas e juros.

O Ofício nº 09/2020 SAEB/SRH, encaminhado pela SAEB a diversas secretarias, informa que:

> [...]
> constatou-se que por razões de ordens diversas — como atrasos na informação de rescisões, necessidade de retrocálculos; pagamento de valores retroativos; ingressos retroativos; dados cadastrais inconsistentes; etc. — **um volume significativo de informações deixou de ser encaminhado na SEFIP dentro do prazo da competência da retenção do INSS**.
> **Esse tipo de incorreção e/ou atraso, sujeita os órgãos ao pagamento de multas pecuniárias**, conforme tabela de valores estabelecida pelos entes federais. **Uma prévia dos valores devidos pelo órgão pode ser vista na tabela anexa a esta mensagem.**
> É importante observar, no entanto, que este **é apenas um valor estimado, já que até o último dia 21/08 foram realizadas novas remessas retificadoras da SEFIP**, relativas a meses anteriores, com intuito de corrigir de atualizar informações já enviadas. (grifo da Auditoria)

Considerando o ofício acima, resta evidenciado que a SAEB tinha conhecimento do montante devido pelas unidades após envio das Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIPs) retificadoras, já que a secretaria anexou ao ofício uma prévia dos valores devidos até aquela data. Assim, por meio da Solicitação CG nº 30 – OS 103/2020, de 30/12/2020, a Auditoria solicitou que a SAEB informasse o montante de juros, multas e quaisquer outros encargos moratórios decorrentes de inconsistências, retrocálculos, atrasos no envio de SEFIPs etc., relacionados ao processamento da folha de pessoal e gerenciado pelo RH Bahia, durante o exercício de 2020. Entretanto, a SAEB se restringiu a apresentar o montante pago pela própria pasta, que totalizou R$195.412,92, e não o total devido pelo Estado.

[94] Processos SEI nºs 009.0218.2020.0023741-40 e 019.5155.2020.0098982-29.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Insistindo na questão de apurar todos os valores de encargos moratórios devidos pelo Estado relacionados ao envio das GFIPs e considerando que a SAEB é a responsável por esse encaminhamento, a Auditoria questionou, mais uma vez, por meio da Solicitação CG nº 66 – OS 103/2020, o que se segue:

> Em relação ao RH Bahia, sistema de responsabilidade da SAEB, e considerando o Oficio nº 09/2020 SAEB/SRH encaminhado à SEC por meio do processo SEI 009.0218.2020.0023741-40 e considerando também a responsabilidade da SAEB em enviar as SEFIPs, solicito informar se durante o processo de envio da SEFIP ou em qualquer outro momento a SAEB tomou conhecimento de débitos decorrentes de qualquer tipo de encargo moratório das unidades que compõem o orçamento do estado da Bahia, no exercício de 2020. **Dessa forma, solicitamos que encaminhe a relação dos valores dos débitos decorrentes de encargos moratórios apurados no momento do envio da SEFIPs pela SAEB, ou em qualquer outro momento (a exemplo da tabela constante na pg. 3 do processo supracitado), segregado por órgão.** Informamos que encaminhamos, como anexo, o referido ofício, bem como a tabela nele referenciada. (grifo da Auditoria)

Em resposta, por meio do processo SEI nº 009.0162.2021.0007919-61, assinado em 09/04/2021, quase um mês após envio da solicitação, a SAEB não respondeu o valor dos débitos, alegando que os cálculos foram realizados pela SEFAZ e que “esses montantes podem variar diariamente”. Ora, a Auditoria questionou se a “SAEB tomou conhecimento de débitos decorrentes de qualquer tipo de encargo moratório das unidades”, fato comprovado pelo Ofício nº 09/2020 SAEB/SRH enviado para diversas unidades e que possuíam como anexo os valores devidos pelas unidades em 31/08/2020. Portanto, a Auditoria entende que a SAEB possuía ampla capacidade de apresentar o montante a que teve conhecimento, mas optou por não fazê-lo. De qualquer modo, considerando que a SEFAZ teria a informação, foi encaminhada a Solicitação CG nº 123 – OS 102/2020, de 12/04/2021, mas até o fechamento desse relatório não houve resposta.

Considerando a impossibilidade da Auditoria de apurar com precisão o montante total pago com encargos moratórios por outros meios, uma vez que a grande maioria desses pagamentos não segregam o valor dos tributos dos respectivos encargos moratórios, como já discutido no item 2.6.3.2.1 dessa Seção Analítica, a Auditoria conclui que foi imposta pela SAEB limitação de escopo quanto à apuração do valor devido de encargos moratórios decorrente do envio intempestivo de informações nas GFIPs.

Cabe ressaltar que, em relação às causas do envio intempestivo e incorreto de informações por meio das GFIPs, a Auditoria possui evidências de que, em essência, o problema ocorreu: (1) por falha no Sistema RH Bahia, que não considerou dados já cadastrados em sua base pelas secretarias; e (2) durante o processo de envio das GFIPs, houve uma falha de controle entre as unidades envolvidas – a SAEB, res-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

ponsável por transmitir a GFIP e remeter a Guia da Previdência Social (GPS) resultante dessa transmissão para a SEFAZ; a SEFAZ, responsável por realizar o pagamento da GPS; e a unidade jurisdicionada, responsável por regularizar o pagamento – que impossibilitou a correção da irregularidade.

Em relação ao item (1), o despacho apresentado a seguir, do coordenador financeiro da SESAB/SUPERH, constante do processo SEI nº 019.5155.2020.0098982-29, evidencia o entendimento da Auditoria:

> Versam os autos sobre a solicitação da Secretaria da Fazenda – SEFAZ (00022171858), acerca da regularização das contribuições previdenciárias dos médicos residentes e multiprofissionais, em uma única parcela, no montante de R$ 18.988.824,70 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e oito mil, oitocentos e vinte e quatro reais e setenta centavos).
> Vale ressaltar que os valores a regularizar foi devido **a implantação do Sistema de Recursos Humanos (RH Bahia), o qual não computou a categoria de Residentes na transmissão da Guia de Recolhimento de FGTS e Previdência Social - GFIP,** conforme orientação da SAEB, através do processo SEI nº 009.0218.2020.0023764-36. (grifo da Auditoria)

Após constatar a afirmação da SESAB/SUPERH e para confirmar que o RH Bahia não computou a categoria de residentes, a Auditoria requisitou, por meio da Solicitação CG 106 – OS 103/2020, de 01/04/2021, as GFIPs originais referentes ao exercício 2019 e retificadas em 2020. Conforme tabela 34, a Auditoria apurou que, no âmbito da SESAB, estavam sendo enviados, em média, 1.126 servidores nas GFIPs originais e 2.252 nas GFIPs retificadoras, indicando uma diferença de 1.126 trabalhadores. Considerando que os residentes já estavam cadastrados no RH Bahia, com uma média de 1.113 residentes, conclui-se que, embora os residentes já constassem na base do RH Bahia, eles não foram computados pelo referido sistema no momento da geração das GFIPs originais. Ressalte-se que a Auditoria verificou, também, por amostragem, que os residentes não constavam nas GFIPs originais, mas constavam nas GFIPs retificadoras.

TABELA 34 – Comparativo entre GFIPs originais e retificadoras da SESAB e quantidade de residentes

Competência	Qtd. Trabalhadores GFIP Original (a)	Qtd. Residentes RH Bahia (b)	Qtd. Trabalhadores GFIP Retificadora (c)	Diferença (d)=(a+b-c)
01/2019	1.038	1.047	2.197	-112
02/2019	1.028	1.046	2.211	-137
03/2019	1.019	639	2.332	-674
04/2019	1.140	1.395	2.280	255
05/2019	1.122	1.125	2.259	-12
06/2019	1.138	1.139	2.262	15
07/2019	1.163	1.494	2.256	401

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Competência	Qtd. Trabalhadores GFIP Original (a)	Qtd. Residentes RH Bahia (b)	Qtd. Trabalhadores GFIP Retificadora (c)	Diferença (d)=(a+b-c)
08/2019	1.162	1.117	2.255	24
09/2019	1.161	1.093	2.250	4
10/2019	1.164	1.093	2.249	8
11/2019	1.171	1.084	2.243	12
12/2019	1.169	1.083	2.232	20
13/2019	1.168	N/A	Não houve	N/A
Média	**1.126**	**1.113**	**2.252**	**-13**

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações de GFIPs enviadas pela SAEB e Sistema Mirante (RH Bahia).

Em relação ao item (2), a Auditoria também utilizou as GFIPs enviadas pela SAEB. Ao comparar os valores a recolher de contribuições previdenciárias apurados nas GFIPs originais, no âmbito da SEC, observa-se na tabela abaixo que, ao longo do ano, alguns meses apresentaram valor a recolher apurado bem inferior ao de meses anteriores, muito embora a folha de pagamentos de REDA[95] tenha se mantido razoavelmente estável durante os mesmos meses. Da mesma tabela, observa-se, pelos valores apurados nas GFIPs retificadoras, que o comportamento esperado no valor a recolher seria de estabilidade, já que havia estabilidade na folha REDA. Portanto, fica evidenciado que, além do RH Bahia ter gerado GFIPs com valores a recolher significativamente inconsistentes, houve falha de controle entre as unidades envolvidas que impossibilitou a correção da irregularidade.

TABELA 35 – Oscilação relevante no valor a recolher apurado nas GFIPs originais da SEC

Em R$

Competência	Valor a recolher apurado GFIP Original (a)	Valor a recolher apurado GFIP Retificadora(*) (sem Encargos moratórios) (b)	Diferença (c)=(a-b)	Folha REDA (d)
01/2019	4.519.261,54	9.562.670,16	-5.043.408,62	30.908.790,59
02/2019	8.619.632,52	9.859.253,62	-1.239.621,10	30.209.642,01
03/2019	4.682.902,28	8.905.167,59	-4.222.265,31	28.859.519,45
04/2019	587.292,51	8.944.917,81	-8.357.625,30	28.624.370,41
05/2019	553.118,76	9.230.687,74	-8.677.568,98	29.847.008,37
06/2019	8.468.713,30	9.441.327,60	-972.614,30	32.395.240,36
07/2019	7.998.573,77	9.050.098,90	-1.051.525,13	29.765.804,10
08/2019	8.514.262,13	9.078.439,23	-564.177,10	30.852.739,24
09/2019	8.647.541,45	9.441.326,76	-793.785,31	30.534.486,44
10/2019	8.408.095,97	9.379.718,59	-971.622,62	31.023.461,14

[95] A grande maioria dos contribuintes da SEC que contribuem para o Regime Geral da Previdência Social são REDA e, portanto, a maioria dos trabalhadores enviados nas GFIPs são REDA.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Competência	Valor a recolher apurado GFIP Original (a)	Valor a recolher apurado GFIP Retificadora(*) (sem Encargos moratórios) (b)	Diferença (c)=(a-b)	Folha REDA (d)
11/2019	8.644.792,41	9.524.044,65	-879.252,24	44.658.414,45
12/2019	10.157.826,63	10.339.344,26	-181.517,63	48.345.577,99
13/2019	8.316.504,35	Não houve		

Fontes: Elaborada pela Auditoria com base em informações de GFIPs enviadas pela SAEB e Sistema Mirante (RH Bahia).
Nota: (*) Retificadoras enviadas em 2020.

Portanto, considerando que: (a) os pagamentos de encargos moratórios relacionados às inconsistências do Sistema RH Bahia não estão contabilizados adequadamente, de forma segregada, em subelemento próprio, nem para as despesas do exercício corrente, nem para as despesas de exercícios anteriores; (b) a SAEB se omitiu em responder o montante de encargos moratórios pagos relacionados às inconsistências no envio das GFIPs, tendo sido imposta limitação de escopo quanto ao total devido; (c) sobre o mesmo tema, não se obteve resposta da SEFAZ antes do fechamento desse relatório; (d) o RH Bahia deixou de enviar informações na GFIP que já constavam em sua base de dados; (e) houve falha nos controles das unidades envolvidas no processo de envio das GFIPs que impossibilitaram a correção das irregularidades; e (f) não é possível afirmar sobre a existência de outras inconsistências no RH Bahia ainda não identificadas; a Auditoria conclui que os problemas do Sistema RH Bahia resultaram no pagamento de encargos moratórios de, pelo menos, **R$12,1 milhões**[96] no exercício 2020.

A utilização de recursos para pagamento de encargos moratórios representa prejuízo aos cofres públicos, sendo uma afronta ao Princípio da Economicidade e ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, já que o pagamento desses encargos, de forma recorrente e contínua, não gera produto algum para a sociedade, nem atende a uma finalidade pública. Sendo assim, a Auditoria encaminha as recomendações e determinações a seguir:

2.6.3.2.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Aos pagamentos de encargos moratórios (multa e juros), de pelo menos R$23,1 milhões, no exercício de 2020, sendo R$12,1 milhões referentes a inconsistências no Sistema RH Bahia. A Auditoria também identificou a ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento.

[96] Ao considerar também o valor constante do processo SEI nº 009.0218.2020.0023755-45.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Determinações ao Governo do Estado
Instaurar procedimento administrativo, no prazo de 120 dias, com a finalidade de fazer retornar aos cofres públicos os valores pagos com multas e juros moratórios, no exercício de 2020, e promover a responsabilização dos agentes que deram causa, com base Lei Estadual nº 6.677/1994, arts. 181, 182 e 204; e Que os encargos moratórios sejam evidenciados com clareza, com base no art. 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.527/2011.
Recomendações ao Governo do Estado
Que o Sistema FIPLAN seja ajustado para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial “Juros e Encargos de Mora”; Criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios, para todos os elementos de despesa em que esse tipo de gasto possa ocorrer; Implementar controles que impeçam o pagamento de encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva; Aprimorar os procedimentos de repasse de Autorizações de Repasse de Receita (ARRs), de forma que as unidades sejam capazes de pagar todas as despesas liquidadas; Aprimorar a metodologia de previsão de gastos com concessionárias, de modo que os orçamentos anuais para esse tipo de despesa se aproximem mais da realidade; Apurar o valor pago de juros e multas no exercício de 2020 e atualizar a Demonstração das Variações Patrimoniais Ajuste Intra OFSS Consolidado do Estado nas DCCEs; e Aprimoramento dos controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs.

2.6.3.3 Análise da Distribuição Territorial dos Investimentos

O art. 3º, inciso III, da CF/1988 define como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais. Conforme disposto no §7º do art. 159 da CE/1989, o orçamento público terá a “função de reduzir as desigualdades interregionais, segundo **critérios de população e renda *per capita***” (grifo da Auditoria).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O orçamento se divide em três tipos de funções: alocativa, distributiva e estabilizadora. Com relação à função distributiva, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)[97] afirma que:

> […] essa função tem importância fundamental para o crescimento equilibrado do país. Por intermédio dela, o governo deve **combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas.** (grifo da Auditoria)

Com relação ao planejamento territorial do Estado da Bahia, a Lei Estadual nº 13.214, de 29/12/2014, define Território de Identidade como "a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais [...]".

O relatório das DCCEs de 2020, em seu glossário, diz que Território de Identidade é o:

> Espaço físico-geográfico, não necessariamente contínuo, caracterizado por **critérios multidimensionais**, tais como o **ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições,** e uma população, como grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais **elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.** (grifo da Auditoria)

Considerando tais critérios, foram realizados testes de auditoria visando validar a distribuição dos Investimentos e a forma como tais despesas foram executadas nos 27 Territórios de Identidade que compõem o Estado da Bahia. A relação de municípios que compõem cada território encontra-se como Anexo do PPA Bahia 2020-2023[98].

A Auditoria verificou que, sob a ótica do planejamento orçamentário, os 13 Territórios de Identidade com maior renda per capita concentraram 88,19% dos Investimentos previstos na LOA/2020, sendo que apenas a Região Metropolitana concentra 63% do orçamento. Quanto à análise da execução orçamentária, o volume de investimentos efetivamente realizado nos referidos territórios equivale a 79,65% do total do grupo, conforme mostra a tabela a seguir:

[97] Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf. Acesso em: 29 mar. 2021.

[98] Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/05PPA_2020-2023_Publicado-TABELAS_RECURSOS_E_INDICADORES.pdf. Acesso em: 29 mar. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 36 – Investimento Regionalizado por Território de Identidade

Em R$ milhões

Território de Identidade	PIB per capita (em R$)	Valor Atual (A)	A/C	Valor Empenhado (B)	B/C
Bacia do Rio Grande	42.846,78	82,92	1,78%	24,30	0,89%
Metropolitano de Salvador	30.724,45	2.942,30	63,00%	1.676,15	61,53%
Itaparica	22.171,21	44,68	0,96%	24,45	0,90%
Portal do Sertão	21.745,84	118,84	2,54%	81,19	2,98%
Bacia do Rio Corrente	21.554,20	18,37	0,39%	14,22	0,52%
Costa do Descobrimento	20.254,75	54,71	1,17%	31,39	1,15%
Extremo Sul	19.004,27	37,26	0,80%	17,18	0,63%
Litoral Sul	16.022,66	187,51	4,01%	100,97	3,71%
Litoral Norte e Agreste Baiano	15.739,10	51,97	1,11%	30,95	1,14%
Sertão do São Francisco	14.809,32	99,06	2,12%	52,68	1,93%
Sudoeste Baiano	14.496,76	118,10	2,53%	53,17	1,95%
Baixo Sul	13.650,80	28,51	0,61%	13,42	0,49%
Sertão Produtivo	13.423,72	80,28	1,72%	49,70	1,82%
Recôncavo	13.006,87	38,60	0,83%	23,78	0,87%
Médio Rio de Contas	12.640,25	49,36	1,06%	32,65	1,20%
Piemonte Norte do Itapicuru	12.262,94	74,66	1,60%	47,36	1,74%
Piemonte da Diamantina	11.366,61	41,16	0,88%	27,91	1,02%
Vale do Jiquiricá	11.101,28	18,17	0,39%	13,18	0,48%
Médio Sudoeste da Bahia	11.031,96	14,40	0,31%	8,30	0,30%
Chapada Diamantina	10.374,07	128,03	2,74%	95,66	3,51%
Piemonte do Paraguaçu	10.355,76	69,66	1,49%	56,81	2,09%
Irecê	10.021,74	67,78	1,45%	38,94	1,43%
Bacia do Jacuípe	9.525,27	42,58	0,91%	23,85	0,88%
Velho Chico	9.346,69	76,75	1,64%	60,74	2,23%
Sisal	8.824,70	84,66	1,81%	58,50	2,15%
Semiárido Nordeste II	8.317,21	83,78	1,79%	57,57	2,11%
Bacia do Paramirim	7.522,04	16,42	0,35%	9,10	0,33%
Total Territórios (C)	**-**	**4.670,53**	**100,00%**	**2.724,10**	**100,00%**
Estado	-	9.249,25		8.012,25	
Total Geral	**-**	**13.919,78**		**10.736,35**	

Fontes: Sistema FIPLAN e dados da SEI.
Nota: Foi excluído o Orçamento de Investimento, visto que suas execuções orçamentárias não são registradas no Sistema FIPLAN.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Observou-se também a existência de territórios com alguns dos menores PIB per capita, como Médio Sudoeste, Vale do Jiquiriçá e Bacia do Paramirim, que tiveram baixa representatividade do orçamento atual (menos que 0,5%). Além disso essas três regiões também tiveram baixo investimento per capita: Bacia do Paramirim R$60,68, Vale do Jiquiriçá R$42,22 e Médio Sudoeste R$32,69, o que significa um valor muito aquém do esperado com aplicação em investimento.

TABELA 37 – Investimento per capita por Território de Identidade

Em R$

Território de Identidade	População	Valor Empenhado	Inv. per capita
Metropolitano de Salvador	3.957.566	1.676.145.915,77	423,53
Chapada Diamantina	382.238	95.659.175,40	250,26
Piemonte do Paraguaçu	273.835	56.807.107,58	207,45
Piemonte Norte do Itapicuru	275.691	47.361.075,56	171,79
Velho Chico	394.163	60.738.058,22	154,09
Litoral Sul	736.553	100.969.199,31	137,08
Semiárido Nordeste II	428.344	57.567.234,32	134,39
Itaparica	182.526	24.449.016,66	133,95
Piemonte da Diamantina	209.988	27.911.338,56	132,92
Sertão Produtivo	486.098	49.699.607,32	102,24
Sertão do São Francisco	535.846	52.677.930,67	98,31
Sisal	607.378	58.496.080,53	96,31
Irecê	424.704	38.944.383,66	91,70
Médio Rio de Contas	356.508	32.654.293,00	91,59
Bacia do Jacuípe	268.134	23.852.679,82	88,96
Portal do Sertão	956.218	81.188.349,19	84,91
Costa do Descobrimento	384.900	31.387.723,88	81,55
Sudoeste Baiano	699.272	53.168.816,84	76,03
Bacia do Rio Corrente	205.530	14.224.734,48	69,21
Bacia do Paramirim	149.968	9.099.536,88	60,68
Bacia do Rio Grande	464.447	24.296.124,49	52,31
Litoral Norte e Agreste Baiano	595.888	30.946.219,74	51,93
Recôncavo	547.133	23.778.734,12	43,46
Vale do Jiquiricá	312.230	13.182.989,42	42,22

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Território de Identidade	População	Valor Empenhado	Inv. per capita
Extremo Sul	455.542	17.176.425,02	37,71
Baixo Sul	386.063	13.421.296,64	34,76
Médio Sudoeste da Bahia	253.871	8.298.501,70	32,69
Total Territórios	**14.930.634**	**2.724.102.548,78**	**182,45**
Estado	-	8.012.249.105,09	-
Total Geral	**14.930.634**	**10.736.351.653,87**	**719,08**

Fontes: Sistema FIPLAN e dados da SEI.
Nota: Foi excluído o Orçamento de Investimento, visto que suas execuções orçamentárias não são registradas no Sistema FIPLAN.

Questionada sobre as situações identificadas acerca da concentração de orçamento, a SEPLAN, por meio do Ofício GASEC nº 21/2021, respondeu o seguinte:

> Inicialmente, ressaltamos que o território de identidade Metropolitano de Salvador abriga 26,5% da população em apenas 0,8% do território do Estado. Essa concentração da população em espaço tão diminuto do território gera conurbação e conformam problemas sociais e de urbanização, exigindo grandes investimentos nas áreas de Mobilidade Urbana, Educação e Saúde.
> Isso se reflete com a alocação de recursos no território para a implantação de ações correspondentes aos Programas 305 - Desenvolvimento Urbano, 312 - Recursos Hídricos, 313 - Saúde e 314 - Segurança Pública e Defesa Social, aderentes às demandas dos movimentos sociais que construíram o PGP (proposta do governo), um dos documentos orientadores na elaboração participativa do PPA 2020-2023.
> [...]
> Apesar da concentração de programação orçamentária e execução, apresentada na planilha construída pelo TCE, observamos que há mais entregas (bens e serviços) sendo distribuídas nos Territórios de Identidade e Municípios baianos do que o evidenciado, pois 31,3% das ações que são programadas com Indicativo de Localização igual a Estado (programadas no Estado), possuem Indicativo de Detalhamento Físico igual a Território de Identidade ou Município (entregues nos Territórios de Identidades). No exercício de 2020, 28% das entregas foram localizadas na região e 16% nos municípios.

Ao se manifestar sobre a baixa representatividade orçamentária e o baixo investimento per capita nos Territórios de Identidade Médio Sudoeste, Vale do Jiquiriçá e Bacia do Paramirim, a SEPLAN afirmou que:

> A análise da execução orçamentária somente pelas despesas de investimentos x Território de Identidade não captura a presença do Estado com entregas de bens e serviços na programação orçamentária “Todo Estado”,que abarca as ações que se espraiam em todos os municípios do Estado por conformarem intervenções em áreas que, por sua natureza, não permitem individualização territorial e que cuja execução necessariamente ocorre de forma centralizada, ainda que seus efeitos (externalidades

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> positivas) sejam verificados localmente. São as ações referentes às atividades finalísticas, como as de funcionamento dos serviços de saúde, escolares e de segurança pública, dentre outros, envolvendo inclusive pagamento de pessoal e que abrigam um volume significativo de recursos.
> Analisando as ações do Estado planejadas para o ano de 2020, as entregas de bens e serviços realizadas nos territórios com menor renda per capita, como Médio Sudoeste, Vale do Jiquiricá e Bacia do Paramirim, temos: o Médio Sudoeste obteve 57% das ações entregues, em andamento 37%, e somente 6% ações não iniciadas. Já o Vale do Jiquiricá teve 65% entregas finalizadas, 30% em andamento, e 5% ainda não iniciadas. Por último, o Território Bacia do Paramirim não iniciou 7% das ações, registrou 31% das ações em andamento e finalizou 63% das entregas programadas.

Os dados apresentados na resposta são de entrega de ações e não de execução orçamentária, conforme foi abordado na solicitação. Além disso, não se pode considerar as entregas de bens e serviços classificados em "Todo Estado", pois não é possível individualizar os investimentos por Território de Identidade.

Portanto, seguindo a análise orçamentária por território, restou evidenciado que a situação de baixa representatividade orçamentária e baixo investimento per capita identificada nos territórios permanece.

Quanto ao questionamento sobre o investimento per capita, a SEPLAN se limitou a responder que a estratégia de regionalização adotada pelo governo está dando resultado, pois houve crescimento da renda per capita nos territórios sinalizados, informando os seguintes dados:

> [...] observamos que a renda per capita de 2017 em comparação a renda per capita de 2018 (dados mais atuais) dos Territórios de Identidade Bacia do Paramirim, Médio Sudoeste e Vale do Jiquiriçá cresceram, respectivamente, 9%, 7% e 24%.

Ou seja, de acordo com a secretaria, o baixo investimento per capita nesses territórios, evidenciado nos relatórios de execução, refletiram em um aumento de renda da população. No entanto, a análise feita traz números de 2017 e 2018 e o questionamento de investimento per capita se refere ao ano de 2020, já que o dado analisado é o valor empenhado no ano de 2020 dividido pela população do território.

Pelas razões expostas, a Auditoria entende que ainda há concentração de recursos e em territórios com maior renda per capita contrariando o quanto disposto no inciso II, §7º do art. 159 da CE/1989, bem como os seguintes princípios e diretrizes dispostos na Lei Estadual nº 13.214/2014:

> Art. 2º – A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará os princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, bem como nas normas específicas aplicáveis para garantia do desenvolvimento territorial sustentável e solidário, em especial os seguintes **princípios**:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

[…]
II – do desenvolvimento **sustentável**;
[…]
IV – da **justiça social** e ambiental;
[…]
Art. 3º – A elaboração e a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará as seguintes **diretrizes**:
I – estabelecer estratégias de **desenvolvimento territorial sustentável e solidário**;
II – fomentar a **coesão social** e **reduzir as desigualdades territoriais**;
III – valorizar o **potencial de desenvolvimento** dos Territórios de Identidade; [...] (grifo da Auditoria)

2.6.3.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Que reavalie a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III e no art. 165, §7º da Constituição Federal, no art. 159, §7º da Constituição Estadual e no art. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014.
Recomendação ao Governo do Estado
Que a prestação de contas anual do próximo exercício demonstre em que medida as políticas públicas contribuíram com a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios.

2.6.3.4 Propaganda, Promoção e Divulgação da Ação Governamental

A publicidade institucional tem por objetivo a prestação de contas do planejamento e das ações tomadas pela Administração Pública, referentes à divulgação de campanhas, programas e notícias sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública. A LOA 2020 estabeleceu a dotação inicial de R$163,3 milhões[99], da qual foi liquidada a importância de R$116,3 milhões.

TABELA 38 – Despesas com promoção e divulgação da ação governamental por credor

Em R$ milhões

Credor	Valor
Leiaute Comunicação e Propaganda Ltda.	52,8
CCA Comunicação e Propaganda Ltda.	23,5
Objectiva Comunicação Ltda.	22,1
Outros	17,9
Total	**116,3**

Fontes: Sistemas FIPLAN Gerencial e Mirante/TCE/BA.

[99] Esse valor não inclui o previsto no Orçamento de Investimento das empresas estatais, apenas o previsto nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ademais, foram executados os valores de R$35,9 milhões, como DEA, e R$16,0 milhões pelas empresas constantes do Orçamento de Investimentos. Dessa forma, a despesa total realizada com propaganda, promoção e divulgação das ações do Estado da Bahia totalizou R$168,2 milhões o que representou um acréscimo nominal de 5,6% em relação aos gastos do exercício anterior.

A tabela a seguir demonstra, de forma resumida, o comportamento dos gastos com propaganda e publicidade nos últimos quatro anos. É importante destacar a média anual de R$168,4 milhões em despesas com publicidade e propaganda.

TABELA 39 – Evolução da despesa com propaganda e publicidade

Em R$ milhões

Exercício	Valor	Variação Nominal (%)	Atualização (IGP-M)	Variação Atualizada (%)
2020	168,2	5,6	-	-
2019	159,3	16,4	200,3	11,9
2018	136,9	-34,5	178,9	-40,3
2017	209,1	27,9	299,8	29,1

Fontes: Relatórios de exames das Contas de Governo do TCE/BA.

2.6.3.4.1 Auditoria nos contratos de empresas de publicidade

No Relatório das Contas Governamentais do exercício anterior, foi destaque a Auditoria[100] realizada em 2019 na Secretaria de Comunicação Social (SECOM), que teve enfoque no exame dos contratos firmados com as empresas de publicidade.

O objeto desses instrumentos é a prestação de serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação; de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições; ou de informar o público em geral.

A auditoria foi apreciada pelo Plenário deste TCE/BA, em 05/11/2020, que por meio da Resolução nº 73/2020, proferiu determinações ao Secretário da SECOM, com destaque para a apresentação de um Plano de Ação, no prazo de até 120 dias, contendo as providências necessárias para a regularização das falhas apontadas no relatório de auditoria, bem como as respectivas ações que serão realizadas, os prazos e os responsáveis por sua execução. Também proferiu recomendações, em especial, quanto à adoção de medidas para a implantação do Plano Estadual de Comunicação, em cumprimento ao disposto no Decreto Estadual nº 14.117, de 03/09/2012.

[100] TCE/011244/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Por meio do Ofício do GASEC/SECOM 01/2021[101], o Secretário de Comunicação encaminhou o referido plano ao TCE/BA contendo as ações a executar para atendimento da aludida Resolução nº 73/2020. Verificou-se que do total das 20 recomendações, 10 já foram implementadas, sendo que as restantes têm prazos distintos de conclusão previstos ao longo do exercício de 2021.

Quanto à recomendação do Parecer Prévio de 2019 no sentido de aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda, verificou-se que a SECOM adotou algumas medidas como: adesão ao Programa de Gestão do Risco (PGR) da Auditoria Geral do Estado; curso interno sobre gestão e fiscalização para todos os fiscais e implantação do plano da fiscalização.

Segundo a SECOM, outras ações estão em andamento como o monitoramento do PGR, licitação para contratação de empresas de publicidade e publicação do manual de procedimentos de ações de publicidade, o que ensejará acompanhamento dessas medidas em auditorias futuras.

2.6.3.4.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Continuar o aprimoramento dos procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda, de modo a concluir o atendimento da recomendação do Parecer Prévio de 2019.

2.6.3.5 Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

Conforme já destacado em exercícios anteriores, embora o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964[102] autorize o pagamento de DEA, a execução desse tipo de despesa só deve ocorrer quando respeitados os requisitos exigidos pelo referido comando legal, quais sejam:

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

[101] TCE/008111/2020.

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

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

De acordo com as informações extraídas do Sistema FIPLAN Gerencial, o Poder Executivo empenhou no elemento de despesa "92 – Despesas de Exercícios Anteriores" (DEA) um montante total de R$1.226,0 milhões (conforme DCCEs de 2020, fl. 68), representando uma redução de 1,38% em relação ao exercício de 2019. Em que pese a existência de previsão legal, a Auditoria identificou irregularidades nos registros efetuados em 2020.

A Auditoria selecionou para análise uma amostra de processos executados como DEA, de seis secretarias estaduais, conforme tabela abaixo:

TABELA 40 – Composição da amostra de auditoria para empenhos realizados através de DEA – 2020

Em R$ milhões

Unidade	Nº de Processos	Total da Amostra (R$) (A)	Total por Secretaria (R$) (B)	% do Total (A/B)
Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS)	10	14,7	27,5	53,45%
Secretaria de Comunicação Social (SECOM)	10	14,1	29,2	48,29%
Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR)	10	78,5	147,2	53,33%
Secretaria de Administração (SAEB)	10	63,6	170,5	37,30%
Secretaria da Saúde (SESAB)	24	168,8	558,1	30,25%
Secretaria de Educação (SEC)	13	59,3	94,0	63,09%
Total	**77**	**399,0**	**1.026,5**	**38,87%**
Total do Poder Executivo			**1.226,0**	**32,54%**

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial e análise da Auditoria.

De acordo com dados extraídos do Sistema FIPLAN Gerencial, as secretarias que compuseram a amostragem da Auditoria tiveram um crescimento médio de 5,76% no volume de despesas empenhadas no elemento de despesa 92 – DEA em 2020, em comparação ao exercício anterior. Já a relação entre despesas empenhadas por DEA e o volume total de despesas empenhadas pelas referidas secretarias teve uma redução média de 12,57% em 2020, quando comparada ao exercício de 2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 41 – Despesa empenhada através de DEA pelas secretarias que fizeram parte da amostra de auditoria – exercícios de 2019 e 2020

Em R$ milhões

	2019			2020			Variação Empenhos por DEA	
Unidade	Total Empenhado (A)	Total Empenhado DEA (B)	Participação DEA (C)=(B/A)	Total Empenhado (D)	Total Empenhado DEA (E)	Participação DEA (F)=(E/D)	Em R$ (E/B)	Em Paticipação (F/C)
SIHS	326,6	29,9	9,16%	286,3	27,5	9,62%	-7,96%	5,00%
SECOM	125,6	17,5	13,90%	139,4	29,2	20,95%	67,33%	50,73%
SEDUR	1.467,7	182,6	12,44%	2.301,3	147,2	6,40%	-19,39%	-48,59%
SAEB	10.581,6	47,1	0,45%	12.642,4	170,5	1,35%	262,03%	203,02%
SESAB	5.820,0	570,0	9,79%	7.580,4	558,1	7,36%	-2,09%	-24,83%
SEC	6.058,2	123,6	2,04%	6.539,3	94,0	1,44%	-23,93%	-29,53%
	24.379,8	**970,8**	**3,98%**	**29.489,1**	**1.026,7**	**3,48%**	**5,76%**	**-12,57%**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Analisando em termos relativos, pode-se destacar o avanço de 262,03% nesse tipo de elemento de despesa na SAEB e de 67,33% na SECOM, no exercício de 2020, comparado ao exercício anterior. Dentre os processos analisados da SAEB, chamam a atenção os empenhos[103] através de DEAs relacionadas ao PLANSERV, previstas em contrato (termo de adesão), referentes a despesas médicas.

Empenhos de despesas previstas em contrato, pelo elemento de despesa 92, também foram identificados na SEDUR e em empresas públicas vinculadas à secretaria, a exemplo da CONDER e da CTB. Na SEDUR, o elemento de despesa 92 foi utilizado para o ressarcimento do Fundo Garantidor administrado pela DESENBAHIA. Já na CONDER e na CTB, despesas relacionadas com medições contratuais foram empenhadas por meio de DEA.

Ocorre que, nesses processos analisados pela Auditoria, a existência de contrato vigente demonstra que esse tipo de despesa não deveria ter sido executada por meio de DEA, pois era conhecida. Os requisitos indicados na norma legal não foram respeitados, tendo em vista o conhecimento prévio da despesa, valendo reiterar que são despesas previstas contratualmente, seguindo cronograma de execução de obras públicas. Ressalte-se, ainda, que as notas de empenho foram datadas posteriormente a execução das obras, o que desrespeita o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.

[103] Empenhos 09601000220000006935, 09601000220000000899, 09601000220000003138, 09601000220000007060, 09601000120000000530, 09601000220000002425, 09601000220000000201, 09601000220000012471 e 09601000220000012137.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em termos absolutos, a SESAB apresentou no exercício de 2020 o maior volume de empenhos através de DEA. Quando comparado ao exercício de 2019, a SESAB teve uma redução de 2,09% no volume de despesas empenhas por esse elemento de despesa, embora tenha sido a secretaria responsável pela maior parte (45,52%) da despesa empenhada do Poder Executivo através de DEA.

Com o objetivo de validar o uso regular do elemento de despesa 92, a Auditoria analisou 77 processos de pagamentos, que totalizaram R$399,1 milhões, referentes ao exercício de 2020. Concluídos os exames, foi verificado que a ampla maioria dos empenhos por DEA, analisados pela Auditoria, (tabela 40) não atenderam aos requisitos estabelecidos pelo art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, pelos motivos listados a seguir:

- SESAB: 95,83% dos processos analisados referiam-se a despesas conhecidas no exercício anterior. Dentre as despesas empenhadas através de DEA, constam contratos cujo objeto é a gestão de hospitais da rede estadual[104], logo, despesas correntes de caráter continuado, não se tratando das exceções listadas na normal legal para execução como DEA. Foram observadas também despesas com pagamento por indenização, sem respaldo contratual;

- SECOM: 100,00% da amostra se referia a serviços prestados no exercício de 2019, através dos contratos 05/2014, 06/2014 e 07/2014, com notas fiscais apresentadas ainda no próprio exercício. Durante a análise dos processos, a Auditoria identificou que o Coordenador de Finanças da Secretaria de Comunicação emitiu, em cada um dos processos analisados, uma declaração com a afirmação de que “a despesa não foi empenhada por falta de dotação orçamentária e concessão”, situação que não encontra respaldo para execução através de DEA, uma vez não é uma das hipóteses previstas no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964;

- SAEB: 100,00% dos processos analisados não cumprem os requisitos exigidos pelo art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Dentre os 10 processos analisados, 9 são referentes a despesas médicas em hospitais credenciados do PLANSERV, com competência no mês de dezembro de 2019. O outro processo se refere a repasses de consignações realizadas na folha de pagamento de servidores inativos, do mês de dezembro de 2019, sendo portanto de conhecimento da secretaria no próprio mês de emissão das referidas folhas de pagamento;

- SIHS: 100,00% da amostra se refere a despesas com obras contratualizadas, sendo conhecidas ainda no exercício de competência, motivo pelo qual não cumprem os requisitos para serem empenhadas como DEA, de acordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964;

[104] Empenhos 1960100832000006809, 1960100832000006817, 1960100832000004131, 1960100832000003931, 1960100832000009727, 1960100832000000150, 1960100832000000088 e 1960100832000006884.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- SEDUR e empresas públicas vinculadas: 100% dos processos se referem a obras públicas com contratos vigentes, sendo então despesas conhecidas, razão pela qual não respeitam os requisitos legais para serem empenhadas como DEA. Dentre os empenhos efetuados, destacam-se os realizados pela CONDER (empresa pública estadual vinculada à secretaria), referentes à medições de obras realizadas nos hospitais Roberto Santos e Metropolitano, corredores estruturantes nas avenidas Orlando Gomes e Gal Costa e obras de macrodrenagens; e
- SEC: dos 13 processos de pagamento da secretaria que compuseram a amostra da Auditoria, 10 são referentes a regularizações de folha de pagamento de servidores (que serão abordadas a seguir, em comentários às alegações apresentadas pela Secretaria de Educação); 2 referem-se a atrasos no recolhimento de contribuições previdenciárias de servidores, que originaram o pagamento de multas e juros; e o restante é relacionado ao serviço de prestação continuada de telecomunicações, sendo portanto já conhecidas no exercício de competência. Desse modo, o cálculo de despesas já conhecidas no exercício de 2020 ficou comprometido, motivo pelo qual foi retirado do cômputo total.

TABELA 42 – Empenhos por DEA em 2020 de despesas conhecidas ainda no exercício de 2019

Unidade	Despesas Conhecidas em 2019
SIHS	100,00%
SECOM	100,00%
SEDUR	100,00%
SAEB	100,00%
SESAB	95,83%
SEC	-

Fonte: Análise da amostra de Auditoria.

Por meio do Ofício 85/2021 – CHEGAB, a SEDUR encaminhou resposta à solicitação de esclarecimentos enviada pela Auditoria, relativos aos empenhos 2610100052000000530 e 2610100052000000670. A Secretaria argumentou que devido aos atrasos nos repasses por parte do Governo Federal, não foi possível o adimplemento dos valores dentro do prazo estipulado em contrato. Afirma que o ressarcimento ao Fundo Garantidor Baiano de Parcerias ocorreu assim que o desbloqueio dos valores pela Caixa Econômica foi efetivado. Acrescentou ainda:

> Reiteramos, contudo, os procedimentos de regularização necessários em razão de condutas perpetradas pelo Ministério, não impactou em qualquer prejuízo ao erário tendo em vista que o valor ressarcido não foi objeto de multas e incidência de juros de mora.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Não obstante o ofício enviado pela SEDUR, verificou-se que os esclarecimentos apresentados pela Secretaria não trataram sobre a intempestividade dos registros contábeis, referentes as citadas despesas, considerando as suas competências no exercício de 2019. A ausência de repasse dos recursos financeiros pelo Governo Federal não impediria que os empenhos fossem realizados, a fim de autorizar o início das referidas despesas.

A Lei Federal nº 4.320/1964, no artigo 60, estabelece que é vedada a execução de despesas sem prévio empenho. Em oposição ao mandamento legal, o que se verificou na situação em questão (e também em diversas secretarias do Estado) foi a realização do empenho após a conclusão da obra contratada. O mesmo ocorreu com a liquidação da despesa, que não foi processada na época em que o credor apresentou o direito de receber os valores pelos serviços prestados, sendo esse direito aferido somente quando da constatação de que haveria recursos financeiros para o pagamento ao credor.

Com a sistemática supracitada, fica prejudicada a inscrição das dívidas do Estado em Restos a Pagar, o que daria transparência às demonstrações financeiras para evidenciarem corretamente os passivos para os exercícios seguintes, um dos pressupostos para uma gestão fiscal responsável conforme art. 1º, §1º, da LRF.

Diante do exposto, a Auditoria reafirma que os empenhos mencionados não respeitaram os requisitos legais para que fossem empenhados por meio de DEA, tendo em vista que se tratavam de despesas autorizadas em contrato e conhecidas ainda no exercício de competência.

Em nota técnica encaminhada no dia 15/02/2021, a CONDER respondeu a solicitação de esclarecimentos enviada pela Auditoria, informando que as despesas objeto de questionamento necessitavam de descentralização orçamentária, o que ocorreu somente no exercício seguinte. Encaminhou como anexo, uma planilha com o apontamento das datas em que ocorreram as descentralizações orçamentárias.

Em que pese os esclarecimentos prestados pela Empresa Pública, a Auditoria entende que eles não são suficientes para justificar a execução das referidas despesas no elemento de despesa 92, uma vez que a situação apresentada não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 37 da Lei Federal 4.320/1964.

Se as alegações trazidas pela CONDER justificassem o uso regular do elemento de despesa 92, estar-se-ia diante de uma compreensão de legalidade na execução de uma obra pública sem que existisse sequer dotação orçamentária para tal. O que se observa na análise dos processos que compuseram a amostra da Auditoria é que as etapas da execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento), estabelecidas na Lei Federal nº 4.320/1964, não são obedecidas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A execução de despesas sem prévio empenho é vedada pela legislação, mas os exames auditoriais evidenciaram que essa regra não vem sendo cumprida pelas secretarias que fizeram parte da amostra da DEA. Nos supracitados empenhos da CONDER, vale salientar que se tratam de despesas contratualizadas, para execução de obras, com cronogramas definidos e, portanto, de despesas conhecidas ainda no exercício em que foram executadas, ou seja, para esses casos, quando não for possível realizar o pagamento no mesmo exercício, deve-se proceder à devida inscrição em Restos a Pagar.

A Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB) encaminhou resposta à solicitação de esclarecimentos enviada pela Auditoria, por meio do Ofício DIPRE 17/2021. A Empresa afirmou que o referido processo é referente a despesas que visam a implantação do ramo III da linha 1 do sistema metroviário de Salvador – Lauro de Freitas; e que as despesas são de responsabilidade do Estado da Bahia e do contrato de financiamento junto à CEF. Argumenta que o pagamento foi concretizado na abertura do exercício 2020 pelo fato da CEF ter realizado o desembolso de recursos no dia 19/12/2019, após a data limite estipulada pelo Estado da Bahia para empenhar a referida despesa em 2019.

Diante da argumentação da CTB, a Auditoria entende que a referida despesa não encontra respaldo legal para ter sido empenhada como DEA. A alegação de que os recursos para o pagamento da obra só foram disponibilizados na data citada não encontra amparo legal para que a execução da despesa tenha sido realizada por meio de DEA. Na situação apresentada, caso não fosse possível realizar o pagamento da despesa no mesmo exercício, ela deveria ter sido inscrita em Restos a Pagar, para posterior pagamento nos exercícios seguintes. A condição de ter recursos para efetivar o pagamento da despesa não se confunde com a utilização do elemento de despesa 92, que deve ser utilizado apenas em situações excepcionais, cumprindo os requisitos estabelecidos na norma legal.

A CERB encaminhou resposta à solicitação de esclarecimentos por meio do documento C.I – 04/2021 – GEAFI, enviado por e-mail no dia 03/03/2021. Em relação ao empenho 0850100012000000379, que trata de pagamento à Construtora Norberto Odebrecht, relativo a parcelas do acordo judicial selado no ano de 2015, a CERB alegou que o empenho intempestivo ocorreu por conta da não liberação de concessão para o empenho da despesa com vencimento em 30 de novembro de 2019. Cabe salientar o trecho abaixo enviado junto à resposta dada pela CERB:

> Como é de conhecimento a CERB é uma empresa dependente do Estado e que a sua receita, em quase toda a sua totalidade, vem de repasse do Estado, houve uma frustração de receita do estado fazendo com que o repasse de recursos do Estado para a CERB fosse reduzido.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A mesma situação apresentada pela CERB foi verificada nas demais secretarias que compuseram a amostra de Auditoria. A sistemática de realização de despesas sem o devido registro prévio do empenho adotada pelas referidas secretarias, não encontra respaldo na legislação e acarreta na distorção das demonstrações financeiras do estado. Ademais, a postergação indevida do empenho para o exercício seguinte, executando a despesa por meio de DEA, resulta no comprometimento do orçamento vigente, situação que tem se sucedido ao longo dos anos, como vem alertando a Auditoria.

Para os empenhos 08501000120000018782 e 08501000120000004536, assim se manifestou a CERB:

> Quanto aos pagamentos efetuados a MRM Construtora LTDA e Roble Serviços LTDA, estes referem-se a notas fiscais que, apesar de terem sido emitidas em 2020 (respectivamente em 17/02/2020 e 10/02/2020), suas execuções referem-se a execuções de obras do ano anterior – 2019 (respectivamente: MRM - 66ª medição de 01/12/2019 e a 31/12/2019; e Roble - 3ª medição de 01/12/2019 a 31/12/2019). Portanto, configuram-se em Despesas do Exercício Anterior.

As alegações apresentadas pela CERB não encontram amparo na legislação vigente. A Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece que a execução da despesa deve seguir, obrigatoriamente, as etapas do empenho, liquidação e pagamento, nessa ordem. Desse modo, a Secretaria deveria ter registrado o empenho da despesa no exercício de sua competência e, se fosse o caso, inscrito a despesa em Restos a Pagar, para liquidação e pagamento no exercício seguinte.

A SECOM, através do Ofício DAF/SECOM nº 011/2021, enviou resposta ao pedido de esclarecimentos solicitado pela Auditoria. A Secretaria realizou uma prolongada explanação sobre as normas que versam sobre a execução de despesas por meio de DEA. Anexou à resposta um documento intitulado “Minuta de Checklist de DEA”, informando tratar-se de uma medida corretiva para identificação de DEA.

Dentre as diversas citações de autores que tratam sobre as DEAs, presentes na referida resposta, pode-se destacar a seguinte:

> Maciel (2016), contudo, defende que essas despesas se assemelham a ‘esqueletos’ que serão reconhecidos e apropriados nos exercícios seguintes, e por isso, para não comprometer os exercícios seguintes, é importante que a motivação geradora de DEA seja excepcional, **não podendo ocorrer da mesma forma todos os anos.** (grifo da Auditoria)

Vale ressaltar que, assim como no exercício de 2020, no exercício anterior, 100,00% da amostra de processos da Auditoria, selecionada para SECOM, também não cumpria os requisitos legais para serem empenhadas como DEA.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em que pese a argumentação da Secretaria, alegando que "o que deve prevalecer na essência é se houve assunção de obrigação sem a efetiva prestação dos serviços contratuais, privilegiando a essência sobre a forma", a Auditoria entende que o Direito Administrativo não permite que haja discricionariedade do gestor para não efetuar os devidos registros contábeis. Segundo Meirelles (2016), "na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". O mesmo autor diz ainda:

> A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A SIHS, por meio do Ofício 156/2021, encaminhou os esclarecimentos solicitados pela Auditoria. Segundo a secretaria, a unidade responsável informou sobre o não conhecimento de todas as despesas dentro do exercício financeiro de 2019, devido as informações serem conhecidas a partir do encaminhamento do interveniente executor da obra (EMBASA) que requisitou recursos para o pagamento das despesas. Informou ainda que algumas despesas conhecidas no exercício de 2019 não tiveram tempo hábil para empenho dentro do exercício, em razão dos recursos para o pagamento serem oriundos do Governo Federal, ficando condicionados à liberação por parte da CEF, fato que ocorreu após a data limite ou em data próxima para o empenho estabelecido no Manual de Encerramento Financeiro de 2019. A secretaria também encaminhou, anexos ao ofício, documentos com as datas de liberação dos recursos pela CEF.

Quanto às alegações apresentadas pela SIHS, a Auditoria entende que a requisição de recursos para o pagamento da obra não pode ser confundida com o conhecimento da despesa, sendo a etapa de pagamento da despesa a última a ser cumprida, após o devido empenho realizado previamente à execução da obra e a liquidação, caso seja atestada a efetiva entrega do serviço contratado. A outra situação, que versa sobre a origem dos recursos para execução da obra e a época da liberação desses recursos, também não pode ser confundida com a realização de despesas por meio do elemento de despesa 92.

A SEC, por meio do Ofício 097/2021 – SEC/CH-GAB, respondeu às solicitações de esclarecimentos enviadas pela Auditoria. Sobre os empenhos 1110100922000010381 e 1110100922000010398, referentes à regularização de recolhimento de contribuições previdenciárias, incluindo multas e juros, a secretaria informou que as transmissões do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP) são realizadas pela SAEB, logo após o processamento final da folha mensal; que GFIP é o resultado gerado a partir de informações cadastrais e funcionais dos servidores no sistema de recursos humanos,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

que é de responsabilidade do órgão; e que por diversas razões, a exemplo da necessidade de retro cálculos, pagamento de valores retroativos, exonerações e nomeações retroativas, um volume significativo de informações deixou de ser encaminhado dentro do prazo de competência da retenção do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Acrescentou ainda que entre a entrega das informações ao órgão central, a constatação da necessidade de regularização e a devolução para pagamento, há considerável lapso temporal. Por fim apresentou as seguintes alegações:

> Ratifico que, por conta do cronograma de fechamento da folha de pagamento, todas as medidas a serem efetivadas após o dia 15 de cada mês – nomeação, exoneração e qualquer alteração na vida do servidor, como gratificações, alteração de local ou jornada de trabalho – são efetivadas para a folha subsequente, o que representa um *delay* na informação do RH referente à previdência. Essas medidas são regularizadas na folha do mês posterior.
>
> Para evitar esses atrasos, a gestão atual da SUDEPE, através de sua Diretoria de Administração de Recursos Humanos – DIREH vem adotando controles concomitantes em paralelo aos saneamentos de eventuais demandas remanescentes de meses anteriores, praticado conferências redundantes dos lançamentos e encaminhamentos, sempre adotando as melhores medidas para evitar qualquer morosidade nos processamentos.

Conforme a argumentação apresentada pela SEC, pode-se concluir que os atrasos são ocasionados pela natureza dos procedimentos estabelecidos entre os órgãos da administração pública estadual envolvidos. Diante disso, a Auditoria entende que o processo de execução das despesas deve ser revisado, de forma que atenda aos prazos estabelecidos para o recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores, a fim de evitar que recursos dos cofres públicos sejam gastos com multas e juros, gastos esses que não visam o atendimento do interesse público. Ademais, essa situação pode ser configurada como crime de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, de acordo com o art. 10 da Lei Federal nº 8.429/1992.

Em relação ao empenho 11101000120000015328, que trata de despesas de serviços continuados de Telecomunicação, a SEC informou que ele se refere ao processo indenizatório da empresa Telemar Norte Leste S/A, devido à prestação de serviços de comunicação digital e de infraestrutura corporativa de comunicação de dados voz e vídeo, serviços de operação, gerenciamento e manutenção dos recursos de (TIC), para denominada Rede Governo Interior, no período de dezembro/2019. Acrescentou que por conta dos trâmites burocráticos exigidos para a instrução processual dos pagamentos indenizatórios, a demanda somente foi recepcionada para execução de empenho no exercício de 2020; e que, portanto, não havia empenho da despesa que pudesse ser inscrito em Restos a Pagar. Concluiu argumentando que:

> […] a fim de honrar com o compromisso assumido junto a empresa prestadora do serviço, visto que os serviços efetivamente foram prestados no mês de competência dezembro/2019, não restou alternativa senão efetuar o empenho como Despesas de Exercícios Anteriores.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Diante do exposto, a Auditoria entende que o pagamento por indenização ocorreu pela gestão inadequada para contratação de serviços que são de natureza continuada, tendo em vista que o contrato com a empresa prestadora de serviço expirou. Durante a análise dos processos de pagamento que compuseram a amostra de auditoria, foi possível identificar que o pagamento por indenização, portanto sem respaldo contratual, foi uma prática adotada por diversas secretarias, entre elas a SESAB, que usou desse expediente para o pagamento de serviços de administração de unidades hospitalares do estado da Bahia.

No tocante aos empenhos relacionados com a regularização de folha de pagamento da secretaria, a SEC assim se manifestou:

> Os Empenhos 1110100922000002379, 1110100922000002905, 110100922000001501, 1110100922000004703, 1110100922000006129, 1110100922000009624, 1110100922000000181, 1110100922000011459, 1110100922000007885 e 1110100922000006439 referem-se a Rendimentos Recebidos Acumuladamente – RRA referente as diversas rubricas, a exemplo de Adicional de Tempo de serviço, diferenças de salário, avanço horizontal e abonos permanência, que são pagas nas folhas mensalmente. Juntamos as relações com a identificação individual dos pagamentos nos eventos 00027312411 a 00027312478.
> Em relação que as despesas não empenhadas em época própria, justificamos que ocorrem principalmente pelo elevado número de processos que apresentam pendências de documentações na fase de análise para concessão da vantagem requerida pelo servidor. Situação que, em grande número de casos são saneados apenas no exercício subsequente, quando então, o mesmo passa a atender os requisitos necessários ao atendimento do pleito. Assim, a vantagem é concedida com efeito retroativo a data em que o servidor faz jus ao pagamento. Vale esclarecermos que os mencionados empenhos se referem à regularização das vantagens lançadas na Folha de Pessoal, na rubrica RRA, que refletem o pagamento de vantagens que deveriam ocorrer através de rubricas específicas de determinadas vantagens em meses anteriores, contudo, somente foram pagas no exercício posterior e consequentemente são processadas como RRA.

Com base na análise dos processos de pagamento relacionados à regularização das folhas de pagamento, nas alegações apresentados pela SEC e na documentação enviada pela secretaria quando da solicitação de esclarecimentos, a Auditoria não pôde concluir sobre a regularidade da execução das despesas por meio de DEA. Essa situação foi motivada pelo quantitativo de servidores relacionados aos RRA e a quantidade de rubricas apresentadas nos anexos enviados pela secretaria, o que na análise de Contas de Governo ficou comprometido devido ao tempo exíguo para conclusão dos trabalhos. De todo modo, a Auditoria entende que, pelo grande volume de despesas executadas nos referidos processos e pela recorrência da situação em exercícios anteriores, deve-se aprofundar os exames e procedimentos no âmbito da análise de contas da secretaria. A seguir, são apresentados o número de servidores e o montante envolvido nas regularizações de folha de pagamento, relacionadas aos RRA, no exercício de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 43 – Quantitativo de servidores e volume de despesas – regularização de folhas de pagamento em 2020

Em R$ milhões

Competência da regularização	Nº de servidores	Total
01/2020	385	1,0
02/2020	636	1,4
03/2020	581	1,7
04/2020	246	0,8
05/2020	233	0,7
06/2020	271	0,8
07/2020	319	0,7
08/2020	1482	1,6
09/2020	529	1,0
10/2020	530	1,0
11/2020	479	0,9
12/2020	358	0,7
	6.049	12,3

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações da SEC.

Registre-se que, referentes também às despesas relacionadas à regularização da folha de pagamento da SEC, no Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo para o exercício de 2019 (Volume 2 - Sessão Analítica, fl. 97), a Auditoria já chamava a atenção para o potencial de distorções relevantes nas demonstrações financeiras pelo uso irregular de DEA:

> Por fim, em relação ao uso de DEA para regularizações na folha de pagamento da SEC, de acordo com as alegações apresentadas, ficaram demonstradas falhas no sistema do RH Bahia que impediram a contabilização no elemento de despesa correto, culminando em empenhos de competência de 2019 sendo realizados por meio de DEA dentro do mesmo exercício. A própria secretaria evidencia a gravidade dessa situação, que pode gerar impactos significativos nos demonstrativos financeiros do estado, tendo em vista que a folha de pagamento da Secretaria de Educação corresponde a 60% do valor para todo o estado.

A SESAB encaminhou respostas à solicitação de esclarecimento através do ofício GASEC nº 287/2021. Quanto ao empenho 9601.0094.20.0000053-7, informou que a referida despesa se refere ao pagamento de hospitais contratualizados nacionais; que para efeito de pagamento da despesa, necessita da tramitação do processo, devidamente atestado, com a respectiva definição dos valores finais para crédito; e acrescentou que está regularizando internamente o trâmite dos referidos processos, para evitar, ao menos no último mês do exercício, pagamento intempestivo.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em relação aos empenhos 19601.0094.20.0001214-4 e 19601.0094.20.0001055-9, informou que se referem a regularização de descontos procedidos pelo Ministério da Saúde, sobre a transferência do bloco de Média e Alta Complexidade (MAC). Acrescentou ainda:

> Ao transferir os recursos para o FESBA, são feitos diversos ajustes com dedução de valores sobre os direitos creditórios dos Entes Federativos. Cabe a este Fundo promover os lançamentos das receitas pelo valor bruto e regularizar contabilmente os descontos procedidos.
> Ocorre que, só temos conhecimento dos motivos e valores para realização dos ajustes necessários no momento em que é realizada a publicação da transferência no site do Fundo Nacional de Saúde. Somente então, é realizada a RDR e procedida a execução da despesa com indicativo de regularização.
> Ressalta-se que estamos regularizando internamente o trâmite dos referidos processos, para realização do indicativo de regularização de forma tempestiva.

Quanto ao empenho 19601.0004.20.0000810-7, informou que se refere a contribuição previdenciária dos médicos residentes, no período de janeiro a dezembro de 2019. Alegou que no exercício de 2020, foi constatado que, por razão da implantação do novo Sistema de Recursos Humanos (RH BAHIA), as informações da referida categoria não estavam sendo computadas, resultando no encaminhamento atrasado em relação ao prazo da competência da retenção do INSS, gerando um passivo, que só foi regularizado em junho de 2020. Concluiu ressaltando que reforçou o controle nos cadastros dos servidores migrados da base do antigo sistema para o Sistema RH BAHIA, a fim de evitar a ocorrência de situações semelhantes e consequentemente que provocam um passivo de multa para o Estado.

Diante das informações apresentadas pela SESAB, não foi verificada situação que se encontra respaldada pelo art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, para que as referidas despesas fossem executadas por meio de DEA. Vale salientar que, reiteradamente, a secretaria argumentou que está reforçando o controle e “regularizando os trâmites dos referidos processos”, sugerindo que a execução através de DEA ocorre por conta de atrasos e/ou falhas processuais, ou seja, problemas relacionados à gestão.

Mais uma vez, a Auditoria chama a atenção para gravidade da situação, que distorce os demonstrativos financeiros do Estado, ao utilizar recursos do orçamento vigente para sanar dívidas anteriores, sem sequer ter registros contábeis tempestivos sobre esses passivos, seja por postergação irregular do registro da execução de despesas ou por falhas na gestão da máquina pública.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A SAEB apresentou manifestação, por meio do Ofício nº 21/2021 – SAEB/GAB/CCI, em resposta à solicitação de esclarecimentos enviada pela Auditoria. Em relação ao questionamento sobre o não atendimento dos requisitos legais em 100% dos processos empenhados por DEA:

> Cumpre-nos esclarecer, inicialmente, que entendemos que o universo destacado de '100,0% dos processos analisados' indicados neste item 1 se refira aos processos de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, e ainda, **o dever de esclarecer que de fato as despesas mencionadas por essa estimada Corte de Contas, pagas como DEA no mês de Janeiro/2020, já eram conhecidas no mês de Dezembro/2019 pois compunham a Folha de Pagamento de Inativos e Pensionistas de Dez/2019, bem como, é nosso dever reconhecer que as mesmas deveriam ter sido inscritas como Restos à Pagar ao final do Exercício 2019.**
> Contudo a disponibilidade orçamentária do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia - Funprev, Unidade 09.603, restou comprometida, se tornando aquém da sua própria disponibilidade financeira, impedindo assim a elaboração de empenhos, liquidações e conseqüente inscrição em Restos à Pagar, por parte dos gestores. Diante do fato e para não agravar os problemas ocasionados pela a indesejada ocorrência, era necessária a aplicação de esforços para honrar os compromissos financeiros até o dia 10/01/2020, em cumprimento aos Convênios mantidos com as entidades consignatárias. Dessa forma, a realização dos repasses financeiros foi efetivada excepcionalmente como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA. (grifo da Auditoria)

Outro apontamento que a Auditoria acredita ser importante para o esclarecimento dos fatos refere-se à implantação do Sistema denominado RH Bahia, que consta nos esclarecimentos enviados pela SAEB, transcrito a seguir:

> Ressaltamos que especialmente no Exercício 2019 o Estado da Bahia implantou o seu novo Sistema de Folha de Pagamentos denominado RH BAHIA […]. Contudo no ano da sua implantação era recorrente a necessidade de correção nos relatórios mensais da Folha extraídos do sistema RH BAHIA, dentre eles o Relatório de Contribuições Previdenciárias (Ativos) que aponta quanto será a arrecadação de receitas de contribuições previdenciárias (RECEITA), bem como, o relatório da DESPESA, sendo os mesmos demandados para retificação ao longo do ano, o que reflete nas análises e projeções de receita e despesa, binômio que afeta o pedido assertivo das Suplementações Orçamentárias.
> Convém frisar nesse contexto as inovações trazidas pela implementação do novo Sistema de Recursos Humanos do Estado, o RH Bahia, com a adoção de nova metodologia na elaboração das folhas de pagamento, além das recorrentes necessidades de correção nos referidos relatórios de folha.

Quanto à despesa executada através do empenho 09603.0001.20.0000055-4, relativa à regularização do repasse às consignatárias Finasa e Banco Safra, a SAEB informou que devido à insuficiência orçamentária no exercício de 2019, os pagamentos só foram realizados no exercício de 2020 e registrados na contabilidade como DEA, elemento 92, como forma de não agravar os problemas narrados com mais atrasos em repasses financeiros.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Diante do exposto, ficou evidenciado o não atendimento aos requisitos legais para execução das referidas despesas por meio do elemento de despesa 92. A própria Secretaria reconheceu em sua resposta essa situação, como demonstrado na transcrição acima. Em relação à reiterada argumentação acerca de insuficiência orçamentária, a Auditoria transcreve trecho da Lei Federal nº 4.320/1964, que trata sobre os requisitos para que a despesa seja considerada como DEA, que está em sentido oposto ao alegado pela secretaria:

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

2.6.3.5.1 Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários

A Auditoria constatou que saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2019 eram inferiores ao volume de despesas executado por meio de DEA em 2020 em algumas secretarias.

A SESAB empenhou através de DEA um montante R$342,7 milhões superior ao saldo orçamentário ao final do exercício de 2019. Na SECOM, a mesma situação também foi observada. O saldo orçamentário, ao final de 2019, também era inferior às despesas empenhadas através de DEA no exercício de 2020.

Esses números demonstram as distorções causadas por essas irregularidades nos demonstrativos financeiros, tendo em vista a contratação de despesas em volume significativamente superior ao aprovado pelo Poder Legislativo, se considerado que quase a totalidade dessas despesas deveria ser contabilizada ainda no exercício de 2019.

TABELA 44 – Saldo orçamentário ao fim de 2019 X empenhos por DEA no exercício de 2020

Em R$ milhões

Unidade	Saldo Orçamentário Final de 2019	DEA 2020	Diferença
Secretaria da Saúde	215,4	558,1	-342,7
Secretaria de Comunicação Social	0,9	29,2	-28,3

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Através do ofício DAF/SECOM 035/2021, a secretaria encaminhou resposta à solicitação de esclarecimento acerca da assunção de obrigações, em 2020, superiores aos créditos orçamentários ao fim do exercício de 2019.

Após fazer uma explanação sobre a legislação pertinente e o entendimento da secretaria, a SECOM trouxe ainda as alegações que são transcritas a seguir:

> Este tema tem sido recorrente principalmente desde o ano de 2015, configurando apontamento nas contas do Governo do Estado da Bahia, em apertada síntese, a Relatoria desse TCE/BA, ja mencionava:
> […] de fato, a situação retratada evidencia uma grave deficiência:
> (i) nos procedimentos de estimativa das despesas, os quais são conduzidos sob coordenação da SEPLAN em conjunto com a SEFAZ, e respaldam a elaboração das leis orçamentarias anuais, bem como:
> (ii) no controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar tempestivamente o reforço das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, mediante abertura de créditos adicionais, evitando-se, com isso, o não processamento de despesas previamente conhecidas e seu consequente pagamento como DEA no exercício seguinte."(Ref.1826688-50,pg. 316 - relatoria contas de Governo – TCE/BA.)'
> Observe ilustre examinador que o tema em discussão, já vem sendo acusado pelos ilustres auditores dessa Corte de Contas já destacado das Contas de Governo versão 2015, esse Tribunal eleva a falha em tal procedimento orçamentário para a gestão das Secretarias sistêmicas (SEPLAN e SEFAZ) responsáveis por disciplinarem um controle mais efetivo da execução orçamentária em cada exercício fiscal.
> Em recente aprovação das contas do exercício financeiro de 2019 desta Secretaria: PROCESSO: TCE/004460/2018 RELATOR: CONS. João Bonfim REVISOR: CONS. Pedro Lino NATUREZA: PROCESSO DE CONTAS ADMINISTRAÇÃO DIRETA ORIGEM: DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA - DAF VINCULAÇÃO: SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - SECOM, assim pronunciou-se o eminente Conselheiro relator:
> 'Já em relação aos gastos com DEA, entendo que tal utilização ultrapassa a competência do Diretor de Administração e Finanças da SECOM. Trata-se de uma ocorrência sistêmica, que vem sendo tratada nos exames das Contas de Governo, como ocorreu na última apreciação desta Corte, em 27/08/2020, quando emitiu parecer prévio ressalvando a execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e alertando para as distorções causadas pelo uso indevido do seu registro'.
> Diante do exposto, e pela assertiva do Conselheiro Relator - João Bonfim ao reiterar em seu voto que:
> Trata-se de uma ocorrência sistêmica, que vem sendo tratada nos exames das Contas de Governo, como ocorreu na última apreciação desta Corte, em 27/08/2020.
> Aguardamos uma deliberação mais clara pelas Secretarias Sistêmicas (SEFAZ e SEPLAN) no sentido de que o fato não ocorra nos exercícios subsequentes, pois, esta DAF - Diretoria Administrativa e Financeira desta SECOM, anualmente adota os procedimentos necessários a antecipadamente corrigir possíveis deficiências de dotação orçamentaria junto a tais Secretarias.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Diante das alegações apresentadas pela SECOM, a Auditoria reafirma a gravidade da situação que vem sendo objeto de apontamento em Contas de Governo, segundo a própria secretaria, em trecho da resposta encaminhada.

Em resposta à solicitação da Auditoria, a SESAB encaminhou o Ofício GASEC nº 880/2021, no qual a Secretaria informou que no exercício de 2020, as despesas orçamentárias com DEA somaram R$558,1 milhões, sendo R$556,9 milhões da Unidade Orçamentária FESBA e R$1,2 milhão da Unidade Orçamentária HEMOBA. Em seguida, apresentou os seguintes argumentos:

> [...]
> Muito embora os reflexos da economia que atinge o setor privado também impacte o setor público, especialmente pela queda da arrecadação, não temos como demitir médicos, enfermeiras, assistentes sociais, farmacêuticos, auxiliares de enfermagem, nutricionistas, técnicos em radiologia, técnicos de laboratório, etc; adquirir ou manter tomógrafos ressonâncias magnéticas, ambulâncias, aparelhos de RX ou arcos C; bem como, reduzir a aquisição de medicamentos ou não comprar vacinas e antibióticos, ou adquiri-los em menor qualidade ou quantidades inferiores as reais necessidades; não podemos encerrar atividades de um hospital, maternidade, etc.
> Então seria a solução que em razão de frustração de receitas em um exercício, neste mesmo ou no seguinte, reduzíssemos serviços ofertados a população? limitássemos a capacidade de atendimento ou até mesmo fossem encerradas as atividades do Hospital da Criança? do Hospital do Subúrbio? do Hospital Costa do Cacau? do Hospital da Chapada? do Hospital Geral do Estado? das UPAS e Policlínicas? Não construir novas Policlínicas ou ter interrompido a construção do Hospital Metropolitano, que embora sendo financiado com recursos de operação de créditos será amortizado com recursos da saúde e consignados no orçamento? deixar de ser co-partícipe do Programa de Saúde da Família – PSF, Serviço Móvel de Urgência – SAMU, entre outros incentivos?
> [...]

Quanto às alegações citadas acima, a Auditoria entende que o cumprimento da legislação atinente ao elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores não põe em risco a continuidade dos serviços públicos prestados à população baiana, tendo em vista que a prestação de todo e qualquer serviço público deve respeitar os limites estabelecidos em lei.

Ressalte-se que o apontamento vem sendo realizado de forma reiterada em Contas de Governo, não se tratando de situação pontual do exercício de 2020.

Os mandamentos legais, já apresentados nesse tópico, exigem do gestor público a transparência necessária para o amplo controle do orçamento, não permitindo que haja discricionariedade sobre o montante dos gastos realizados em um exercício, sem que haja dotação orçamentária suficiente para tal.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A SESAB também argumentou sobre a legislação que trata dos créditos adicionais, trazendo trechos da Lei Federal nº 4.320/1964 em sua resposta:

> [...]
> Desse modo, as despesas que se tornaram DEA no exercício de 2020 foram consignadas em créditos e dotações próprias no exercício de 2019, **porém em quantidades insuficientes (grifo da Auditoria)**, razão de terem sido as diferenças a serem pagas, reconhecidas pelo gestor e consignadas na competência do orçamento de empenho, na forma do art. 35, financiadas com recursos financeiros arrecadados no exercício de empenho, e do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2019, na forma legal.
> Entende-se ainda que **se esta SESAB utilizasse o saldo remanescente do superávit financeiro existente nas específicas fontes de recursos, para suplementar o orçamento de 2019**, o valor considerado ultrapassado de DEA não seria o mesmo apurado pelo TCE, notadamente se fosse de conhecimento desta Secretaria os saldos financeiros das fontes 100, 125 e 130, concentrados no Caixa Único do Estado. **De igual modo, produziriam superávit financeiro no exercício de 2019 receitas ingressadas após o limite estabelecido pelo Decreto de Encerramento do Exercício que foram contabilizadas em 2020, e até mesmo que as foram contabilizadas em 2019, que gerou excesso de arrecadação, mas não houve tempo hábil para a realização de suplementação com essa fonte (grifos da Auditoria).** Esses fatos também influenciaram decisivamente nos resultados apurados pelos auditores.
> Reflete também negativamente no aporte adicional do orçamento da saúde, e consequentemente no DEA, ações judiciais que bloqueiam e sequestram recursos financeiros das contas do Fundo Estadual de Saúde – FESBA e em outros órgãos do Estado, cabendo ao FESBA imediatamente recompor as disponibilidades desses órgãos, além do atendimento de outras demandas judiciais para fornecimento de medicamentos importados para tratamento das mais raras patologias, inclusive sem registro na ANVISA, medicamentos que custam mais de 10.000.000,00 (dez milhões de reais)/ano.
> A situação apresentada por esse Tribunal, relativa a execução de DEA é garantia de continuidade da oferta de serviços, relacionados com a manutenção e funcionamento da saúde pública, despesas essas que tenderão a subsistir. (grifo da Auditoria)
> [...]

Sobre as alegações apresentadas, a Auditoria entende que os arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 são claros quando exigem saldo orçamentário suficiente para realização de qualquer despesa pública, não se admitindo que despesas conhecidas sejam contabilizadas de forma intempestiva, uma vez que tal procedimento não encontra amparo legal.

Quanto ao argumento sobre a possibilidade de suplementação orçamentária oriunda de superavit financeiro, a Auditoria destaca que a informação trazida não é suficiente para alterar o entendimento esboçado pela equipe técnica, tendo em vista que a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

suposta alteração orçamentária não foi realizada, restando caracterizada a execução de DEA no exercício de 2020 em montante superior aos créditos orçamentários do final do exercício de 2019.

A partir da leitura conjunta dos arts. 58 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, conclui-se que o empenho representa a autorização prévia para execução de uma despesa, concedida por quem tem a devida competência, gerando uma obrigação para o Estado.

A extrapolação dos saldos orçamentários, então, não obedece ao que está preconizado nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, uma vez que as unidades não realizaram os empenhos previamente, forçando com isso a execução mediante DEA sem os requisitos legais. Atenta, também, contra o inciso IV do art. 37 da LRF, o qual veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária (ou seja, sem o empenho prévio) e equipara tal transação a uma operação de crédito. Importante ressaltar que a prática observada pode ser enquadrada no art. 11 da Lei Federal nº 1.079, de 10/04/1950, e no art. 359-A do Decreto-Lei Federal nº 2.848, de 07/12/1940.

2.6.3.5.2 Despesas com contas de consumo empenhadas por DEA em 2020

Durante os procedimentos realizados pela Auditoria, foram encontradas despesas com contas de consumo (água, energia, telecomunicação e correios e telégrafos) executadas através do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

Essas despesas referentes à prestação de serviços continuados, de custeio da máquina pública, amparadas por contratos celebrados junto a concessionárias de serviços públicos, não encontram respaldo legal para serem executadas por meio de DEA.

Foram observadas despesas para os serviços supracitados em 21 secretarias de governo estadual, tendo sido executadas por essa sistemática um total de R$8,25 milhões. As secretarias que mais fizeram uso desse expediente foram a SESAB (R$3,45 milhões), a Secretaria de Segurança Pública (R$1,95 milhão) e a SAEB (R$1,26 milhão). Cumpre salientar que a postergação do pagamento dessas despesas, para o exercício de 2020, geraram o pagamento de multas e juros, gastos esses que não geraram qualquer prestação de serviço para a população do Estado da Bahia. A tabela a seguir indica o montante empenhado por DEA para cada serviço mencionado acima.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 45 – DEA com contas de consumo em 2020

Em R$

Elemento e Subelemento de despesa	Serviços	Total Empenhado por DEA
9201	Água e esgoto	178.143
9203	Energia elétrica	2.230.809
9205	Telecomunicação	3.181.945
9219	Correios e telégrafos	2.607.018
9216	Multas e juros	49.163
-	**Total**	**8.247.079**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.3.5.3 Subavaliação dos Restos a Pagar causada pela ausência de prévio empenho e pelo uso irregular de DEA

O uso irregular do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores tem como consequência uma subavaliação na conta de Restos a Pagar. Essa subavaliação ocorre pela não realização do empenho de despesas que tem como competência o exercício vigente, distorcendo as demonstrações financeiras e comprometendo a interpretação do resultado orçamentário.

Como apresentado na tabela 42, anteriormente, a ampla maioria dos processos de pagamento analisados pela Auditoria indicou o uso irregular do elemento de despesa 92 em 2020. Caso fossem realizados os devidos empenhos, sendo obedecido o mandamento legal do prévio empenho, de acordo com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, essas despesas deveriam ser inscritas na conta de Restos a Pagar de acordo com o saldo orçamentário da dotação específica do exercício de competência.

Após a análise da amostra da Auditoria, o montante de despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em Restos a Pagar foi de R$324,8 milhões. A tabela a seguir apresenta os valores para cada secretaria da amostra.

TABELA 46 – Subavaliação dos Restos a Pagar em 2019 nos processos da amostra da auditoria

Em milhões

Secretaria	Valor
SIHS	14,7
SECOM	14,1
SEDUR	78,5

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Secretaria	Valor
SAEB	63,6
SESAB	151,2
SEC	2,6
Total	**324,7**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.3.5.4 Considerações sobre o "Plano de Ação para Atendimento às Recomendações e Ressalvas do Tribunal de Contas do Estado Contas de Governo 2019" no tocante às DEAs

No Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA Sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, foi apresentada como ressalva:

> a) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), como também observado em exercícios anteriores, em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R$1.243,2 milhões empenhado como DEA em 2019, a auditoria analisou processos de pagamentos, que somaram o valor de R$400,6 milhões. Assim, constatou-se que 96,12% dos empenhos de DEA não atendem aos requisitos estabelecidos no referido comando legal (Item 2.4.3.5 da Seção Analítica).

Foi apresentado pelo Governo do Estado da Bahia, o "Plano de Ação para Atendimento às Recomendações e Ressalvas do Tribunal de Contas do Estado Contas de Governo 2019". Nele, a AGE apresentou o que seriam "as ações corretivas e preventivas de ressalvas relativas às contas governamentais".

A partir do que foi argumentado pela AGE, tem-se de início uma consideração que precisa ser feita acerca da tempestividade do reconhecimento da despesa. O momento do reconhecimento da despesa orçamentária está previsto no artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/1964. Lá, está explicitado que "pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas". Para complementar, é importante apresentar o que está estabelecido no artigo 60 da referida lei: "É vedada a realização de despesa sem prévio empenho".

Ao mencionar o texto trazido pelo artigo, qual seja "os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente", no intuito de tentar legitimar o uso de DEA para as situações apontadas pelo TCE/BA como utilização irregular do referido elemento de despesa, aborda-se o mandamento legal de maneira divergente do entendimento da Auditoria. Ao tratar a postergação do reconhecimento da despesa como algo "lógico" e afirmar que "não haveria outra forma de reconhecer tais obrigações se não através de uma rubrica referente a exercícios anteriores", a AGE desconsidera o fato de que os requisitos para o reconhecimento já estavam disponíveis à época e, portanto, já existia o dever de fazê-lo.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Se, de acordo com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho e se pertencem ao exercício as despesas legalmente empenhadas nele, não há regularidade para uso de DEA em situações de despesas previstas em contrato ou despesas de caráter continuado, autorizadas pela administração pública.

Um dos trechos do referido documento apresentado pelo Estado expressa:

> Para a situação apontada na despesa da empresa Telemar na SEC, a 8ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público traz um exemplo similar no item 4.6.1.4. Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) x Indenizações e Restituições x Elemento Próprio, pág. 110:
> 'Uma entidade contrata uma prestação de serviços de limpeza para o período de janeiro a outubro, empenhando a respectiva despesa no elemento próprio 39 (serviços de terceiros – pessoa jurídica). Em novembro, a entidade não renova em tempo o contrato e a empresa contratada mantém a prestação de serviços sem o suporte orçamentário. Somente em dezembro é realizado novo contrato, regularizando a situação. Sem deixar de considerar os impactos legais, a entidade deve empenhar a despesa relativa à prestação de serviços em novembro (dentro do exercício), realizada sem contrato, no elemento próprio que retrate a prestação de serviços, ou seja, no elemento 39. Nesse caso, não deve ser utilizado o elemento 93, pois a despesa está sendo paga diretamente à empresa contratada por conta de uma relação contratual, mesmo observado que a relação contenha vícios de legalidade e que se saliente o dever dos mesmos serem sanados, visto que não deve a Administração Pública locupletar-se com o serviço prestado por outrem. Assim, resta claro que não há natureza de restituição decorrente de valores pagos a maior ou mesmo indevidos por parte da empresa prestadora de serviços, nem ação ou omissão do ente público que mereça reparação por danos morais ou materiais. **Caso tal despesa venha a ser empenhada no exercício seguinte à prestação de serviços, utilizar-se-á o elemento 92**. **Grifo nosso.**
> Observa-se que o MCASP traz situação muito similar ao caso da SEC, onde a obrigação já era conhecida, pois se tratava de uma despesa regular. Logicamente o Manual orienta a execução da despesa de forma prévia, com o empenho no elemento 39. Contudo, para os casos em que o empenho seja realizado no exercício seguinte, o Manual é claro em afirmar que se trata de despesa do elemento 92 – Despesas de exercícios anteriores. Ou seja, o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o artigo 37 da Lei 4.320, e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

Quanto a essa primeira citação ao MCASP 8ª edição abordada no texto, principalmente no grifo realizado pela AGE, não há analogia a ser feita para o caso. O empenho da referida despesa não deveria ter sido realizado no exercício seguinte, pois as condições para que ele fosse efetuado tempestivamente estavam à disposição do ordenador de despesa. A lei que trata sobre o tema não atribui discricionariedade ao

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

gestor para que ele decida sobre o momento oportuno para o reconhecimento da despesa pública.

Em outro trecho do documento, está dito:

> Na análise de todo o conteúdo do MCASP, estes conceitos ficam claros, pois há a definição de que um fato gera aspectos patrimoniais e orçamentários, conforme item 4.5. PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS REFERENTES À DESPESA ORÇAMENTÁRIA, o qual menciona o art. 35 da Lei 4.320, que dispõe que pertencem ao exercício financeiro as despesas legalmente empenhadas: "Observa-se que o ato da emissão do empenho, **na ótica orçamentária**, constitui a despesa orçamentária e o passivo financeiro para fins de cálculo do superávit financeiro." **Grifo nosso.**
> O MCASP diferencia os aspectos orçamentários e patrimoniais, onde o primeiro se refere à execução da despesa e da receita sobre a ótica da Lei 4.320, e o segundo se refere à essência da contabilidade:
> 'Entretanto, a ótica implementada pela Lei nº 4.320/1964 não é suficiente para a correta mensuração, avaliação e registro dos fatos contábeis do setor público. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o regime da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das transações e outros eventos sobre o patrimônio são reconhecidos quando ocorrem, independentemente de recebimento ou pagamento. **Nessa lógica, também não há exigência de que as despesas orçamentárias sejam empenhadas ou que as receitas orçamentárias sejam efetivamente arrecadadas para que haja o devido reconhecimento sob o ponto de vista patrimonial'. Grifo nosso.**
> Tais pontos foram levantados para demonstrar que a Lei 4.320 se refere ao campo orçamentário, e esta premissa é fundamental para a sua correta interpretação. Há, no MCASP, outros diversos trechos que reforçam esta tese. Assim, conforme já abordado, quando a Lei 4.320, no caput do art. 37, se refere aos "compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente", esse reconhecimento não é contratual ou patrimonial. A Lei está abordando o reconhecimento orçamentário, o qual se dá na despesa que é legalmente empenhada naquele orçamento.
> Todos os argumentos expostos até aqui são necessários para demonstrar ao Tribunal que não é coerente a conclusão de que há ilegalidade na execução da despesa de exercícios anteriores, nos casos em que o Estado já conhecia a existência de tais obrigações.

Em relação a segunda citação ao MCASP 8ª edição transcrita acima, o trecho grifado pela AGE corrobora para o entendimento de que os registros contábeis devem obedecer aos mandamentos legais. A Auditoria entende que tanto os registros que se referem ao sistema orçamentário quanto aos do sistema patrimonial devem ser realizados de acordo com o que está estabelecido na legislação pertinente aos temas, não havendo antagonismo entre ambos.

No tocante à alegação de que o volume de despesas empenhadas por DEA pelo Estado é de pouca representatividade, trata-se de opinião que não encontra suporte

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

nos fatos e diverge do entendimento da Auditoria. De maneira recorrente, desde o exercício de 2015, a Auditoria tem alertado para a situação grave da utilização do elemento de despesa 92, sendo inclusive capaz de distorcer os demonstrativos financeiros apresentados pelo Estado. Ressalte-se que o TCE/BA ressalvou a aprovação das contas de governo de 2019, baseada também na irregular execução de Despesas de Exercícios Anteriores.

Diante do que foi apresentado ao longo do presente capítulo, conclui-se que, em relação aos procedimentos relacionados às DEAs, a conjuntura é grave, acima de tudo pela reincidência e exiguidade de ações saneadoras para o problema.

2.6.3.5.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
À execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R$1.226,0 milhões executados como DEA em 2020, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R$399,0 milhões. Constatou-se que 98,4% dos empenhos de DEA analisados não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal; e À assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB e na SECOM, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2019 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2020.
Determinações ao Governo do Estado
Que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF; e Que os registros contábeis relacionados às despesas públicas sejam realizados de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; em conformidade com o MCASP, 8ª edição (Item 4.4.2, fl.102); observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13/2018, de modo que a execução da despesa seja realizada visando a transparência e respeitando os limites aprovados no orçamento público pelo Poder Legislativo, conforme mandamento do inciso IV do art. 37 da LRF, o qual veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária e equipara tal transação a uma operação de crédito.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Alerta do art. 59, §1, inciso V da LRF
Distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores representam irregularidades na gestão orçamentária; e Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM e na SESAB representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.6.3.6 Restos a Pagar

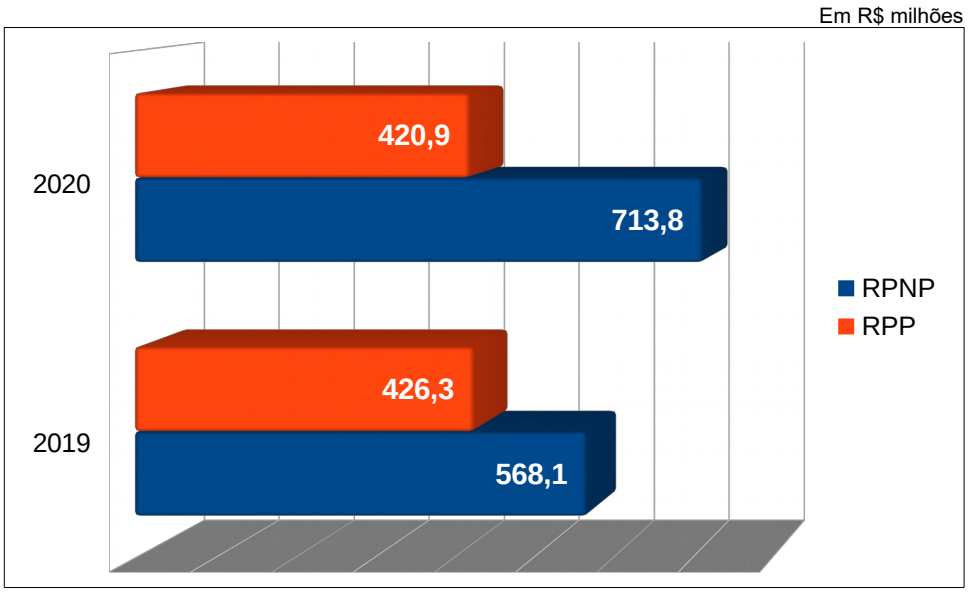
São considerados restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, estando a sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente. O conceito de Restos a Pagar (RP) está relacionado com os estágios da despesa pública, sendo eles o empenho, a liquidação e o pagamento.

Quando o pagamento não é realizado no próprio exercício, é feita à inscrição em RP. Na inscrição, os RP são classificados em RP Processados (RPP) e RP Não Processados (RPNP). A inscrição em RP é o que permite que a despesa continue a ser realizada no exercício seguinte.

2.6.3.6.1 Subavaliação de despesas inscritas em Restos a Pagar

De acordo com o Sistema FIPLAN Gerencial, o total de despesas inscritas em Restos a Pagar, no exercício de 2020, foi de R$1.134,8 milhões, o que representa um aumento de 14,1% em relação ao exercício anterior (R$994,3 milhões), conforme divulgado nas DCCEs de (fl. 69) do Estado da Bahia.

GRÁFICO 10 – Comparativo de inscrição em restos a pagar – 2020 x 2019



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

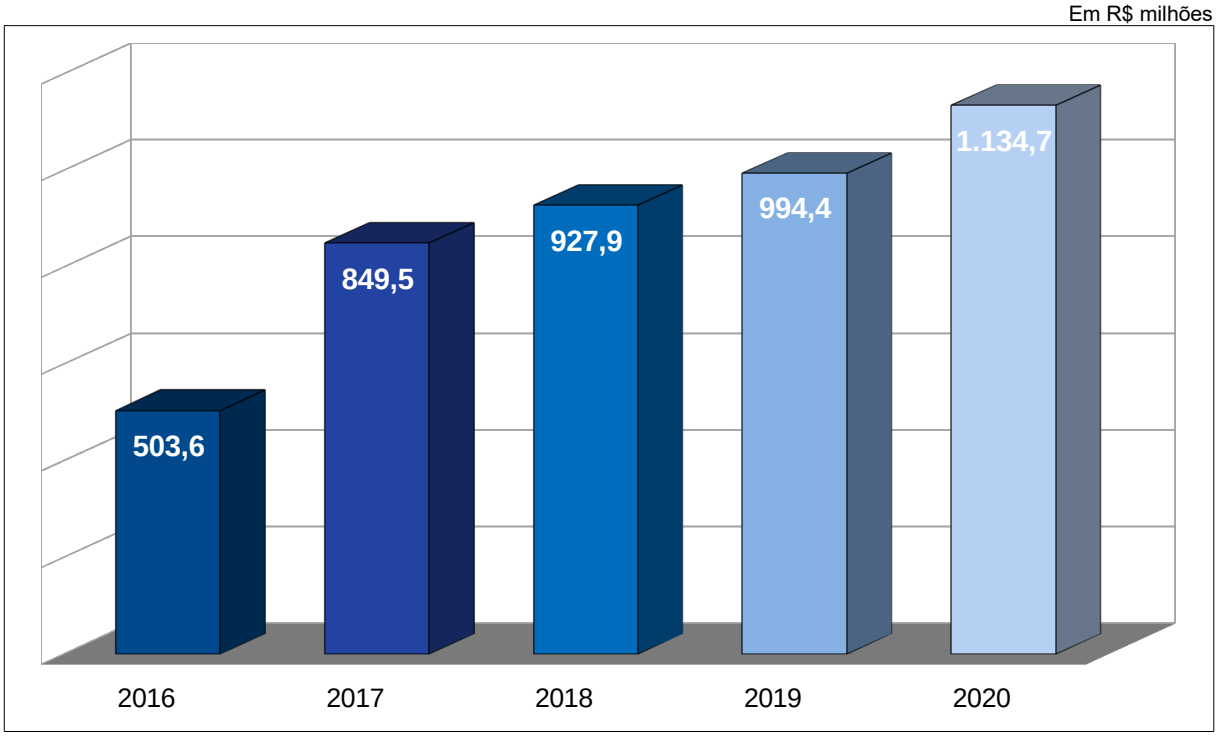
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

No intuito de verificar a tendência de aumento no exercício de 2020, em relação a 2019, foram pesquisados os valores de inscrição em restos a pagar para os últimos 5 exercícios. Foi possível evidenciar a trajetória crescente das despesas inscritas em restos a pagar ao fim de cada exercício.

Do exercício de 2016 até o de 2020, o crescimento da rubrica RP alcançou 125,3%, passando de R$503,6 milhões para R$1.134,8 milhões.

GRÁFICO 11 – Evolução de despesas inscritas em Restos a Pagar – 2016 a 2020

Em R$ milhões



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Embora tenha se verificado que houve crescimento dos RPs inscritos em 2020, a análise das DEAs (item 2.6.3.5 desse relatório) evidenciou que 98,44% da despesa executada por meio de DEA, no exercício de 2020, não respeitou os requisitos legais, tendo em vista que era conhecida antes do encerramento do exercício de 2019, razão pela qual deveria ter sido inscrita nos RPs de 2019. O montante de despesas executadas como DEA que deveriam ter sido inscritas em RPs foi de R$324,8 milhões.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

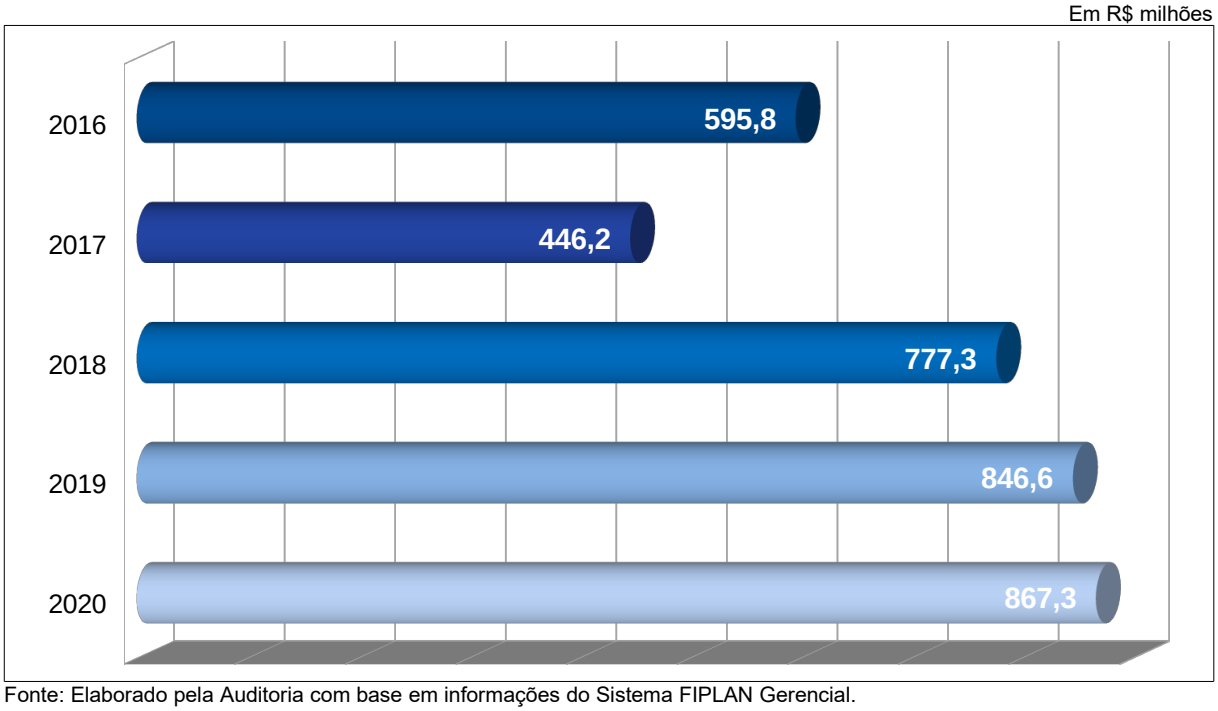
Registre-se que, a omissão de inscrição em RPs, para os casos de despesas conhecidas antes do encerramento do exercício, cujos fatos geradores já tenham ocorrido, representa irregularidade grave, sobretudo, por deixar de evidenciar nos demonstrativos contábeis e fiscais, obrigações já assumidas pelo Estado, comprometendo, com isso, atuações dos controles interno, externo e social.

O volume de despesas pagas pelo Poder Executivo, referente a rubrica de RP, tem crescido nos últimos exercícios. Em 2020, foram pagos R$867,3 milhões, valor 2,4% superior ao apurado no exercício de 2019.

A trajetória das despesas pagas na rubrica de Restos a Pagar pode ser observada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 12 – Despesas pagas em restos a pagar por exercício – 2016 a 2020

Em R$ milhões



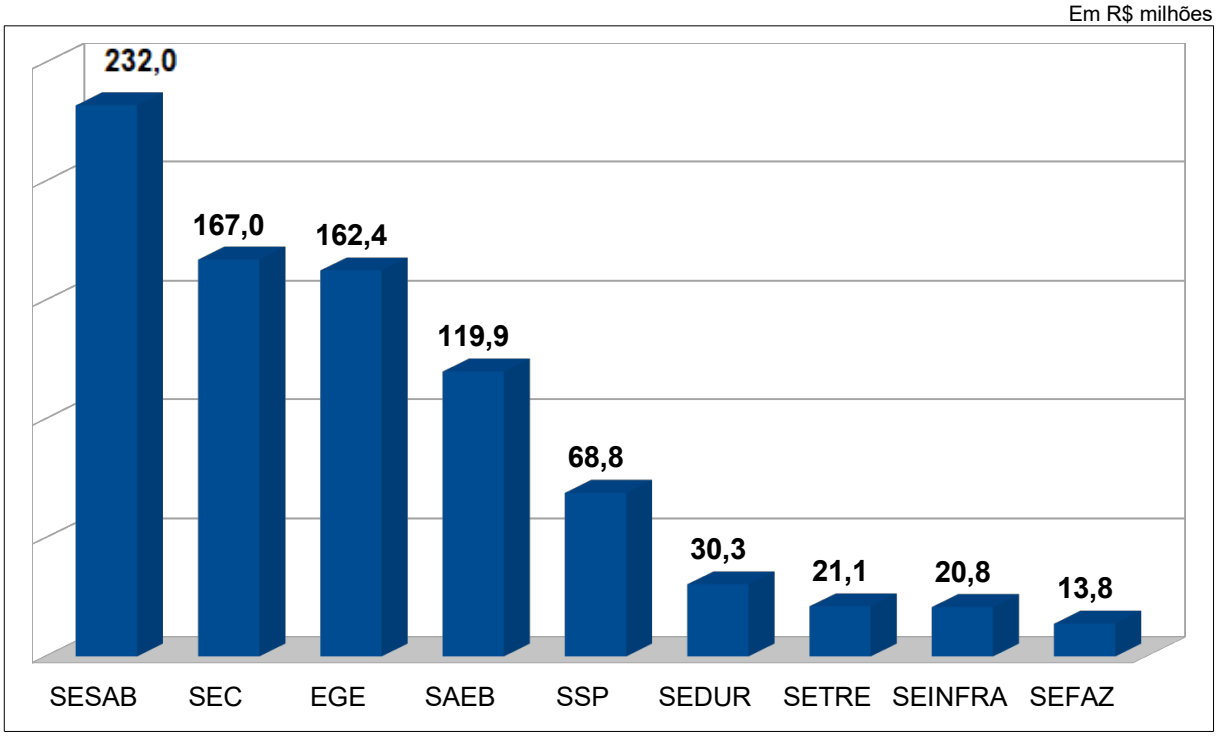
Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Quando observados os pagamentos de RP no exercício de 2020, por secretaria, a SESAB foi a que mais executou despesas nessa rubrica, seguida da SEC e dos Encargos Gerais do Estado (EGE). No gráfico a seguir, estão demonstrados os volumes de pagamentos para secretarias com valores totais superiores a R$10,0 milhões, na rubrica de Restos a Pagar, no exercício de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

GRÁFICO 13 – Despesas pagas em restos a pagar por secretaria em 2020

Em R$ milhões



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

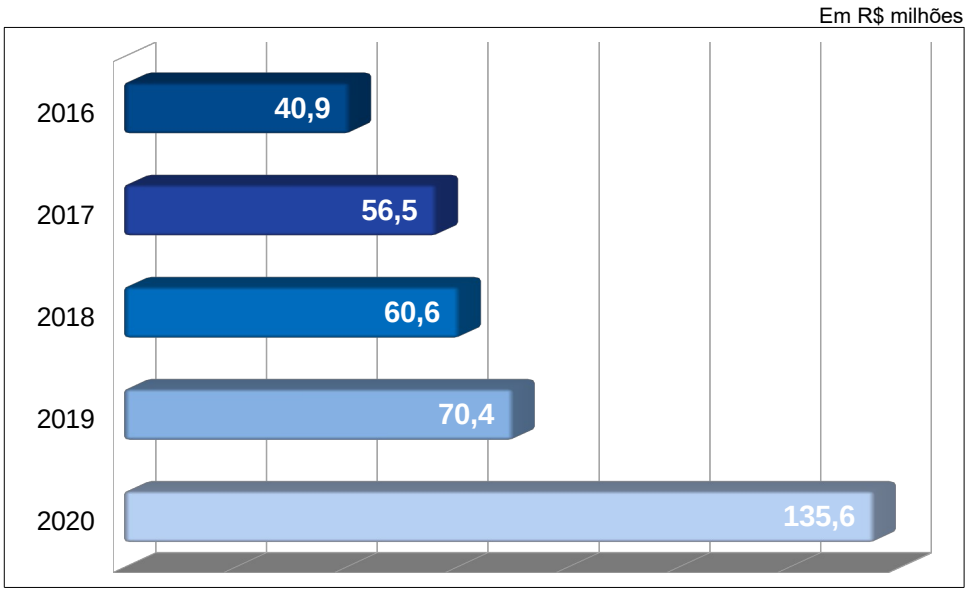
2.6.3.6.2 Cancelamentos de despesas inscritas em Restos a Pagar

Em consulta realizada no Sistema FIPLAN Gerencial, verificou-se que o Estado efetuou o cancelamento de Restos a Pagar no montante de R$135,6 milhões no exercício de 2020. Desse total, 91,3% dos Restos a Pagar cancelados pertenciam ao exercício de 2019.

Quando observados os cancelamentos de Restos a Pagar realizados entre os anos de 2016 a 2020, nota-se que eles acompanham a tendência de crescimento das inscrições de Restos a Pagar no mesmo período. No exercício de 2020, porém, o cancelamento de Restos a Pagar foi 92,6% superior ao exercício anterior, crescimento muito acima do verificado nas inscrições de Restos a Pagar em 2020, em relação a 2019 (14,1%).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

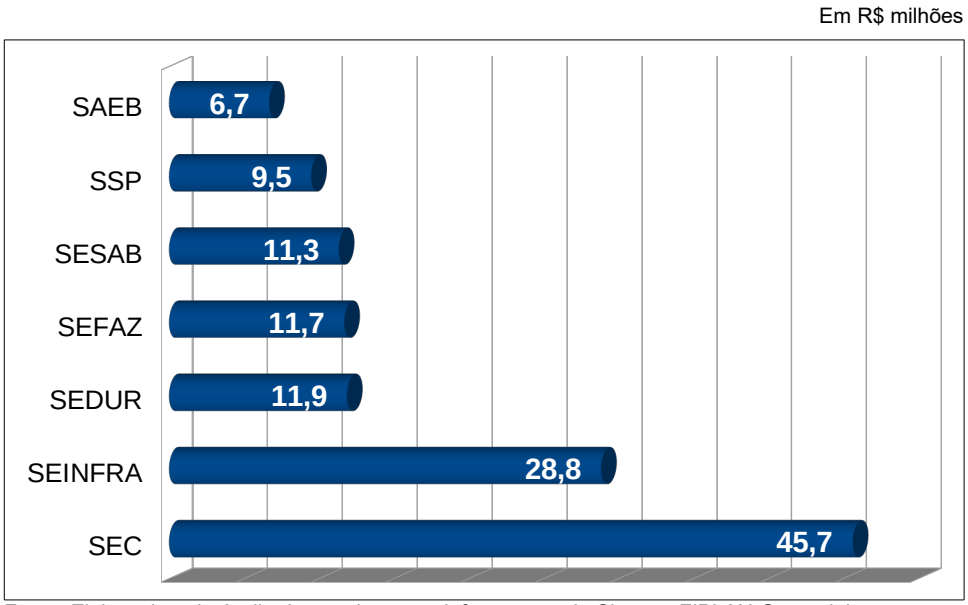
GRÁFICO 14 – Restos a pagar cancelados por exercício – 2016 a 2020



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Em seguida, foi realizada análise de cancelamentos de Restos a Pagar por secretaria. Foi observado que dentre as secretarias que mais realizaram cancelamento está a Secretaria da Educação, seguida da Secretaria de Infraestrutura. O gráfico a seguir apresenta as secretarias do estado que tiveram volume de cancelamento de RP superiores a R$5,0 milhões no exercício de 2020.

GRÁFICO 15 – Restos a pagar cancelados por secretaria – 2020



Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Após analisar as inscrições, os pagamentos e os cancelamentos de restos a pagar no exercício de 2020 e realizar comparações com os 5 últimos exercícios, foram verificados os saldos dos restos a pagar ao fim do exercício de 2020. Na tabela a seguir, constam os saldos de restos a pagar por exercício de inscrição e o saldo total de restos a pagar, quando consideradas as inscrições realizadas no exercício de 2020.

TABELA 47 – Saldo total de RP ao fim do exercício de 2020

Em R$ milhões

Exercício RP	Saldo
2013	0,1
2014	0,0
2015	0,4
2016	0,7
2017	1,9
2018	12,9
2019	5,3
Subtotal	**21,3**
RPs inscritos em 2020	1.134,8
Total	**1.156,1**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Sistema FIPLAN Gerencial.

De acordo com a Lei Complementar Federal nº 101/2000 – LRF, no seu art. 53, inciso V, o Estado tem o dever de apresentar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (a ser publicado até 30 após o encerramento de cada bimestre), que deve acompanhar demonstrativos relativos aos RPs, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar. Ainda, no que se refere à exigência do Relatório de Gestão Fiscal, no art. 55, inciso III:

> Art. 55. O relatório conterá [...]
> III - demonstrativos, no último quadrimestre:
> a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
> b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
> 1) liquidadas;
> 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
> 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
> 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
> c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ainda em referência à Lei de Responsabilidade Fiscal, na Seção VI – Da Fiscalização da Gestão Fiscal, o art. 59 atribui ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, a fiscalização do cumprimento da referida legislação, destacando mais uma vez a importância dos Restos a Pagar. Assim está disposto:

> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:
> […]
> II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar.

Ao longo do presente tópico, buscou-se evidenciar as despesas contratadas pelo estado da Bahia, no exercício de 2020, e que não puderam ser completamente executadas ao longo do exercício. Ainda, um panorama dessas despesas nos exercícios anteriores, de forma a permitir a comparação entre os exercícios. É imprescindível que essas despesas, denominadas de Restos a Pagar, sejam contabilizadas corretamente, de modo que permita ao cidadão acompanhar a evolução e o tratamento dado aos compromissos assumidos pela Administração e à dívida pública.

2.6.3.6.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
À subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de R$324,7 milhões, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, §1º da LRF.
Determinações ao Governo do Estado
Que todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, sejam devidamente inscritos em Restos a Pagar, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964, c/ c o art. 50 da LRF e procedimentos contábeis constantes nas fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição.
Alerta do art. 59, §1, inciso V da LRF
Subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de R$324,7 milhões representa irregularidade na gestão orçamentária.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.7 Devolução de Recursos Federais

De acordo com as DCCEs de 2020, o Poder Executivo do Estado da Bahia obteve receitas relacionadas com transferências voluntárias (convênios) junto ao governo federal no montante de R$384,8 milhões[105]. Entretanto, o executivo vem demonstrando, de maneira reiterada, ineficiência no aproveitamento dos recursos captados, uma vez que valores significativos têm sido devolvidos, conforme evidenciado na tabela a seguir:

TABELA 48 – Comparativo entre captação e devolução de recursos federais – 2017 a 2020

Em R$ milhões

Exercício	Captado(1) (a)	Devolvido (b)	% (b/a)
2017	900,3	80,2	8,91%
2018	596,1	44,0	7,38%
2019	517,0	54,4	10,52%
2020	384,8	41,8	10,86%
Total	**2.398,2**	**220,4**	**9,19%**

Fontes: DCCEs de 2020, fls. 156-157, Sistema Mirante e cálculos da Auditoria.
Nota: (1) Obtido pela soma das transferências correntes e de capital.

Saliente-se que, desde pelo menos 2016, os pareces prévios sobre as contas do chefe do poder executivo do Estado da Bahia têm indicado deficiências nos controles internos relacionados aos convênios de captação, culminando, em 2018, na seguinte recomendação: "19) aprimorar os controles relacionados aos convênios de captação, de modo a evitar a perda de recursos por ineficiência administrativa (item 2.4.4.2)". No acompanhamento realizado durante os trabalhos auditoriais das contas de governo de 2019, foi constatado que os problemas persistiam.

Naquela oportunidade, a AGE informou[106] que a Superintendência de Cooperação Técnica e Financeira para o Desenvolvimento (SPF/SEFAZ) passou a realizar uma série de ações contínuas de comunicação, monitoramento e acompanhamento dos convênios de captação, dentre as quais destaca-se o monitoramento tempestivo de liberação de recursos pelo concedente. Desenvolveu, também, ações classificadas como concluídas, de capacitação e instrumentalização das unidades gestoras e Coordenadorias de Controle Interno com informações de execução dos convênios. Dentre estas, cite-se o fornecimento às CCIs de relatórios mensais de execução dos Instrumentos de Captação.

Entretanto, apesar destas ações, o Poder Executivo efetuou pagamentos em 2020, a título de devolução de recursos recebidos por convênios, no valor total de R$41,8 milhões (Ação "8007 – Restituição de Convênio, Contrato de Repasse e Operação de Crédito"). Tal ocorrência foi verificada nas seguintes secretarias:

105 Constante das DCCEs de 2020, fls. 157-158.
106 Informação constante no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações das Contas de Governo 2018, encaminhado ao TCE/BA por meio do Ofício AGE nº 42, de 28/02/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 49 – Devolução de recursos federais por secretaria

Em R$ milhões

Secretaria	Devolvido
Secretaria da Saúde (SESAB)	14,2
Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS)	10,5
Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR)	5,5
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE)	4,2
Outras secretarias	7,4
Total	**41,8**

Fonte: Sistema Mirante.

Da análise das devoluções, pelo critério de amostragem, evidenciou-se que parte dos pagamentos foram decorrentes de situações normais à execução dos instrumentos, a exemplo de obras concluídas ou aquisições realizadas por valor inferior ao repassado. Entretanto, foram identificados casos de devolução associados à ineficiência administrativa das unidades analisadas.

A Auditoria encaminhou solicitações de esclarecimentos à SESAB, SIHS, SDR e SETRE, considerando a materialidade dos valores envolvidos, requerendo que as pastas apresentassem motivação circunstanciada sobre a devolução aos cofres da União de recursos originários de convênios, assim requisitou também que fossem apresentadas as respectivas evidências. Da análise das respostas e informações coletadas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) do governo federal e no Sistema FIPLAN, a Auditoria conclui o quanto detalhado na tabela abaixo. Observa-se que do total da amostra de R$25,9 milhões, R$11,0 milhões foram devolvidos por ineficiência administrativa, representando cerca de 42,47% da amostra e, aproximadamente, 26,32% do total devolvido no exercício de 2020.

TABELA 50 – Devoluções de recursos federais por ineficiência administrativa

Em R$ milhões

Secretaria/ UO	Convênio	Repasse Previsto	Repasse Liberado (a)	Devolução (b)	% (b/a)	Motivo da devolução
SESAB/ FESBA	775431/2012	9,9	9,9	3,8	38,38%	Ineficiência administrativa (quantitativo de profissionais treinados inferior ao previsto em convênio).
SIHS/APG	TC/PAC nº 0294/2012	10,2	6,1	5,9	96,85%	Ineficiência administrativa (Obra não iniciada).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Secretaria/ UO	Convênio	Repasse Previsto	Repasse Liberado (a)	Devolução (b)	% (b/a)	Motivo da devolução
SETRE/APG	821938/2015	7,8	1,5	1,3	84,17%	Ineficiência adminstrativa (dificuldades operacionais de execução).

Fontes: Sistema FIPLAN Operacional (relatórios GRC-40) e respostas das secretarias.

O convênio 775431/2012, firmado entre a União e o Estado da Bahia, por intermédio do Ministério da Saúde e da SESAB, respectivamente, tinha como objeto promover a qualificação e a educação permanente dos profissionais da saúde do SUS, assim como promover a desprecarização dos vínculos de trabalho da saúde e a qualificação da gestão do trabalho, com vistas a qualificação de 1.600 profissionais. A SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 506/2021, protocolado no TCE/BA em 09/04/2021, em resposta à solicitação CG nº 63 – OS 103/2020, informa que o repasse ocorreu em parcela única em 2013 e o fim de vigência do instrumento era junho de 2019. Informa também que foram qualificados 481 profissionais de nível superior e que, em 01/11/2018 encaminhou solicitação ao Ministério da Saúde solicitando prorrogação do Convênio para que fosse possível realizar a capacitação de 1.200 profissionais de nível técnico no primeiro semestre de 2019. Entretanto, o pedido foi negado pelo ministério. Cabe ressaltar que a SESAB instaurou sindicância para apurar possíveis irregularidades.

Portanto, decorridos seis anos entre o recebimento dos recursos e o fim de vigência do convênio, a Auditoria entende que a pasta não foi capaz de executar o instrumento em sua plenitude por ineficiência administrativa.

No caso da SIHS, em relação ao instrumento TC/PAC nº 00294/2012 – SES JAGUARARI, cujo objeto era a execução de sistema de abastecimento de água no município de Jaguarari/BA, com vigência de 22/05/2012 a 10/02/2020, a pasta se reservou a afirmar, em resposta à solicitação CG nº 61 – OS 103/2020, de 05/03/02020, que a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) não prorrogou o instrumento e a obra não chegou a ser iniciada. No entanto, não apresentou nenhuma justificativa do porquê a obra não teve sequer início. Portanto, a Auditoria conclui que, neste caso, os R$5,9 milhões foram devolvidos por ineficiência administrativa, considerando que não houve execução das obras, decorridos quase 8 anos desde a assinatura do instrumento até o fim de sua vigência.

O convênio SICONV nº 821938/2015, assinado entre o governo federal e a SETRE, tinha como objeto a execução do projeto de implantação da rede estadual com seis Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) territoriais de economia solidária e desenvolvimento local sustentável. Ocorre que, dos R$7,8 milhões previstos, foram repassados apenas R$1,5 milhão, pois a documentação necessária para aprovação de cinco das seis metas nunca chegou a ser concretizada. A SETRE, em resposta à solicitação CG nº 64 – OS 103/2020, de 05/03/2021, informa que:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Em novembro de 2017 a SETRE recebeu o Ofício nº 50590/2017/SEI/MC-TIC que apresentou o Parecer Técnico SEPED/DEPIS/CGET n° 3244/2017 do MCTI, o qual informou que **foi aprovado/depositado apenas o recurso alusivo à implantação do Centro Vocacional Tecnológico de Fomento à Cadeia Produtiva do Cacau – CVT Cacau**, que constitui a Meta II do Convênio, no valor de R$ 1.527.389,15 podendo a SETRE executar, portanto, apenas o CVT aprovado e **os demais permaneceram em cláusula suspensiva.** (grifo da Auditoria)

Portanto, embora a SETRE alegue ter apresentado documentações complementares, conclui-se que a pasta não foi capaz de adotar todas as providências necessárias e suficientes para receber os recursos para execução dos outros cinco CVTs. Em relação ao CVT Cacau, único aprovado pelo concedente, a SETRE informa que o referido centro não foi executado em sua totalidade pelos seguintes motivos:

> **Problemas como dificuldade da organização dos agricultores da cadeia do cacau e ausência de apoio territorial contribuíram para que a OSC não avançasse na execução** e para que a SETRE não repassasse o valor total pactuado no Termo de Colaboração nº 013/2019. […] **A Pandemia de Covid-19 contribuiu significativamente como entrave para execução das metas** do Termo de Colaboração, o principal resultado foi a inauguração do CVT Cacau em 21/10/2020, data próxima ao encerramento do Convênio com o Governo Federal, fato que impôs a SETRE a necessidade de interromper a execução das demais metas da parceria sem o repasse de todas as parcelas para a OSC, como já informado. A parceria com a OSC foi interrompida, pois o recurso não poderia mais ser aplicado devido ao término da vigência do Convênio com o MCTI, o qual não analisou/aprovou o pedido de aditivo de prorrogação de prazo até 30/09/2021 formulado por meio do Ofício GAB/SEC nº 122/2020 demandado conforme anexos. (grifo da Auditoria)

Diante das alegações apresentadas, a Auditoria entende que as questões operacionais enfrentadas pela SETRE, caso bem geridas, poderiam ser superadas. Além disso, a Auditoria não considera razoável imputar à pandemia da COVID-19, que passou a impactar as atividades do Estado a partir de março de 2020, como motivação suficiente que justifique o atraso, considerando que o repasse dos recursos ocorreu em 2017.

Portanto, apesar das ações empreendidas pelo estado para melhorar os controles internos e a eficiência administrativa na gestão dos convênios de captação, elas ainda não foram suficientes para evitar ou, pelo menos, reduzir a devolução de recursos durante o exercício de 2020. Em verdade, houve um aumento percentual se comparado à 2019, conforme tabela 48.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.7.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Que aprimore os controles relacionados aos convênios de captação, de modo a evitar a perda de recursos por ineficiência administrativa.

2.6.3.8 Transferências Voluntárias de Recursos Estaduais

O Balanço Consolidado reflete, em 31/12/2020, saldo no Ativo de R$934,3 milhões relacionado aos repasses voluntários para entidades governamentais e não governamentais, por meio de instrumentos de convênios ou congêneres, pendentes da comprovação da aplicação dos recursos. Nas Notas Explicativas[107] consta apenas o detalhamento do saldo por Unidade Orçamentária (UO), na forma a seguir resumida:

TABELA 51 – Saldos contábeis dos convênios de repasse para prefeituras e ONGs, e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas

Em R$ milhões

UO	Secretaria	Secretaria/Órgão	2020
18401	SDR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional	356,3
12602	SJDHDS	Fundo Estadual de Assistência Social	195,7
12101	SJDHDS	Assessoria de Planejamento e Gestão	121,1
26401	SEDUR	Companhia de Desenvolvimento Urbano	93,9
19601	SESAB	Fundo Estadual de Saúde	54,1
Outros órgãos/unidades com saldos inferiores a R$25 milhões			113,2
Total			**934,3**

Fonte: Sistema FIPLAN.

Além desta rubrica contábil, as contas a seguir também se relacionam à matéria:

- Convênios concedidos a comprovar – transferidos (código 1138196), com saldo em 31/12/2020 de R$1,7 milhão, apenas na Superintendência de Proteção e Defesa Civil (SUDEC) (UO 14801), Unidade pertencente a estrutura da Casa Civil, e
- Responsabilidade a apurar na prestação de contas (código 113410199904), cujo saldo em 31/12/2020 era de R$0,7 milhão, relacionado aos instrumentos com inconsistências na prestação de contas.

[107] Fl. 77, DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.8.1 Ausências de informações sobre as transferências voluntárias nas DCCEs de 2020

Os dados, informações e comentários constantes nas DCCEs de 2020, inclusive em notas explicativas e anexos, carecem de elementos que evidenciem a situação das transferências voluntárias ao final do exercício, bem como as ações realizadas durante o exercício.

Nesse sentido, deveriam ser apresentados dados acompanhados de comentários concisos, com relação:

- às ações de governo, incluindo o volume financeiro, o quantitativo de instrumentos firmados no ano, o montante repassado e o saldo dos projetos em curso;
- à natureza do objeto pactuado: serviços de assistência social (contínua, ou não), execução de obra, compra de equipamento, fomento a ação educacional, etc.
- ao estágio de evolução dos projetos: em execução, concluídos, em fase de prestação de contas, cancelados/interrompidos, etc.;
- à natureza jurídica do convenente: órgão governamental (município ou união), não governamental ou pessoa física;
- à dimensão da adimplência e inadimplência referente à apresentação das prestações de contas parciais e finais, e
- às medidas administrativas e judiciais adotadas em derredor da inadimplência, desde a cobrança administrativa, em processo de tomada de contas, até a formulação de ação judicial de cobrança, denúncia ao Ministério Público, envio ao TCE/TCM, etc.

Ademais, parte dos eventos acima indicados deveriam ser objeto de segregação em rubricas contábeis próprias, mormente no Balanço Patrimonial, em linha com as classificações contidas nas ferramentas de controle interno/gerencial, principalmente os relativos a: inadimplência, natureza dos termos, situação dos projetos e aplicação de penalidades aos partícipes, etc. de forma a melhor evidenciar os eventos e saldos, considerando as características e o grau de exigibilidade inerentes a cada tipo de conta a receber.

2.6.3.8.2 Saldos das contas de convênios e congêneres no Balanço Patrimonial de 2020

Do confronto dos saldos contábeis apresentados no Balanço Patrimonial, em 31/12/2020, com os relatórios do Painel de Controle Interno, foram apuradas diferenças superiores a 28,03%, tanto no quantitativo de termos, como nos saldos, conforme demonstrado a seguir:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 52 – Comparativo de Informações sobre saldos de convênios e congêneres, contábeis – Sistema FIPLAN x Painel de Controle Interno

Em R$ milhões

Aspecto avaliado	Fonte de informação			%
	Sistema FIPLAN Contabilidade	Painel de Controle Interno	Diferença	
Total dos instrumentos com saldo pendente de prestação de contas, incluindo os em vigência:				
Quantidade	6.086	8.087	2.001	32,88%
Saldo financeiro	R$934,3	R$1.196,2	R$261,9	28,03%

Fontes: Sistema FIPLAN e Relatório do Painel de Controle Interno.

2.6.3.8.3 Inadimplência relacionada à Prestação de Contas dos convênios e congêneres

Com relação aos acordos em situação de inadimplência por falta de prestação de contas, verificou-se, através de filtro aplicado no Sistema Mirante, na base de dados sobre convênios do Sistema FIPLAN, do conjunto de termos com desembolso e na situação de "inadimplência por prestação de contas" não baixada até 31/12/2020, que existiam 791 termos, totalizando repasses no montante de R$205,7 milhões.

Em consulta direta à base de dados do Sistema FIPLAN, efetuou-se pesquisa em função denominada "Providência contra irregularidade"[108], sendo constatadas informações relativas a 368 instrumentos, totalizando R$123,5 milhões, classificadas por natureza do procedimento de cobrança adotado, dos seguintes tipos:

- 08 termos com "interrupção de repasse", "expedição de ofício" ou "registro da inadimplência do convenente no sistema corporativo";
- 108 com "instauração da tomada de contas";
- 237 com indicação "ações judiciais contra ex-gestor"; e
- 15 indicando "ação judicial movida por convenente".

Ocorre que, da análise deste módulo do Sistema FIPLAN, percebe-se que:

a) não está adequadamente parametrizada com as outras funções do Sistema, pois o quantitativo é bastante inferior ao indicado no Painel de Controle Interno e no Sistema Mirante;

b) carece de atualização contínua das informações e não possui campos para compilar informações relacionadas ao resultado do exame pelo controle interno, quanto à natureza das irregularidades apuradas;

[108] Opção de consulta: Documentos/Despesa/Cadastramento (CDD)/Instrumentos Contratuais (INT).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

c) não possui campos para catalogação de dados relativos aos encaminhamentos promovidos junto aos demais órgãos de controle (TCE/TCM/Ministério Público).

No que se refere à inadimplência na prestação de contas dos ajustes, o Balanço Patrimonial demonstra, de forma mais evidente, apenas a conta de "Responsabilidade a apurar na prestação de contas" (código 113410199904), cujo saldo em 31/12/2020 era de apenas R$0,7 milhão.

Sobre os aspectos contábeis do registro no Sistema FIPLAN, relacionados aos eventos e a situação dos instrumentos de repasse, inclusive inerentes à inadimplência, a DICOP/SEFAZ comentou[109]:

> Cabe mais uma vez salientar, como já sinalizado em outras auditorias, que o Fiplan não é e não pretende ser o sistema de gestão dos convênios do Estado. O foco do Fiplan é o planejamento, finanças e contabilidade, com foco na execução orçamentária, financeira e patrimonial. Qualquer tratativa para alterações dos controles contábeis acerca das fases dos instrumentos precisa partir de demanda na unidade responsável pelo controle gerencial desses instrumentos, pois as informações precisam ser segregadas e atualizadas sempre na origem, sendo a contabilidade no Fiplan o reflexo desse contexto.

Em 05/05/2021, a AGE comunicou sobre as seguintes providências adotadas em abril de 2021:

> 1) AGE encaminhou o ofício circular AGE 01/2021 via SEI a todos os órgãos alertando quanto à importância da alimentação no sistema Fiplan, através de funcionalidade específica existente, das providências adotadas pela administração objetivando o saneamento de irregularidades e/ou atrasos na prestação de contas de convênios concedidos;
> 2) A AGE incluiu no Painel de Convênios, BI disponibilizado aos órgãos e ao próprio TCE, informações relativas às providências adotadas no caso de irregularidades na execução dos instrumentos, a partir dos dados que se encontram alimentados na base do CDD/Fiplan, conforme tela abaixo.

Portanto, a carência de dados e informações consistentes, com razoável grau de detalhe para sua interpretação, apresentados de maneira correlacionada com as respectivas linhas dos principais demonstrativos contábeis, e as diferenças apuradas entre as ferramentas de controle interno e o Sistema FIPLAN, comprometeram a avaliação dos dados e saldos apresentados nas DCCEs de 2020, relativos a transferências voluntárias de recursos estaduais.

[109] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.8.4 Deficiências nos controles sobre as prestações de contas dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias

Em 2020 existiam 1.876 instrumentos vigentes no Estado da Bahia, correspondente ao total de R$1,8 bilhão e cujos desembolsos no exercício foram de R$251,7 milhões, segundo dados extraídos do Sistema FIPLAN.

Em 2018, foi apreciada pelo Plenário do TCE/BA a Auditoria Operacional sobre o funcionamento e a qualidade das informações nos controles sobre convênios e instrumentos congêneres, sendo determinado em Resolução[110], além da apresentação de Plano de Ação, pela adoção das seguintes medidas:

> 3.1. que o Poder Executivo se abstenha de, com fundamento no Decreto Estadual nº. 16.407/2015, efetuar repasses de parcelas subsequentes de recursos públicos estaduais, nos ajustes em que os municípios tenham se tornado inadimplentes por irregularidades identificadas na respectiva execução, ante o disposto no art. 176 da Lei Estadual nº 9.433/2005[111];
> 3.2. que as Secretarias da Fazenda e Planejamento, enquanto gestoras do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN) (art. 3º, caput, do Decreto Estadual nº. 14.125/2012), adotem as providências necessárias ao aprimoramento da referida plataforma, corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes.

No Plano de Ação, encaminhado ao Tribunal em maio de 2019[112], a SEFAZ se comprometeu, em relação ao atendimento do disposto no item 3.2 da Resolução TCE/BA nº 35, de 15/05/2018, em desenvolver ações de melhoria no Sistema FIPLAN, indicando como prazo de implementação, até março de 2019. No Parecer Prévio sobre as Contas de 2019, aprovado em agosto de 2020, assim como no de 2018, em virtude dos achados reportados no exame auditorial sobre as DCCEs, foi recomendado ao Estado, em relação aos convênios:

> h) assegurar a **apresentação de um relatório detalhado dos convênios concedidos em situação de inadimplência**, no que se refere às prestações de contas com indicação das providências adotadas pela administração, em cumprimento do disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005. (grifo da Auditoria)

Com relação a esta recomendação, a Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de ressalvas relativas às Contas Governamentais considerou no Plano de Ação inerente às contas de 2019, que a referida recomendação estaria cumprida desde março de 2019, comentando:

110 Resolução TCE/BA nº 035, de 15/05/2018 (Processo nº TCE/005939/2016).
111 Texto reformado pelo Acórdão nº 213, de 19/09/2019.
112 Processo TCE/003432/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> A Sefaz, através da AGE, desenvolveu uma ferramenta de BI (Business Intelligence) denominada Painel do Controle Interno que possibilita relatórios gerenciais ágeis e flexíveis relativos à gestão dos convênios e demais instrumentos congêneres. Esta ferramenta já foi apresentada em março/2019 aos técnicos do TCE e está disponível para acesso mediante concessão de senha.

Neste mesmo documento, a Comissão, coordenada pelo Auditor Geral do Estado, admite a existência de deficiências nesta área, comentando que, o "Executivo entende que ainda há espaço para aperfeiçoamento tanto do controle, como do fomento à potencialização dos resultados das parcerias" e que "está intensificando as ações voltadas à gestão de convênios, notadamente no que diz respeito à capacitação de profissionais, atualização dos normativos e integração dos sistemas de suporte", sem especificar quais ações foram planejadas, assim como não indicou quando seriam implementadas e quais as unidades responsáveis.

A SEFAZ ponderou[113] que não se deve "confundir as competências regimentais da AGE com as atribuições da Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas Relativas às Contas Governamentais instituída pelo Decreto 12.474/2010", afirmando que "O Plano indica a SAEB como órgão responsável", e salienta ser incorreto "atribuir a informação prestada no Plano de Ação das Contas de Governo de 2019 em resposta ao item 'h' que trata de relatório detalhado dos convênios concedidos à AGE."

Embora a legislação não estabeleça unidade responsável pelo gerenciamento sistêmico dos convênios e instrumentos congêneres, as falhas comentadas pela Auditoria neste exercício, as quais são recorrentes e objeto de críticas em outros relatórios deste TCE/BA, indicam a necessidade de definição, no âmbito do Poder Executivo, de órgão com atribuições de monitoramento e orientação quanto à gestão desses acordos sobretudo em relação ao controle e acompanhamento das respectivas prestações de contas.

O Decreto Estadual nº 9.266, de 14/12/2004[114] dispõe que os dados e informações sobre convênios devem ser catalogados, armazenados e gerenciados através de ferramenta de informática denominada de Sistema de Informações Gerenciais de Convênios e Contratos (SICON), sendo suas informações originárias dos sistemas operacionais de contabilidade estadual: o Sistema de Informações Contábeis e Financeiras (SICOF)[115], e de gestão dos instrumentos contratuais do Estado, o Sistema de Gestão de Gastos Públicos (SIGAP).

[113] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.
[114] Institui o Sistema de Informações Gerenciais de Convênios e Contratos – SICON, no âmbito da Administração Pública Estadual, aprova o regulamento para celebração de convênios ou instrumentos congêneres que requeiram liberação de recursos estaduais e dá outras providências.
[115] Atual Sistema FIPLAN.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Do exposto, verifica-se que as deficiências nos controles sobre as prestações de contas dos recursos repassados por convênios e instrumentos congêneres comprometem o adequado acompanhamento e gerenciamento das transferências voluntárias.

2.6.3.8.5 Não atendimento à recomendação expedida no Parecer Prévio do exercício de 2019

Dos relatórios extraídos do Sistema de BI, em 05/03/2021, que a AGE indicou no Plano de Ação das Contas de Governo de 2019 como a ferramenta para atender ao quanto recomendado no Parecer Prévio, foram verificadas as seguintes informações:

- O Painel de Convênios apresenta informações sobre 14.697 termos firmados antes de 31/12/2020, dos quais 8.841 possuíam montante repassado superior ao “valor prestado contas”.

TABELA 53 – Posição da adimplência de prestação de contas de convênios e congêneres

Em R$ milhões

Situação de Adimplência	Quantitativo de instrumentos	Saldo em 31/12/2020
Adimplentes – vencidos até 31/12/2020	2.558	248,0
Inadimplência	700	142,9
Inadimplência com efeito de Adimplência	163	12,0
Subtotal	**3.421**	**402,9**
Adimplentes – a vencer	3.427	443,2
Adimplência especial	9	2,3
N/A	1.984	347,8
Total	**8.841**	**1.196,2**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Painel de Controle Interno.

- Trilha do Painel de Controle Interno de Prestação de Contas com informações sobre 4.549 termos vencidos com saldo pendente de prestação de contas.

TABELA 54 – Tempo de atraso das prestações de contas de convênios e congêneres

Em R$ milhões

Atraso na Prestação de Contas	Quantitativo de instrumentos	Saldo em 31/12/2020
Superior a 5 anos	1.028	243,9
Entre 4 e 5 anos	1.134	60,5
Entre 3 e 4 anos	492	37,4

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Atraso na Prestação de Contas	Quantitativo de instrumentos	Saldo em 31/12/2020
Entre 2 e 3 anos	690	63,7
Entre 1 e 2 anos	605	80,8
Entre 100 dias e 1 ano	384	43,9
Subtotal	**4.333**	**530,2**
Menos de 100 dias	216	32,9
Total	**4.549**	**563,1**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações do Painel de Controle Interno.

Da análise destes relatórios, observa-se:

- Elevado volume de instrumentos pendentes de prestação de contas com atraso e/ou considerados como inadimplentes e em montante relevante;
- Inconsistência nas informações, representada pela classificação de 2.558 instrumentos na situação de "adimplência", porém se encontravam vencidos, no montante de R$248,0 milhões;
- Imprecisão de informações relacionadas à adimplência, tendo sido indicado "N/A" (não aplicável) em 1.984 instrumentos de diversas naturezas, no montante de R$347,8 milhões;
- Insuficiência de catalogação de dados sobre:
  - a data de classificação da situação por natureza da adimplência/inadimplência;
  - os convenentes inadimplentes por outros fatores previstos na legislação: inabilitado tributário, suspenso pela administração[116], débito com concessionária pública;
  - as providências adotadas pela administração objetivando o saneamento de irregularidades e/ou atrasos na prestação de contas;
  - o envio das prestações de contas aos órgãos de controle externo, os trâmites dos processos e os resultados dos julgamentos;
  - dados específicos, em relação a instrumentos com características especiais como por exemplo:
    - nos termos relacionados aos repasses aos fundos de assistência social municipais e nos contratos de gestão, em virtude de sua continuidade, e
    - nos instrumentos firmados com pessoas físicas (termos de outorga) ou empresas (subvenções), os quais requerem mecanismos específicos para seu adequado controle.

[116] Convenente com irregularidade apurada ou com indícios de irregularidades na aplicação dos recursos recebidos, a exemplo de execução física incompatível com o cronograma financeiro, qualidade do material empregado inferior ao descrito no instrumento, meta estabelecida não alcançada (art.3º, IX, c, Decreto Estadual nº 9.266/2004).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Do exposto, verifica-se a necessidade da adequada catalogação das informações relacionadas às prestações de contas, para o seu monitoramento sistêmico e eficiente. Cabe registrar que o Decreto Estadual nº 9.266/2004, ainda vigente, assim dispõe:

> Art. 3º – Não poderão ser celebrados convênios ou ser dada continuidade aos mesmos quando ocorrerem pendências referentes aos convenentes em decorrência das seguintes situações verificadas pelo sistema de execução:
> […]
> IV – existência de irregularidades na prestação de contas do convênio ou não realização da prestação de contas em tempo hábil.
> [...]
> Art. 5º – Fica aprovado o Regulamento para celebração de convênios ou instrumentos congêneres que requeiram liberação de recursos estaduais, que com este se publica.
> Art. 6º – A Secretaria da Fazenda expedirá os atos complementares necessários ao cumprimento deste Decreto.

No Regulamento sobre convênios, aprovado por meio do mencionado Decreto, constam os seguintes dispositivos sobre a inadimplência dos convênios:

> Art. 16 – A partir da 2ª (segunda) parcela, transcorridos 60 dias do pagamento sem que seja apresentada e aprovada a prestação de contas da parcela anterior, o convenente será considerado **inadimplente** no SICON. O prazo começará a ser contado na data do último pagamento da respectiva parcela.
> [...]
> Art. 20 - [...]
> [...]
> II – Constatada irregularidade ou **inadimplência** na apresentação da prestação de contas parcial, o concedente notificará o convenente para no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sanar as irregularidades ou cumprir a obrigação.
> III – Esgotado o prazo da notificação, sem que o convenente regularize a situação deverá ser determinada a instauração da Tomada de Conta Especial, e consequentemente, registrada a **inadimplência** no SIGAP e comunicado o fato a Auditoria-Geral do Estado.
> [...]
> Art. 30 – A qualquer indício de irregularidade quanto a aplicação dos recursos do convênio, o concedente poderá suspender a liberação dos recursos financeiros, inclusive registrando o convenente no SIGAP como suspenso pela administração, ação que motiva a **inadimplência** do mesmo no SICON. (grifo da Auditoria)

A Auditoria entende que o monitoramento das informações e ferramentas de forma sistêmica são requisitos essenciais para uma boa gestão de convênios, devendo os dados inerentes à inadimplência pelos convenentes serem objeto de acompanhamento coordenado. Para tanto, é necessário que as diversas entidades do poder público estadual alimentem as bases de dados de forma consistente e tempestiva.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Objetivando avaliar a efetividade das informações sobre a inadimplência, disponibilizadas pela citada ferramenta de BI, foram aplicados filtros em 100 convênios catalogados como em situação de “Inadimplência” e com vencimento até 2018. Os procedimentos foram realizados com a finalidade de verificar se houve pagamentos aos respectivos credores, em 2019 e 2020, na base de dados do Sistema FIPLAN.

Dos exames, foram identificados 496 pagamentos efetuados por diversos órgãos/unidades, no montante de R$43,9 milhões, referentes a contratos e convênios, conforme relação a seguir:

TABELA 55 – Amostra de Credores Inadimplentes por Prestação de Contas de Convênio que Receberam Recursos em 2019 e 2020

Em R$ milhões

CNPJ do credor	Número do convênio inadimplente	2019		2020	
		Quant.	Valor	Quant.	Valor
63094346000116	10401.0001.13.0000740-8	28	4,7	38	6,3
03460819000120	18401.0001.16.0000191-8	4	3,1	5	5,5
09588172000100	10401.0001.13.0000731-9	10	1,6	23	2,9
03425488000197	10401.0001.13.0000738-6	18	3,2	11	1,2
07227043000153	10401.0001.14.0000106-1	19	2,3	14	1,2
08698438000105	10401.0001.13.0000743-2	22	3,1	7	0,9
07536836000154	10401.0001.13.0000773-4	9	0,6	5	0,6
03795071000116	28101.0001.15.0000352-7	60	1,2	47	0,5
13891130000103	26101.0001.14.0000169-0	3	1,4	-	-
07159267000175	10401.0001.13.0000739-4	12	1,3	5	0,1
15679046000156	28101.0001.13.0000077-1	1	0,6	-	-
13828397000156	18401.0001.15.0000338-1	9	0,5	2	0,0
Outros		20	0,2	24	0,7
Total		**215**	**23,9**	**181**	**20,0**

Fontes: Sistema FIPLAN, Sistema Mirante e Painel de Controle Interno.

A partir dos exames auditoriais realizados e dos esclarecimentos apresentados, pode-se concluir o seguinte:

(i) as informações constantes na base de dados não vêm sendo adequada e tempestivamente alimentadas;

(ii) os relatórios gerenciais não contemplam determinadas informações importantes para o adequado acompanhamento dos convênios, considerando-se as rotinas específicas para cada tipo de instrumento; e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

(iii) o *software* de controle não dispõe de campos e mecanismos para catalogação adequada das informações, principalmente, sobre os procedimentos de cobrança das prestações de contas e os encaminhamentos e acompanhamentos dos processos nos demais órgãos de controle.

Quanto a estes achados auditoriais, a SEFAZ ponderou[117] que o "Painel do Controle não possibilita inserção/alteração de dados, mas apenas apresenta de forma gerencial os dados disponíveis no sistema corporativo". Neste mesmo expediente, indicou algumas ações que vêm sendo desenvolvidas:

> a) Ajuste pela área gestora do Fiplan da carga de dados de "inadimplentes", corrigindo situações já identificadas em 2020 e que provavelmente abarca as situações indicadas pela auditoria no presente relatório como (i) "inconsistência nas informações, representada pela classificação de 2.558 instrumentos na situação de 'adimplência' e (ii) imprecisão de informações relacionadas à adimplência, tendo sido indicado 'N/A' em 1.984 instrumentos";
> b) Comunicação pela AGE a todos os órgãos do Estado da importância da alimentação no sistema Fiplan, através de funcionalidade específica existente, das providências adotadas pela administração objetivando o saneamento de irregularidades e/ou atrasos na prestação de contas;
> Quanto ao apontamento pela auditoria de pagamentos realizados em 2019/2020 a credores com convênios catalogados como em situação de inadimplência é necessário que este questionamento seja encaminhado às unidades gestoras responsáveis pelos respectivos pagamentos.

Embora a SEFAZ tenha informado sobre a adoção de medidas, ficou evidenciada a carência de dados e informações consistentes, com razoável grau de detalhe para sua interpretação, além das diferenças apuradas entre as ferramentas de controle interno e o Sistema FIPLAN. Portanto, a ferramenta de BI, indicada no Plano de Ação, não atende, de forma plena, à recomendação formulada no Parecer Prévio do ano anterior.

2.6.3.8.6 Ausência de sistema de gestão e controle de convênios

Apesar de o Poder Executivo informar que o Módulo de Cadastro de Despesa (CDD) do Sistema FIPLAN não é um "Sistema Corporativo de Gestão de Contratos e Convênios", conforme consta do Apêndice ao Ofício SAF n° 01/2021, da Superintendência de Administração Financeira (SAF) da SEFAZ, ainda é a única solução corporativa que monitora as informações sobre convênios e instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades do Estado.

Isso ocorre porque, para que os recursos possam ser transferidos para os convenientes, o convênio tem de estar cadastrado no Sistema FIPLAN e é por meio dele que ocorrem as transferências de recursos. Mas a qualidade das informações no

[117] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Sistema FIPLAN é muito precária, já que, após a transferência dos recursos para os convenentes executores, os dados sobre o andamento e prestação de contas dos convênios não são regularmente alimentados, e portanto o sistema fica com informações desatualizadas.

Cumpre ressaltar que, mesmo com todas as inconsistências verificadas pela Auditoria, o FIPLAN é o sistema que atualmente vem compilando as informações sobre convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Governo do Estado. Informe-se que a CONDER e a CAR utilizam sistemas próprios para gerir apenas seus convênios.

Registre-se que as informações sobre convênios do Sistema FIPLAN são compartilhadas com o TCE/BA mediante envio mensal de cópia da base de dados para uso através da ferramenta de pesquisa denominada Mirante. Tais dados são utilizados para a geração da Matriz de Risco de Convênios e como fonte de informação em auditorias relacionadas aos instrumentos.

2.6.3.8.7 Inconsistências nas informações sobre convênios apresentadas ao TCE/BA

Objetivando obter informações mais consistentes sobre a gestão dos convênios, o TCE/BA estabeleceu, na Resolução n° 144, de 12/12/2013, que cada Unidade Jurisdicionada seria responsável pelo envio de informações sobre convênios em vigência, concluídos ou que ainda apresentem pendências na prestação de contas.

A referida resolução dispõe, em seu art. 7º, §3º, que se a totalidade das informações previstas no referido dispositivo estiver disponível em sistemas corporativos do Estado, em condições que permitam a extração e o processamento das bases de dados, segundo avaliação técnica do Tribunal de Contas, poderá ser dispensado o encaminhamento pelas Unidades Jurisdicionadas do Estado.

A apresentação dessas informações quadrimestrais pelas unidades do Estado continua sendo exigida, passados mais de sete anos, porque desde então o Estado da Bahia deixou de implantar uma plataforma eletrônica para a gestão e o controle dos convênios e parcerias, ou ao menos implantar uma funcionalidade tecnológica em seu sistema de contabilidade e finanças que permita alcançar esse objetivo, sendo, portanto, indispensável a remessa do demonstrativo quadrimestral, pois contêm atualizações não inseridas no Sistema FIPLAN.

Da avaliação dos dispositivos da Resolução TCE/BA nº 144/2013, quanto à consistência das informações sobre convênios e instrumentos congêneres disponibilizadas para o TCE/BA, por meio de cargas no Sistema Mirante, e das planilhas quadrimestrais encaminhadas pelas unidades jurisdicionadas, foram identificadas as seguintes situações:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- Apenas 34,7% das 72 unidades jurisdicionadas encaminharam planilhas relativas ao terceiro quadrimestre de 2020;
- Das informações prestadas por meio das planilhas, observou-se o preenchimento de dados de forma desorganizada e sem padrão; em coluna inadequada, de forma incompleta ou divergentes do instrumento; e
- Convênios cadastrados no Sistema FIPLAN, com vigência no ano de 2020, não informados ou preenchidos de forma indevida na planilha do terceiro quadrimestre.

O resultado da pesquisa pode ser resumido na tabela a seguir:

TABELA 56 – Quantitativo de instrumentos de convênios e congêneres informados ao TCE/BA x cadastrados no Sistema FIPLAN

Secretaria/Órgão	Quantidade de instrumentos		Percentual
	Cadastrados no Sistema FIPLAN	Informados na Planilha	
SJDHDS	2099	65	8,80%
FAPESB/SECTI	415	92	22,20%
CONDER/SEDUR	186	130	69,90%
SUDESB/SETRE	176	123	69,90%
SEC	48	33	68,80%
SDR	37	24	64,90%

Fontes: Sistema FIPLAN, Sistema Mirante e Sistema PROInfo.

Da análise dos dados, conclui-se que menos de 50% das Unidades Jurisdicionadas que celebram convênios encaminham informações quadrimestralmente. Porém, os dados encaminhados através das planilhas e/ou disponíveis no Sistema FIPLAN possuem inconsistências que dificultam a adequada avaliação quanto a gestão dos recursos repassados a terceiros sob a égide dos convênios e instrumentos congêneres.

As informações apresentadas acima reforçam a necessidade de implantação de uma plataforma de gestão e controle de convênios, pelo Poder Executivo Estadual, com a maior brevidade possível, para assegurar a prevenção de danos financeiros e garantir a fidedignidade de seus demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.8.8 Ausência de plataforma eletrônica legalmente exigida para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

A Lei Federal nº 13.019, de 31/07/2014, que estabeleceu as normas gerais para o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, buscou privilegiar a verdade real e a confirmação dos resultados alcançados pelas parcerias nas prestações de contas.

Assim é que, quando tenham sido cumpridas as metas e os resultados estabelecidos no Plano de Trabalho, fica dispensada a apresentação do relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, segundo se depreende da leitura do art. 66, II, da Lei Federal nº 13.019/2014.

Não obstante, em vista do disposto em seu art. 64, §2º, que "os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes", observa-se que a Lei Federal foi clara em estabelecer que a busca pela verdade real e pelo alcance dos resultados não exclui da Administração e do controle público a necessidade de verificação do nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada na execução das ações, para o alcance das metas e objetivos dos termos.

Por sua vez, o artigo 65, desta mesma norma, indica que a prestação de contas é requisito mínimo de controle, devendo ser consistente com a verificação do nexo de causalidade e que "todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado".

A materialização da exigência normativa de uma plataforma eletrônica que permita a visualização da prestação de contas, não apenas pelos órgãos e entidades da Administração e pelos controles interno e externo, mas por qualquer interessado, permitirá a verificação de que existe nexo de causalidade entre as receitas e as despesas das avenças, além da conformidade com as normas legais aplicáveis e com as normas convencionadas nos respectivos termos dos ajustes.

Ademais, também somente mediante consulta aos dados constantes da plataforma eletrônica é que os controles externo, interno e social poderão verificar o cumprimento de outros requisitos da multicitada Lei Federal nº 13.019/2014, a exemplo dos constantes dos arts. 50 a 53.

Entretanto, o estado da Bahia, em seu Decreto Estadual nº 17.091, de 05/10/2016, não abarcou a exigência prevista na Lei Federal e, até então, não implementou a plataforma eletrônica de que trata a referida norma. Note-se que a Resolução nº 107, de 04/10/2018 deste Tribunal, em seu artigo 15, privilegia a previsão contida na

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

multicitada Lei, ao dispor que todos os atos da execução da parceria, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final, serão registrados em plataforma eletrônica, de forma concomitante, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Dessa forma, reitera-se a necessidade de urgente implantação, pelo Estado da Bahia, de uma plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, possibilitando o uso gerencial pela administração, bem como maior celeridade nas tomadas de decisão e transparência na formalização, celebração e prestação de contas dos acordos celebrados.

Ademais, a implantação de tal ferramenta, permitiria maior eficiência dos controles interno, externo e social e tenderia a reduzir irregularidades identificadas por auditorias deste TCE, tais como: falta de planejamento tempestivo para celebração de Chamamento Público, ocasionando dispensa emergencial/inexigibilidade[118]; relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria sem homologação pela comissão designada, ausência de parecer técnico de análise da prestação de contas emitido pelo gestor do termo[119] e ausência de relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria[120], dentre outros.

2.6.3.8.9 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalvas
Às inconsistências nas transferências voluntárias, com destaque para as fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).
Determinações ao Governo do Estado
Cumprimento do disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005, assegurando a apresentação, no prazo de 30 dias, de relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, na data de 31/12/2020; e Implantar, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com determinado pelo art. 65, da Lei Federal n° 13.019/2014.

[118] Acórdão nº 021/2021 e Resolução TCE/BA nº 023/2020, Plenário.
[119] TCE/000553/2020.
[120] Resolução TCE/BA nº 040/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Recomendações ao Governo do Estado
Designar ou criar órgão no âmbito da estrutura do Poder Executivo estadual, como responsável central pelo controle, acompanhamento e avaliação dos convênios e instrumentos congêneres, bem como das parcerias regidas pelo MROSC; e Implantar, com a maior brevidade possível, plataforma eletrônica de gestão e controle dos convênios e instrumentos congêneres, que permita aos órgãos e entidades da administração estadual assegurar a catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais contendo informações precisas sobre a inadimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, contribuindo, assim, para a prevenção de danos ao erário e para a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais, considerando que as atuais ferramentas de controle não se mostrarem aptas ao cumprimento de tais finalidades.

2.6.3.9 Execução de Despesas Relativas às Emendas Parlamentares

As emendas ao orçamento são um instrumento, previsto na Constituição Federal e na Constituição Estadual da Bahia, por meio do qual os parlamentares participam da alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de LOA, desde que sejam compatíveis com o PPA e com a LDO. Ainda de acordo com a CE/1989, art. 160, §10, é obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, do valor incluído em lei orçamentária por emendas individuais em um montante correspondente a 0,33% da RCL realizada no exercício anterior. Essas, então, são conhecidas como **emendas parlamentares individuais de execução obrigatória** ou ainda **emendas impositivas**.

A execução das emendas parlamentares deve ser objeto de manifestação específica no Parecer Prévio das Contas do Chefe do Poder Executivo (art. 160, §13, CE/1989).

O art. 52 da LDO/2020 detalha a distribuição dos valores das emendas de forma que cada um dos parlamentares estaduais destine em suas propostas, no mínimo, 50,0% do seu limite para a área de saúde, 25,0% para a área de educação, e, no máximo, 25,0% para execução em qualquer área.

Em 2020, foram destinados R$105,53 milhões para a elaboração de emendas parlamentares impositivas, valor que representa 0,33% da RCL do exercício anterior. No entanto verificou-se que, no referido exercício, o valor que fora efetivamente vinculado a emendas individuais foi de R$103,53 milhões, permanecendo R$2 milhões como provisão para emenda parlamentar, na Unidade Encargos Gerais do Estado, conforme tabela a seguir, que também apresenta a Execução Orçamentária (valor empenhado) e a Execução Financeira (valor pago).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 57 – Execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares

Em R$ milhões

Descrição	Orçado Atual (A)	% Total	Empenhado (B)	B/A (%)	Pago (C)	C/A (%)
Secretaria da Saúde	70,01	67,62%	56,66	80,94%	15,01	21,44%
Secretaria da Educação	25,96	25,08%	15,63	60,20%	1,34	5,15%
Secretaria de Desenvolvimento Rural	2,35	2,27%	1,56	66,30%	1,56	66,30%
Secretaria da Segurança Pública	0,97	0,93%	0,13	13,55%	0,13	13,45%
Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura	0,10	0,10%	0,02	17,88%	0,02	17,88%
Secretaria do Meio Ambiente	0,04	0,03%	0,02	42,86%	0,00	0,00%
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social	0,35	0,34%	0,00	1,43%	0,00	1,43%
Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte	1,68	1,63%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Secretaria de Cultura	0,39	0,37%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	0,89	0,86%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Secretaria de Turismo	0,70	0,68%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Secretaria de Políticas para as Mulheres	0,09	0,09%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Total	**103,53**	**100,00%**	**74,02**	**71,50%**	**18,06**	**17,45%**
Encargos Gerais do Estado(*)	2,01		0,00	0,00%	0,00	0,00%
Total (0,33 da RCL do exercício anterior)	**105,53**		**74,02**	**70,14%**	**18,06**	**17,12%**

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.
Nota: (*) Provisão final para emenda em 2020. Valor não utilizado.

Com relação à destinação das emendas individuais propostas pelos deputados, na LOA/2020, a Auditoria verificou que houve cumprimento do art. 52 da LDO/2020, uma vez que foram destinados 67,62% para a saúde (limite mínimo de 50%), 25,08% para a Educação (limite mínimo de 25%) e 7,30% para outras áreas temáticas (limite máximo de 25%), conforme pode-se verificar na tabela anterior.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A tabela a seguir destaca as ações orçamentárias de maior materialidade contendo emendas parlamentares.

TABELA 58 – Ações de maior materialidade contendo emendas parlamentares

Em R$ milhões

Órgão	Ação	Orçado Atual (A)	Empenhado (B)	% B/A	Pago (C)	% C/A
SESAB	Ampliação da Frota de Ambulância	37,36	33,19	88,84%	7,43	19,90%
SESAB	Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus	16,95	16,86	99,46%	4,71	27,77%
SEC	Oferta de Transporte Escolar no Município	15,37	14,19	92,33%	0,00	0,00%
SESAB	Aparelhamento de Unidade de Saúde	9,29	6,28	67,62%	2,84	30,57%
SDR	Distribuição de Equipamento de Apoio à Inclusão Produtiva	1,63	1,56	95,58%	1,56	95,58%
SEC	Funcionamento de Unidade Escolar da Educação Básica	1,32	1,20	90,93%	1,20	90,93%
SESAB	Ampliação e Renovação da Frota de Veículos	2,03	0,29	14,45%	0,00	0,00%
SEC	Aparelhamento de Unidade Escolar da Educação Básica	5,19	0,06	1,15%	0,00	0,00%
SESAB	Implantação de Academia de Saúde	1,40	0,00	0,00%	0,00	0,00%
SETRE	Promoção de Atividade de Esporte de Participação e Lazer Comunitário	1,39	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	Total das principais ações	**91,94**	**73,64**	**80,09%**	**17,74**	**19,30%**
	Demais ações	11,59	0,38	3,29%	0,32	2,75%
	Total	**103,53**	**74,02**	**71,50%**	**18,06**	**17,45%**

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

2.6.3.9.1 Execução Orçamentária e Financeira das Emendas Parlamentares Individuais

Quanto à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, verificou-se que foi empenhado 71,50% (R$74,02 milhões) e pago 17,45% (R$18,06 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R$103,53 milhões)[121], ou seja, constatou-se baixa execução financeira das emendas individuais aprovadas para o exercício de 2020.

2.6.3.9.2 Execução desigual das Emendas Parlamentares Individuais

No que se refere à obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas, de forma isonômica, conforme exige o §10, do art. 160 da CE/1989, a Auditoria verificou que o mandamento constitucional não foi cumprido, tendo em vista

[121] Desconsiderando-se o valor de R$2 milhões, classificado como “Provisão para Emenda Parlamentar”.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

que houve variações entre 11,56% e 99,89% na execução orçamentária e de 00,00% a 62,99% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA/2020 para cada deputado estadual, conforme consta nas DCCEs de 2020 (fl. 866).

Cumpre registrar que o §11 do art. 160 da Constituição Estadual dispõe que, no caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito das emendas individuais, **os Poderes publicarão as justificativas do impedimento até 30 junho**.

Ao tratar da matéria, o art. 57 da LDO/2020 estabeleceu que nos casos do impedimento de ordem técnica ou legal de que trata o §11 do art. 160 da Constituição Estadual, as emendas não seriam de execução obrigatória enquanto perdurasse o impedimento, a contar da **notificação do impedimento ao autor da emenda.**

Considerando-se que a SESAB e a SEC concentraram 92,70% do orçamento atual relacionado às emendas parlamentares, foram encaminhadas solicitações de informações para essas unidades.

Diante dos questionamentos a SESAB se manifestou no seguinte sentido:

> Importante esclarecer que a Assessoria de Relações Institucionais – ASRINS deflagrou os processos no SEI referentes às Emendas Estaduais, com os devidos encaminhamentos para as áreas responsáveis, e a não conclusão de parte dos expedientes decorreu de questões relacionadas aos processos de aquisição em si, bem assim na tramitação em unidades externas à SESAB, a exemplo da SAEB, SEFAZ e CASA CIVIL consoante manifestação e planilha anexas (anexo 01 e 02).
> Dentre os processos listados pela ASRINS em 2020, a Diretoria Geral - DG/SESAB empenhou um montante de R$46.172.642,93 (quarenta e seis milhões, cento e setenta e dois mil, seiscentos e quarenta e dois reais e noventa e três centavos), tendo os seguintes desmembramentos:
> Pagamento efetuado em 2020 no valor total de R$ 10.306.232,09;
> Pagamento efetuado em 2021 no valor total de R$ 962.560,62, em razão da entrega ter sido realizada após fechamento do exercício de 2020;
> Saldo a pagar de R$ 34.903.850,22 aguardando entrega do objeto por parte do fornecedor ou emissão de parecer da área técnica aprovando o recebimento do bem.
> Cumpre registrar que o orçamento de emendas individuais alocados na Unidade Orçamentária DG/SESAB, inicialmente de R$48.926.228,00 (quarenta e oito milhões, novecentos e vinte e seis mil, duzentos e vinte e oito reais), recebeu incremento de mais R$ 6.762.958,70 (seis milhões, setecentos e sessenta e dois mil, novecentos e cinquenta e oito reais e setenta centavos) no mês de dezembro de 2020, totalizando o montante R$ 55.689.186,70 (cinquenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, cento e oitenta e seis reais e setenta centavos), para aquisições de equipamentos para combate a pandemia.
> Outrossim, a Diretoria Executiva do Fundo Estadual de Saúde - FESBA, consoante manifestação anexa (anexo 03), informa que encaminhou o processo SEI nº 019.4975.2020.0016531-56 para providências quanto a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> elaboração de Convênios para os municípios e Instituições referenciadas, sendo indicada a execução e a destinação dos recursos, totalizando o valor de R$ 3.695.161,00 (três milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, cento e sessenta e um reais) distribuídos nas ações abaixo discriminadas:
> Ação 3350: Apoio Financeiro a Município na Recuperação de Unidade de Saúde R$850.000,00.
> Ação 3351: Apoio Financeiro ao Aparelhamento de Unidade de Saúde R$ 306.062,00.
> Ação 3354: Apoio Financeiro para Melhoria da Assistência à Saúde - R$489.099,00.
> Ação 7500: Construção de Unidade Básica de Saúde - R$ 650.000,00.
> Ação 7510: Implantação de Academia de Saúde - R$ 1.400.000,00.
> [...]
> Por fim, o orçamento de emendas individuais alocado na Unidade Orçamentária SAFTEC/SESAB foi integralmente executado, consoante manifestação do seu ilustre Superintendente, devidamente documentada com a Relação de Empenho das Emendas (anexo 25), Relatório FIPLAN das Emendas (anexo 26) e Relação de Pagamentos Efetuados pela SAFTEC (anexo 27).
> Outrossim, cumpre observar que embora não passível de enquadramento no dispositivo antes mencionado, as razões para não execução parcial das emendas foram justificadas pelas áreas responsáveis, sendo mais que oportuno, ao final, registrar que o ano de 2020 foi marcado por uma pandemia sem precedentes, ocasionada pelo coronavírus, que tem ensejado atuação cotidiana e intensiva desta SESAB para seu enfrentamento.

A Auditoria analisou os documentos encaminhados pela SESAB e verificou que, nos anexos apresentados junto com a resposta, constam ofícios encaminhados às prefeituras informando disponibilidade de recurso de emenda parlamentar impositiva. Através desses ofícios, a secretaria comunicou a existência de saldo relativo à emenda parlamentar, com o respectivo valor disponível. A SESAB informou que não foram recebidas as respostas das prefeituras até a finalização do exercício.

Além dos ofícios, constavam na resposta da SESAB planilhas de controle das emendas parlamentares com informações sobre números de processos, datas de abertura, objeto e situações, das emendas parlamentares. Dentre as situações dos processos não empenhados constam: “sem prosseguimento; NOB - mudança de exercício; sem Restos a Pagar ativo; aguarda equipamento no ALCEN; aguardando regularização da empresa; ata vencida; [...]”

Também houve justificativa de não execução da emenda por ser ano eleitoral, o que atrai as vedações inerentes ao período, dentre as quais as transferências voluntárias de recursos da União ou do Estado para os Municípios, nos três meses anteriores ao pleito.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Não obstante a Auditoria ter solicitado, em caso de impedimentos, que eles fossem apresentados, acompanhados dos respectivos documentos comprobatórios, nos termos indicados no §1º do art. 57 da LDO/2020 e previsto no §11, do art. 160 da CE/1989, a Unidade Jurisdicionada enviou a seguinte resposta:

> Destarte, com base nas informações e documentos reunidos pelas áreas responsáveis, não há se falar em impedimento de ordem técnica ou legal, nos termos indicados no §1º do art. 57 da Lei nº 14.101, de 04 de julho de 2019, razão pela qual não se procedeu à notificação do impedimento ao autor e tampouco a publicação das justificativas dos impedimentos.

Também houve a resposta da SEC, que se pronunciou através de uma Nota Técnica, explicando as razões para justificar a baixa execução das emendas.

De início a Secretaria informou que em julho de 2020 começou a monitorar as Emendas Parlamentares Individuais do exercício de 2020 junto às Unidades Setoriais de Planejamento (USPs), visando aprimorar a dinâmica do processo de execução no contexto da pandemia da COVID-19, considerando ainda o período eleitoral 2020. Segundo a SEC, esse monitoramento seguiu, paralela às ações de alocação orçamentária que viabilizam a execução as emendas, até o encerramento do exercício.

Ainda falando sobre o cenário de pandemia, a Unidade pontuou que:

> […] algumas emendas parlamentares de diferentes áreas de governo poderiam ser destinadas ao enfrentamento à pandemia. Assim, em um contexto de colapso, poderia se fazer necessário o uso do orçamento das emendas destinadas à educação para atender as necessidades da saúde pública, como ocorreu nas outras áreas de governo. Disso decorre que a execução das emendas de forma desenfreada poderia fazer falta em um contexto de colapso e esse fato foi, em alguma medida, inibidor também a execução das emendas parlamentares.

A respeito da execução, a Secretaria informou que:

> Em 2020 a dotação orçamentária de Emendas Parlamentares Individuais para a Secretaria da Educação foi de R$ 25.959.849,00. Deste total alocado na educação, 60,20% foi empenhado, sendo que 55,04% encontra-se em execução, 5,31% foi liquidado e 5,15% foi pago em 2020.
> […]
> É indubitável que a execução orçamentária das emendas parlamentares foi impactada pelos desdobramentos da pandemia, conforme foi apresentado anteriormente. Contudo, outros problemas que decorrem do processo de execução orçamentária de Emendas Parlamentares Individuais, em aprimoramento no âmbito da Secretaria da Educação.
> Visando elucidar problemas de ordem processual, apreendidos em diálogo com as USP, elenca-se no quadro 4 o impacto dos problemas relacionados

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> à execução das emendas 2020 com o respectivo instrumento. Identifica-se que são problemas de ordem diversa, dos quais, destacasse aquele categorizado como "impedimento no atendimento", grupo onde se incluem emendas que não foram executadas por motivos como: inadequação de objeto, valor alocado insuficiente para atendimento ao objeto e beneficiários inadequados, como escolas municipalizadas, extintas, municipais ou, ainda, gestadas por associações comunitárias.
> [...]
> O processo de execução das emendas parlamentares vem sendo aprimorado no âmbito da Secretaria da Educação. Os problemas foram mapeados em 2019 e as soluções vem sendo implementadas desde então.

Diante das respostas enviadas pela SESAB e SEC, apesar de não deixar explícito que houve impedimento técnico, foram elencados diversos problemas que resultaram na baixa execução financeira das emendas e, por isso, estariam enquadrados nos termos indicados no §11, do art. 160 da CE/1989 e o §1 do art. 57 da LDO/2020.

Além disso, houve descumprimento da norma constitucional, pois essas emendas são de execução obrigatória, e o baixo percentual de execução financeira fere o que disciplina o §10, do art. 160 da CE/1989 e o art. 56 da LDO/2020, além do fato de a execução de tais emendas não ter ocorrido de forma isonômica entre os deputados estaduais.

O Relatório das Contas de Governo 2019 apresentou uma recomendação no sentido de que fossem adotadas medidas necessárias para garantir a execução das emendas parlamentares individuais, de forma isonômica, conforme disposto no art. 160, §10, da CE/1989, ou para apresentar os impedimentos de ordem técnica e legal pela não execução, conforme §11 do citado dispositivo.

No entanto, destaca-se que não foram apresentados quaisquer impedimentos técnicos ou legais para a não execução orçamentária e financeira de emendas impositivas na prestação de contas do Governo do Estado, relativa ao exercício de 2020.

Registre-se que o TCE/BA vem fazendo recomendações direcionadas para a correção das irregularidades relacionadas com a não execução de emendas impositivas desde o ano de 2017, sem que medidas efetivas tenham sido adotadas.

As irregularidades supracitadas podem ser configuradas como um **ato de improbidade administrativa**, pelo fato de o Gestor "deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício" (art. 11 da Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1992), e como um crime de responsabilidade, por "infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária" (art. 10 da Lei Federal nº 1.079/1950).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.9.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
À execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, §10 da Constituição Estadual. A Auditoria verificou que foi só empenhado 71,50% (R$74,02 milhões) e pago 17,45% (R$18,06 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R$103,53 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 11,56% e 99,89% na execução orçamentária e de 00,00% a 62,99% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA 2020. Registre-se que não foram apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos no §11 do art. 160 da Constituição Estadual (publicação dos impedimentos até 30 de junho e notificação dos impedimentos ao autor da emenda) e no art. 57 da LDO 2020.
Determinação ao Governo do Estado
Que a execução das emendas parlamentares individuais seja realizada de forma isonômica, conforme disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, ou apresentar os impedimentos de ordem técnica e legal pela não execução, conforme §11 do citado dispositivo.
Recomendação ao Governo do Estado
Que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores.

2.6.3.10 Análise dos Pagamentos por Ofício das contraprestações das PPPs

No âmbito dos desembolsos das contraprestações públicas às concessionárias de PPP, este TCE/BA, desde o exercício de 2016, vem apontando a realização indevida de pagamentos autorizados mediante ofício, antes da emissão do empenho, em desrespeito legal às fases de processamento da despesa, conforme arts. 60 e 64, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Tal irregularidade, entre outras, suscitou inicialmente a expedição de recomendações que, diante do seu não saneamento, tornou-se objeto de ressalvas à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo nos últimos dois exercícios, 2018 e 2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Naquela oportunidade, a Auditoria apontou que a sistemática adotada com o objetivo de beneficiar as concessionárias pela garantia de pagamentos adimplidos não podia subverter o devido processamento legal da despesa, o que pressupõe a existência de dotação orçamentária suficiente e aprovada na LOA.

Constatou-se que as "regularizações" no Sistema FIPLAN eram realizadas intempestivamente, inclusive, algumas despesas pagas pela DESENBAHIA deixaram de ser regularizadas dentro do próprio exercício pela Secretaria gestora dos contratos de PPP. Outras vezes, os empenhos eram regularizados em parcelas, apesar da despesa já ter sido paga no valor integral.

No Plano de Ação enviado a este TCE/BA, conforme abordado no item 2.1 desta Seção Analítica, a SEFAZ justifica da seguinte forma:

> Os contratos de PPP, por sua peculiaridade no que se refere às garantias prestadas pelo Poder Público, tem um rito diferenciado sob o ponto de vista do fluxo financeiro dos recursos [...]
> Tal rito evidentemente não invalida a obrigação de cumprimento dos requisitos legais no que se refere à dotação orçamentária, empenho e liquidação das despesas. Pontualmente, no entanto, houve situações em que a unidade gestora responsável pelo contrato não executou tempestivamente os procedimentos de empenho de forma que o efetivo pagamento ocorreu antes do procedimento de empenho.
> O Governo Estadual no final de 2018 disciplinou o procedimento sistemático acerca do mecanismo de pagamento para projetos de PPP, por meio da edição da Portaria nº 225 de 09/11/2018 […]
> Ocorre que, infelizmente, as Secretarias Titulares dos Contratos de PPP de forma episódica e pontual, em casos isolados, não observaram as orientações contidas na referida Portaria Sefaz-BA e, por vezes, o procedimento incorreto acaba ocorrendo [...]

No exercício de 2020, a Auditoria constatou que os pagamentos por ofício, relativos aos desembolsos efetuados pela DESENBAHIA, foram precedidos do regular empenho.

Quanto à pendência de regularização no Sistema FIPLAN, do pagamento por ofício realizado em 2019, à Companhia do Metrô, sem a emissão do respectivo empenho, no valor de R$10,6 milhões, a Auditoria do TCE/BA, realizou o acompanhamento, no âmbito do exame das Contas da SEDUR, exercício de 2019[122], tendo concluído da seguinte forma:

> […] conforme pontuado no Relatório de Auditoria, a PAOE "4028 – Gerenciamento da Parceria Público-Privada do Sistema Metroviário" encerrou o exercício de 2019 com saldo orçamentário de apenas R$10,2 mil (diferença entre o orçado atual e o total empenhado), insuficiente para cobrir os R$10.684,0 mil não regularizados. Tal fato demonstra a fragilidade do

[122] TCE/001576/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

controle orçamentário relacionado ao Contrato em questão e evidencia o descumprimento do art. 161, inciso II, da Constituição Estadual, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.
Quanto ao pagamento de R$10.648,0 mil da contraprestação pecuniária no 43, **esclareceu o gestor que a Nota de Lançamento (NLA) 26101.0005.20.0000002-4, registrada no sistema FIPLAN em 17/06/2020, representou a regularização, via Ajuste de Exercício Anterior, do erro imputável a 2019.** Atribuiu também o problema ocorrido na Orientação Técnica n° 60 da SEFAZ citada anteriormente.
A Auditoria não concorda com o posicionamento do Gestor, ressaltando que a regularização se deu apenas no âmbito do aspecto patrimonial, durante o andamento dos trabalhos e consoante nossas recomendações. **Ressalte-se que o ajuste de exercício anterior, por si, é um reconhecimento de erro e, embora realizado, não regulariza os aspectos orçamentário e financeiro**. (grifo da Auditoria)

No exercício de 2020, a Auditoria constatou que uma parte das contraprestações públicas dos contratos da PPP dos Hospitais do Subúrbio e Couto Maia foi realizada diretamente pela Secretaria gestora do instrumento, de forma apartada do fluxo de pagamento nos termos do "Contrato SF/PS/PPP/01/10 de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas"[123], conforme a seguir:

TABELA 59 – Desembolso das contraprestações públicas das PPPs dos hospitais no exercício de 2020

Em R$ milhões

Entidade/Unidade Pagadora	PPP Hospital do Subúrbio[124]	%	PPP Hospital Couto Maia	%
DESENBAHIA	193,3	93,5	36,0	63,3
SAIS/SESAB	13,4	6,5	20,9	36,7
Total desembolsado	206,7	100,0	56,9	100,0

Fontes: Sistemas Mirante e FIPLAN e extratos bancários/DESENBAHIA.

O Contrato SF/PS/PPP/01/10 que ampara o rito diferenciado do pagamento das contraprestações de PPP, diferente dos demais fornecedores do Estado, estabelece um mecanismo de pagamento composto por uma conta específica de titularidade da DESENBAHIA, movimentada exclusivamente pelo Banco do Brasil, destinada ao pagamento de obrigações, sobretudo das contraprestações públicas.

A Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ, por e-mail datado de 20/04/2021, apresentou os seguintes esclarecimentos:

[123] Firmado, em 25/05/2010, pelo Banco do Brasil, pela SEFAZ e pela DESENBAHIA, tendo como objeto estabelecer, em favor de concessionárias signatárias de Contratos de PPP, um mecanismo de pagamento administrado pelo agente de pagamento (Banco do Brasil), cuja finalidade é assegurar o integral, pontual e fiel adimplemento das obrigações contraídas pelo Poder Concedente.

[124] Conforme DCCEs de 2020, fl. 231, o contrato de concessão administrativa n° 30/2010 para gestão e operação do Hospital do Subúrbio, celebrado em 28/05/2010, com o Consórcio PRODAL, passou a operar em setembro de 2010, com prazo contratual 10 anos. Em janeiro de 2020 foi assinado o termo aditivo TA 05, que contemplou a retirada do serviço de hemodinâmica e em julho de 2020, foi assinado o TA 06 prorrogando o contrato por 1 ano e inserindo leitos referentes ao tratamento da COVID-19.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Já no que tange à parte das contraprestações públicas dos contratos de PPP Hospital do Subúrbio e Hospital Couto Maia **ter sido paga apartada do fluxo de pagamento nos termos do Contrato SF/PS/PPP/01/10 de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas, realizado pela DESENBAHIA**, ao longo do exercício de 2020, refere-se ao pagamento pela FONTE COVID - 286, **em virtude do recebimento pelo Estado de recursos Transferência da União/Apoio Financeiro, os quais estavam previstos na Medida Provisória Federal nº 938/2020, convertida na Lei nº 14.041/2020, que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).**
> **À vista disso, os valores devidos a título de custeio do COVID foram pagos diretamente pela SESAB às Concessionárias** do Hospital do Subúrbio e do Hospital Couto Maia por meio de Nota de Ordem Bancária (NOB), anexas (evento nº SEI 00024958525 e evento nº SEI 00024958403, a título de exemplo). **E, por essa razão não constaram nos Ofícios emitidos pela Secretaria Executiva de PPP.** (grifo da Auditoria)

A SESAB apresentou seus esclarecimentos em 27/04/2021[125], nos seguintes termos:

> **Cumpre esclarecer que a partir do 5º Termo Aditivo, com implementação de leitos Covid-19, no Instituto Couto Maia (ICOM), os pagamentos passaram a ser efetuados por esta Secretaria da Saúde, através das Ações Orçamentárias criadas, especificamente, para contabilização com despesas referentes à Covid-19, como a Ação 5366 - Implementação de Ações para enfrentamento a Covid-19 e a Ação 5370 - Implementação de Ações para prevenção e tratamento do Coronavírus** [...]
> Por fim, salientamos que todos os pagamentos realizados ao Instituto Couto Maia (ICOM), hospital de referência no tratamento de pacientes com Covid-19, que dispõe de 81 (oitenta e um) leitos de UTI adulto Covid-19, 10 (dez) leitos UTI pediátrica Covid-19 e 70 (setenta) leitos clínicos para tratamento da Covid-19, por meio desta Secretaria de Saúde, **teve como base consulta realizada à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ)**, conforme processo SEI n° 019.8743.2020.0069655-91 (anexo 1).
> [...]
> É mister cientificar que **no Hospital do Subúrbio, a partir do 6º Termo Aditivo, com a implementação de leitos Covid-19, os pagamentos passaram a ser efetuados por esta Secretaria da Saúde, através das Ações Orçamentárias, específicas, para contabilização com despesas referentes à Covid-19, como a Ação 5366 - Implementação de Ações para enfrentamento à Covid-19 e a Ação 5370 - Implementação de Ações para prevenção e tratamento do Coronavírus.** Aproveitamos para acrescentar que na Ação Orçamentária 5366, são contabilizados, apenas, pagamentos efetivados com recursos financeiros, repassados junto a Ministério da Saúde para utilização de Despesas com a Covid-19, cujas fontes de recursos utilizadas são: 0186 (Transferência de recursos vinculados SUS e SUAS (Lc art 5°, inc I) e; 286 (Recursos vinculados

[125] TCE/002922/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> transferência SUS-BI Covid-19). Na Ação Orçamentária 5370, aportamos as despesas realizadas com a Covid-19, utilizando recursos da fonte 0130 (Recursos vinculados as ações e serviços públicos de saúde), recurso do Tesouro Estadual. Por fim, salientamos que todos os pagamentos realizados ao Hospital do Subúrbio, hospital que dispõe de 118 (cento e dezoito) leitos de UTI adulto Covid-19 e (sessenta e um) leitos clínicos para tratamento da Covid-19, por meio desta Secretaria de Saúde, **teve como base a consulta realizada à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ)**, conforme processo SEI n° 019.8743.2020.0069655-91 (anexo 1). (grifo da Auditoria)

Diante das justificativas, tendo em vista o fluxo de pagamento estabelecido e coordenado pela Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ, em relação aos contratos de PPP do Estado, verifica-se que a SESAB, em 07/07/2020, realizou consulta à referida Secretaria (processo SEI n° 019.8743.2020.0069655-91) sobre a possibilidade do uso de recursos do repasse pelo Governo Federal, para fazer frente ao combate à pandemia da COVID-19, através de fonte vinculada 286.

A Secretaria Executiva orientou que cabia ao gestor ordenador das despesas identificar os custos atrelados exclusivamente ao atendimento das demandas da COVID-19 nos contratos de PPP para vinculá-los à rubrica da fonte 286, bem como havia a necessidade de segregação da contraprestação pública mensal em notas fiscais distintas. A nota fiscal vinculada à COVID-19 deveria ser paga pela SESAB em trâmite próprio, antes do pagamento da contraprestação pública mensal efetiva pelo fluxo do FPE.

Constatou-se, também, que a SEDUR, secretaria gestora da PPP do Metrô, realizou um pagamento em 16/10/2020, no valor de R$6,9 milhões à concessionária, de forma também apartada do mecanismo de pagamento amparado no Contrato SF/PS/PPP/01/10 de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas.

A SEDUR, mediante e-mail datado de 16/04/2021, apresentou a seguinte justificativa:

> Segundo o Contrato de Concessão Patrocinada nº 01/2013, subcláusula 29.1.1, os recursos apartados do FPE, tal como previsto no Contrato de Nomeação do Agente de Pagamento (Anexo ao Contrato de Concessão), apenas se prestarão ao pagamento das Contraprestações Mensais Efetivas. Todavia, **o pagamento ocorrido em 16/10/2020, no valor de R$ 6.990.115,57 (seis milhões, novecentos e noventa mil, cento e quinze reais e cinquenta e sete centavos) refere-se ao Risco da Demanda compartilhado previsto na subcláusula 25.4.6 do Contrato. Sendo assim, considerando que o Contrato não determinou o pagamento do Risco da Demanda nos mesmos parâmetros das Contraprestações, não se inclui tal pagamento no fluxo de pagamentos junto a Desenbahia.** Saliento, ainda, que o valor adimplido apenas foi disponibilizado à Concessionária após tempestivo empenho e liquidação, respeitando-se os ditames da legislação orçamentária e contábil. (grifo da Auditoria)

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ, por e-mail datado de 20/04/2021, apresentou seus esclarecimentos:

> Relativamente ao pagamento de parte das contraprestações públicas do contrato da PPP do Metrô realizada apartado do fluxo de pagamento nos termos do "Contrato SF/PS/PPP/01/10 de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas, realizado pela DESENBAHIA ao longo do exercício de 2020, refere-se ao déficit de demanda apurada no primeiro ano de operação plena do metrô, que se deu entre março/2019 a fevereiro/2020).
> O déficit de demanda deve ser pago em até 12 parcelas juntamente com as contraprestações públicas subsequentes[1], referindo-se somente ao momento de pagamento deste déficit, devendo a SEDUR provisionar e efetuar tal pagamento diretamente à Concessionária, não sendo uma obrigação de pagamento pelo fluxo de pagamento constante no Contrato SF/PS/PPP/01/10. Tanto não se vincula seu pagamento ao Contrato de Agente de Nomeação e Pagamento da contraprestação pública que o Contrato, na subcláusula 25.4.6.8, prevê que a periodicidade e prazos de pagamento estabelecidos na subcláusula 25.4.6.6 poderão ser alterados no curso da concessão mediante acordo entre as partes, como o fez no Termo Aditivo nº 08 do Contrato nº 01/2013.

A Auditoria, ao analisar o referido processo de pagamento de R$6,9 milhões, relativo ao compartilhamento do risco de demanda do primeiro ano de operação plena (01/03/2019 a 29/02/2020), constatou que:

- na ata de reunião realizada em 18/08/2020, entre o Secretário da SEDUR e Diretores da Companhia do Metrô da Bahia, sob alegação do cenário causado pela pandemia da COVID-19, houve a necessidade de alterar, entre outros, condições de pagamento de valores devidos pelo Estado à concessionária, cuja reprogramação foi formalizada no Termo Aditivo nº 08 de 15/10/2020[126]; e

- quanto ao compartilhamento do risco de demanda, foi acatado pela concessionária, o valor indicado pelo Verificador Independente (R$83,9 milhões), com pagamento imediato da parcela 1/12 de R$6,9 milhões, e as demais devendo ser quitadas no período de fevereiro a dezembro/2021.

Ressalte-se que, sob a alegação da crise econômica e sanitária vivenciada no país, outro pagamento que precisou de repactuação no Termo Aditivo nº 08 refere-se às contraprestações anuais marginais nº 8, 12 e 13, estabelecidas no Termo Aditivo nº 7, o pagamento integral previsto, em parcelas únicas, deveria ocorrer até 14/10/2020, entretanto, foi reprogramado para 59 parcelas mensais, a partir de fevereiro/2021 até dezembro/2025.

[126] Valor total estimado do Contrato R$6.735,6 milhões e valor da contraprestação anual máxima aditivada R$178,5 milhões.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Situação diferente ocorreu com relação ao contrato de PPP com a concessionária Fonte Nova Negócios e Participações Ltda. A Auditoria não identificou providências no âmbito da SETRE, nos termos do art. 9º do Decreto Estadual nº 19.551, de 20/03/2020[127],quanto ao controle do gasto público para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19, tendo em vista que o pagamento das parcelas das contraprestações relativas aos meses de abril a novembro de 2020 deu-se no valor integral, mesmo diante da paralisação de algumas atividades da Arena Fonte Nova nesse período.

A realização de eventos no equipamento esportivo teve seu reinício em 28/11/2020 com o retorno de partidas de futebol, com a proibição de público no estádio. Eventos culturais ainda não foram liberados.

Ao analisar os processos de pagamentos realizados nesse período, a Auditoria verificou que o atesto da prestação de serviços, realizado pela Diretoria Geral da Secretaria, tomou por base, entre outros, os relatórios de desempenho apresentados pelo verificador independente Deloitte Touche Tohmatsu Consultores Ltda, que concluíram pela pontuação final de 98,25 (1º trimestre/2020) e 100,0 (2º trimestre/2020 e 3º trimestre/2020) para os resultados da concessionária.

A Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia (SUDESB), na condição de órgão regulador do contrato de PPP, concluiu em seus relatórios do período que em decorrência da pandemia da COVID-19, por não terem sido realizados jogos e eventos, como também, nas dependências do estádio ter sido implantado um hospital de campanha para tratamento de pacientes com o referido vírus, ficou-se impossibilitado de elaborar o Relatório de Fiscalização Operacional.

A SETRE, mediante e-mail datado de 30/04/2021, apresentou as seguintes justificativas:

> Em relação às demais medidas que podem ser adotadas para contenção do gasto diante da não taxatividade do artigo 9º do Decreto 19.551/2020, informamos que, por meio do processo SEI n. 021.2113.2020.0001492-40, foi deflagrado procedimento para fins de modificação do contrato de PPP n. 02/2010, objetivando a revisão do Quadro de Indicadores de Desempenho – QID, de forma a adequá-lo, durante o cenário da pandemia, para redistribuição dos parâmetros de avaliação do desempenho que recaíssem, apenas, sobre os pontos passíveis de execução durante a pandemia.
> O referido processo foi deflagrado a partir de observações lançadas pelo Verificador Independente, apontando limitações à aferição das notas em face da impossibilidade de realização de alguns itens dos critérios que compõem o Quadro de Indicadores.
> Submetido o processo às instâncias opinativas, a exemplo da Procuradoria Geral do Estado, foi indicada a possibilidade de alteração do Quadro de Indicadores, em caráter temporário, mediante redistribuição das notas em caráter proporcional aos elementos passíveis de execução que pudessem ser mensurados na análise da qualidade do serviço, enquanto elemento

[127] Que estabeleceu medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

necessário à delimitação do valor variável da contraprestação pública mensal. Contudo, para a operacionalização dessa proposta, consignou o órgão de consultoria a necessidade de celebração de termo de aditamento.
Tratando-se de termo de aditamento, foi a concessionária instada acerca da proposta. Contudo, a mesma declinou nos autos, considerando que a matéria poderia ser discutida em outro momento, quando poderia ser analisada, em conjunto, com os efeitos de possíveis impactos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.
Sendo necessário um aditamento, a falta de concordância da concessionária inviabilizou a proposta no atual estágio, a despeito da sua deflagração pela administração.

Outra mudança verificada durante o exercício de 2020 na regularização das despesas com contraprestações públicas, por parte das secretarias gestoras dos contratos, refere-se ao fato da ação orçamentária na qual esse tipo de gasto é alocado, que passou a ser classificada como projeto[128] (gerenciamento da PPP garantindo o pagamento das despesas contratuais às concessionárias de serviço público), e não atividade (prover, acompanhar, avaliar e controlar a gestão de unidades em PPP, garantindo o acesso, a assistência com qualidade e o cumprimento das metas contratuais) como era contabilizado até então.

Ademais, verificou-se que o montante de R$795,8 milhões, constante do portal eletrônico da DESENBAHIA/Transparência não reflete a totalidade desembolsada em 2020 para as concessionárias, com o pagamento das contraprestações públicas.

Ao mesmo tempo apresenta divergência com o valor de R$851,4 milhões apresentado na tabela 7.19 das DCCEs de 2020, fl.229, que informa o total das despesas dos contratos de PPP, também não reflete a realidade. Tais situações demonstram fragilidade dos controles internos relativos à consolidação dessas informações, e consequentemente comprometem o princípio da transparência e o controle social.

Cabe lembrar que divergências entre diversas fontes de informações acerca dos valores relativos ao pagamento das contraprestações dos contratos de PPP também foram verificadas no exame das Contas de Governo do exercício de 2019.

2.6.3.10.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Que o Poder Executivo envide esforços para melhorar seus controles internos, principalmente no que se refere à regularização das despesas relativas às contraprestações públicas dos contratos de PPP, bem como promova um estudo a fim de verificar a vantajosidade de se manter um rito diferenciado desses pagamentos em relação às demais despesas do Estado.

[128] 5323 - Gerenciamento da Parceria Público-Privada do Estádio da Fonte Nova - Arena Multiuso, 5324 - Gerenciamento da Parceria Público-Privada do Sistema Metroviário, 5325 - Gerenciamento da Parceria Público-Privada da BA-052 (Estrada do Feijão) e 5328 - Gerenciamento de Parceria Público-Privada em Saúde.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.6.3.11 Irregularidades na execução das despesas com a folha de pagamento de servidores

Em 2020, as despesas diretamente relacionadas com o processamento da folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo (excluída a Defensoria e o Ministério Público) atingiram o montante de R$21.594,3 milhões, cujo resumo, por elemento de despesa e quantidade de processos de pagamento, pode ser demonstrado como segue:

TABELA 60 – Despesas relacionadas com a Folha de Pagamento dos Servidores por Elemento

Em R$ milhões

Elemento de Despesa	Quant. de Processos	Empenhado	Liquidado
01 – Aposentadorias do RPPS, Res. Ref. dos Militares	761	7.803,6	7.643,0
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	2.550	7.266,9	6.927,4
12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar	292	2.782,7	2.694,0
13 – Obrigações Patronais	3.651	1.493,4	1.476,8
03 – Pensões do RPPS e do Militar	470	1.118,4	1.116,6
04 – Contratação por Tempo Determinado	2.712	708,9	642,3
17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar	145	282,1	281,5
16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	2.593	138,5	137,8
Total	**13.174**	**21.594,6**	**20.919,4**

Fontes: Sistema FIPLAN e Sistema Mirante.

Em consonância com facultado pela Lei Estadual nº 2.322/1966, em seu art. 32, III, o Poder Executivo vem realizando de forma centralizada a administração da folha de ativos e inativos, através da SAEB, mediante o gerenciamento de sistema informatizado de processamento de dados cadastrais e financeiros, em conjunto com a SEFAZ, no que tange à execução da despesa, além do pagamento do líquido aos servidores, dos repasses para os fundos (FUNPREV, BAPREV, FUNSERV e FPSM), do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) descontado, das consignações de terceiros, bem como dos encargos patronais.

A partir de 2018, em substituição ao sistema de processamento da folha de servidores SIRH, foi iniciada a implantação do novo sistema informatizado denominado RH Bahia, que se efetivou na maior parte das unidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, em 2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A normatização deste novo Sistema foi instituída pelo Decreto n° 18.727, de 26/11/2018, sendo este uma solução modular de aplicativo de Tecnologia da Informação – TI, com vistas à gestão unificada e integrada de administração de recursos humanos e de folha de pagamento, reunindo dados completos e atualizados sobre os servidores ativos e empregados públicos do Poder Executivo Estadual e aposentados e pensionistas de todos os Poderes[129].

A Orientação Técnica DICOP nº 69, de 10/07/2019, estabeleceu os "procedimentos para execução da Folha de Pagamento de Pessoal no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN, a partir da análise dos Relatórios emitidos pelo Sistema de Recursos Humanos – RH Bahia", tanto pelas secretarias sistêmicas envolvidas com o processamento da folha (SEFAZ e SAEB), como pelos registros no Sistema FIPLAN, realizados pelas "Unidades Gestoras e Diretorias de Finanças, ou unidades equivalentes".

Nas DCCEs de 2020 foi comentado em relação ao RH Bahia, no tópico "Ações Implementadas na Área Financeira", a realização de "Especificação e desenvolvimento de novas funcionalidades, como também de adequações nas funcionalidades da execução da despesa, a fim de viabilizar o pagamento centralizado da folha de pessoal por meio de integração com Sistema de RH-Bahia."

Cabe registrar que, no Parecer Prévio das Contas de Governo do ano de 2019, além de ser expedido alerta quanto a "realização de despesa sem prévio empenho", foi consignada recomendação específica sobre o processamento das despesas de pessoal, nos seguintes termos:

> o) promover a integração dos procedimentos de empenho, liquidação e pagamento da folha, entre o sistema de gestão de recursos humanos (RH Bahia) e o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), de modo a evitar futuras divergências e retrabalho com a elaboração tempestiva e necessária de conciliações, objetivando a apuração e a regularização de eventuais divergências.

Com relação a esta recomendação, no Plano de Ação apresentado, foram indicadas uma série de providências já adotadas em 2020 e a serem implementadas em janeiro e março de 2021, entretanto, quanto aos procedimentos relacionadas com a efetiva integração entre o Sistema RH Bahia e o Sistema FIPLAN, foi informado que serão implementados nas etapas 2 e 3, comentando, porém, que "não existe cronograma pois depende de contratação do PROFISCO II e do projeto Padronização das Fontes de Recurso".

Sobre os procedimentos de execução e pagamento das despesas com a folha, a DEPAT/SEFAZ, esclareceu, através do Processo SEI nº 013.1339.2020.0009024-41, que:

[129] Fl. 255 da DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> O processo de pagamento da folha de pessoal e encargos, inclusive consignações, é realizado de forma centralizada pelo Tesouro, com base em relatórios emitidos pela SAEB.
> [...]
> Os processos de pagamento, pelo Tesouro, e de **regularização**, pelas Unidades, estão regulamentados especificamente nos itens 18 a 21 da OT 069/2019.
> [...]
> Existe uma conta bancária para pagamento centralizado da folha de pessoal (Líquido, Consig e Encargos), conta 991.200-2, ag. 3832-6, do Banco do Brasil, [...] de titularidade da SEFAZ e a conciliação é realizada pela DEPAT. Já a regularização orçamentária é realizada pelas Unidades, com acompanhamento pela DICOP. (grifo da Auditoria)

Cabe informar que o procedimento de "regularização" das despesas está previsto no Decreto Estadual nº 14.407, de 09/04/2013, que aprovou o Regulamento do Sistema Financeiro e de Contabilidade do Estado, da seguinte forma, ao atribuir as atividades:

- Ao órgão Central:

> Art. 9º – A Superintendência de Administração Financeira – SAF, Órgão central do Sistema, integrante da estrutura da Secretaria da Fazenda, tem suas competências definidas pelo Regimento, aprovado pelo Decreto n° 7.921 de 02 de abril de 2011[130] e suas alterações.
> Parágrafo único – Ao Órgão central cabe zelar pela coordenação e controle do Sistema e funcionará em estreita articulação com os órgãos setoriais e seccionais.

- Aos órgãos setoriais, dentre outras:

> Art. 10 – Os Órgãos setoriais desempenharão suas atividades desdobradas nas seguintes funções:
> I – Contabilidade setorial:
> a) Processamento da Despesa:
> 1. analisar os processos de pagamento, de acordo com a documentação recebida;
> 2. Liquidar a despesa das Unidades gestoras;
> 3. **regularizar** a folha de pessoal e encargos da respectiva Secretaria, em relação aos valores disponibilizados pela Diretoria do Tesouro – DEPAT/SAF/SEFAZ; (grifo da Auditoria)

Contudo, o art. 60 Lei Federal nº 4.320/1964 veda expressamente a realização de qualquer tipo de despesa sem prévio empenho, ao passo que o art. 62 da mesma lei determina que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

[130] Revogado. O Regimento Interno da SEFAZ vigente foi aprovado pelo Decreto Estadual nº 18.874/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em pesquisa promovida através do Sistema Mirante nos dados do Sistema FIPLAN, foi identificado com relação as despesas relativas à folha de pagamento dos servidores ativos do Poder Executivo, excluindo a Defensoria Pública e o Ministério Público, e dos aposentados (inativos), incluindo as pensões, que 77,1% dos processos de pagamento equivalentes a 98,8% das despesas empenhadas e liquidadas (R$20.664,1 milhões) foram realizadas mediante o procedimento de "regularização" definido na OT nº 69/2019.

Os exames de auditoria nas despesas relacionadas com a folha de pagamento dos servidores revelaram as seguintes irregularidades:

2.6.3.11.1 Emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos das folhas de servidores estaduais, descumprindo o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964

Consoante definido no Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB, nº 001, de 17/01/2020, foi estabelecido um cronograma mensal indicando as datas: de "fechamento da folha", da "disponibilização os relatórios pelo RH Bahia", que "Os depósitos dos valores correspondentes às Folhas de Pessoal serão efetuados junto ao Banco do Brasil pela DEPAT/SEFAZ, pela SUPREV/SAEB e pelas Empresas Dependentes, conforme o caso, 24 (vinte e quatro) horas antes dos dias previstos na Tabela de Pagamento do Anexo I desta Portaria". Na Portaria foi indicado como data do pagamento o último dia útil de cada mês, para a folha normal, e o dia 18 de dezembro para o 13º salário. Durante o ano de 2020, o pagamento da folha normal dos servidores foi realizado nas datas programadas.

Em pesquisa realizada no Sistema FIPLAN operacional, em 462 empenhos, incluindo 41 com estorno parcial, de valor superior a R$10 milhões, emitidos em 2020, os quais totalizam R$17.368,0 milhões, verificou-se que 76% dos empenhos (353), representando financeiramente R$12.437,6 milhões, tinham data de criação do documento eletrônico no Sistema FIPLAN, denominado EMP[131], em data posterior ao efetivo pagamento da folha, dentre os quais 27 estavam datados de janeiro de 2021. Tal fato evidencia que o pagamento da despesa não foi precedido do devido empenho, conforme exigido na legislação.

Saliente-se que a OT nº 69/2019 estabelece, no item "16. Execução da Folha de Pagamento de Pessoal no Fiplan", que "as Unidades Gestoras e Diretorias de Finanças, ou unidades equivalentes, devem tempestivamente realizar ou providenciar o seguinte: No início do mês da competência: Verificar a disponibilidade de dotação; Gerar PED e EMP por estimativa". Adiante, no item 17, esta norma dispõe que "a reserva de dotação para Pedido de Empenho – PED e Empenho – EMP, a fim atender à Folha e Pagamento de Pessoal deve ser efetuada previamente ao início de sua execução, conforme previsto em Lei".

[131] Formulário eletrônico comprobatório da etapa de processamento da despesa pública do EMPENHO.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Os fatos indicam que o comando de pagamento da folha, pela SEFAZ/SAEB, foi executado sem a efetiva comprovação da verificação, pelos gestores de cada órgão, quanto a existência e a reserva da dotação orçamentária específica da despesa, considerando programa, a fonte de recursos, o elemento de despesa, bem como os limites e critérios estabelecidos na LOA.

Esta conduta afronta o que dispõe os arts. 60 e 80 da Lei Federal nº 4.320/1964, que define de forma clara que "É vedada a realização de despesa sem prévio empenho". Ademais, a jurisprudência em relação à matéria já pacificou o entendimento do quanto determinado pelo legislador federal há mais de 50 anos.

Acrescente-se que, a formalização, nas suas três fases (empenho, liquidação e pagamento) da despesa com a folha, foi feita, intempestivamente, através do procedimento de "regularização" nas UOs[132] 11101; 11302; 20801; 20802 e 20803 pelo Superintendente de Recursos Humanos da Secretaria/Órgão ou cargo equivalente, em desconformidade com as atribuições previstas nos respectivos regimentos internos e ao princípio do controle interno relativo à segregação de funções.

Sobre os procedimentos financeiro e orçamentário de gestão da folha de pagamento dos servidores, a SEFAZ contextualizou[133], afirmando que "há todo um processo manual de execução, seja pela SAF/DEPAT, seja pelas Unidades, a fim de execução de um conjunto significativo de lançamentos" e espera que com "a integração entre os Sistemas RH-Bahia e o FIPLAN" possa automatizar este conjunto de registros.

No mesmo expediente, a SEFAZ, em relação a emissão de empenho em data posterior ao pagamento da folha, alegou:

> […]
> 24.A Orientação Técnica DICOP nº 69/2019 deixa claro para as unidades decentralizadas a necessidade de promover, com a antecedência necessária, os trâmites normais para que a despesa seja totalmente empenhada dentro do mês de competência.
> [...]
> 29.Saliente-se que, toda a execução orçamentária, financeira e contábil do Estado é realizada de forma descentralizada, cabendo aos responsáveis por cada órgão, entidade ou fundo, a responsabilidade, diretamente ou por delegação de competência, por executar as despesas de pessoal seguindo a legislação vigente e as normas emanadas pelo órgão central de contabilidade e finanças, seguindo ainda todas os princípios de controle interno, especialmente o de segregação de funções.

Dos fatos acima descritos, ponderando-se os esclarecimentos apresentados, percebe-se a inversão das fases de processamento da despesa, a qual, entende a Auditoria, poderia ser paga de forma centralizada, porém tão somente após a verificação do cumprimento do rito estabelecido na Lei Federal nº 4.320/1964. Nesse senti-

[132] Unidade Orçamentária: 11101 (SEC); 11302 (UESB); 20801 (PMBA); 20802 (Policia Civil) e 20803 (C. Bombeiros).
[133] Processo SEI nº 013.9678.2021.0013111-63.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

do, embora não tenham sido apurados pagamentos indevidos, percebe-se a execução irregular das despesas com a folha de servidores, em virtude de terem sido conduzidas a revelia dos preceitos estabelecidos legalmente, imprescindíveis ao necessário controle da despesa pública.

2.6.3.11.2 Irregularidades na liquidação de despesas referentes às folhas de pagamentos de servidores estaduais

A SRH/SAEB promove, de forma centralizada, a aprovação geral da folha, através do sistema de processamento eletrônico (Sistema RH Bahia). Neste ato, em síntese, se materializa a conferência dos valores, rubricas de proventos e descontos, frequência do servidor, etc. Tal procedimento se configura como sendo o ato administrativo equivalente ao "**atesto**" pela execução da despesa. Esta fase preliminar de processamento da folha deve ser submetida a aprovação, de forma compartilhada, pela SAEB e pelos chefes/responsáveis das unidades de recursos humanos das diversas entidades componentes da administração direta e indireta do Poder Executivo, e cuja atribuição, via de regra, está definida no Regimento Interno (RI) ou estatuto de cada Instituição.

O ato administrativo subsequente, a **liquidação**, requer, além de elementos probantes da despesa, a verificação de aspectos orçamentários e financeiros inerentes a sua aprovação, considerando suas características intrínsecas e os limites legais definidos, principalmente, na LOA, que segrega o orçamento por unidade gestora e orçamentária, observadas, também, as normas de direito econômico e decretos subjacentes, devendo ser autorizado/aprovado pelo gestor/responsável da área orçamentária/financeira de cada entidade, consoante previsto em cada RI/Estatuto.

A análise dos elementos contidos na base de dados do Sistema FIPLAN, promovida em amostra das LIQ de valores superiores a R$5 milhões relacionadas às despesas com a folha de pagamento dos servidores ativos, revelou as seguintes irregularidades:

1. aprovação/autorização dos formulários de liquidação por um mesmo servidor, em desconformidade com as atribuições previstas nos respectivos regimentos internos e sem a observância da segregação de funções:
   - em mais de 50 formulários de LIQ no ano, nas UOs[134] 11101 e 20801, e
   - entre 10 e 25 casos no ano, nas UOs[135] 6101; 9101; 11301; 11302; 13101; 20802; 20803 e 35101.

2. formalização da liquidação da despesa, através da "criação" do formulário eletrônico (LIQ), em data posterior ao do pagamento da folha, em 566 casos, equivalente a 86,69% da amostra, que representavam despesas no montante de R$14.609,1 milhões.

[134] Unidade Orçamentária: 11101 (SEC) e 20801 (PMBA).
[135] Unidade Orçamentária: 6101 (PGE); 9101 (SAEB); 11301 (UNEB); 11302 (UESB); 13101 (SEFAZ); 20802 (Polícia Civil); 20803 (C. Bombeiros) e 35101(SEAP).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Embora em cada documento conste como “data de emissão” uma data anterior a criação do documento e ao pagamento da folha, não comprova se a efetiva verificação dos requisitos orçamentários para aprovação da despesa foi efetivada previamente.

Anteriormente, a DEPAT/SEFAZ já havia informado, através do Processo SEI nº 013.1339.2020.0009024-41, sobre os seguintes procedimentos adotados em relação à folha dos servidores:

> […] a **Data de Criação do Documento (EMP, LIQ, NOB)** corresponde à data de inclusão do(a) EMP/LIQ/NOB na base de dados do Fiplan, sendo definida pelo sistema de acordo com a data corrente e não há intervenção do usuário; e a **Data de Emissão de Empenho, Data da Liquidação e Data do Pagamento da NOB** são datas para registro dos lançamentos contábeis dos respectivos documentos, sendo inseridas pelo usuário e podem ser menores, iguais ou maiores que a data corrente, dependendo das permissões de data retroativa ou futura definidas pelo Gestor do sistema para cada transação.

A SEFAZ, apesar de confirmar a fragilidade dos mecanismos de armazenamento das datas que indicam a ordem cronológica dos eventos registrados, atribui a responsabilidade às UO pelas desconformidades na formalização das etapas de execução da despesa, nos seguintes termos:

> […] Saliente-se que as informações para a execução das despesas com pessoal e respectivos encargos são disponibilizadas às unidades descentralizadas em tempo suficiente para que o empenho e a liquidação sejam realizados de forma tempestiva, atendendo ao que dispõe a legislação vigente. Qualquer questionamento relativo ao não cumprimento desse mandamento legal deve ser formulado diretamente às respectivas unidades.

Entretanto, em revisão dos pagamentos da folha dos servidores ativos de dezembro de 2020, efetivados nos dias 17 e 29, verificou-se o registro de 28 formulários de ARR, datados de 30 e 31/12, no montante de R$1.317,7 milhões, com a indicação, no histórico, de serem relativos também à “regularização” da folha, cuja origem era a UO 98101 (DEPAT) e como Unidade Orçamentária de Destino diversas UOs do Poder Executivo, ou seja, para ajustar as dotações orçamentárias/financeiras, pois indicam serem transferências “INTRAFIPLAN” e “ARR não eletrônica” ou “Transferência Bancária” e “Não transmitir”. Esses registros comprovam a liberação orçamentária a posteriori.

Sobre a segregação de funções e a data de criação dos documentos no Sistema FIPLAN, a SEFAZ contestou afirmando[136]:

> 32.A SAF/DICOP realizou levantamento dos servidores que possuem os perfis de liquidação no Fiplan e ficou evidenciado, para as UOS mencionadas nessa solicitação, que não há acumulo de funções relativas a unidades gestoras e setoriais de finanças, conforme prevê a instrução normativa citada.

[136] Processo SEI nº 013.9678.2021.0013111-63.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

33.Relativamente à emissão/criação do formulário eletrônico realizada em data posterior ao pagamento, registramos que todos os documentos no Fiplan têm suas datas armazenadas na base de dados, incluindo as datas de contabilização e de criação do documento, não se caracterizando "fragilidade dos mecanismos de armazenamento das datas".

Em nova revisão, a Auditoria confirmou as ocorrências de formalização da liquidação a posteriori e ausência de segregação de funções nos processos selecionados por amostragem, não acatando os argumentos apresentados.

Do exposto observa-se o descumprimento do que dispõe o arts. 62, 63 e 75 da Lei Federal nº 4.320/1964.

2.6.3.11.3 Inconsistências nos pagamentos dos valores líquidos das folhas de pagamento de servidores estaduais

O pagamento do líquido da folha aos servidores ativos é promovido mensalmente de forma centralizada pelo DEPAT/SEFAZ, através de autorização da liberação dos recursos para a conta bancária específica, formalizada, no Sistema FIPLAN, mediante a emissão de ARR.

Do confronto entre a movimentação (eventos de valores superiores a R$5 milhões), identificados no extrato bancário do mês de dezembro de 2020 e nos registros no Sistema FIPLAN da conta contábil correspondente (11111.04.01), do DEPAT, no CBO 462, verificou-se:

- Registro de 248 ARRs sem correspondência, na data e no valor, com os lançamentos do extrato bancário:

TABELA 61 – Resumo dos ARRs referentes ao pagamento da folha dos servidores - dezembro de 2020

Em R$ milhões

Descrição	Conforme extrato		Conforme razão	
ARR identificados no extrato	21	691,4	21	691,4
ARR sem correspondência	152	-691,2	210	-1.400,7
			38	709,4
Total	**173**	**0,2**	**269**	**0,1**

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base no extrato bancário e Sistema FIPLAN.

- Da análise dos 269 ARRs registradas, verificou-se:
  - Tinham como "Usuário Liberador" servidores do quadro da SEFAZ, ocupantes de cargo de DAI 5 ou como REDA, em desacordo com o Regimento Interno da SEFAZ (art. 14, do Decreto Estadual nº 18.874/2019);

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Frise-se, inclusive, quanto a relevância financeira dos eventos de pagamento do líquido da folha, em montante superior a R$100 milhões, os quais deveriam, a priori, ser aprovados pelos titulares das gerências do DEPAT, pelo seu Diretor (DAS 2B) ou pelos superiores hierárquicos; e

- Apenas as 21 ARRs citadas, com correspondência entre os registros no extrato e o razão contábil, foram emitidas/"cadastradas" nas mesmas datas do movimento financeiro. Para as demais, em exame nas ARRs de valores superiores a R$5 milhões, identificou-se:

  - 10 ARRs foram emitidas em 15/12/2020 – relativas a folha de novembro;
  - 45 ARRs entre 29 e 30/12/2020 – relativas a folha de dezembro; e
  - 6 ARRs entre 03 e 04/01/2021 – relativas a folha de dezembro.

Portanto, resta evidenciada a formalização extemporânea das ordens do DEPAT de movimentação financeira/orçamentária, registradas no Sistema FIPLAN.

Cabe enfatizar que os registros nas contas de despesa são evidenciados através das NOBs emitidas pelas diversas UOs, portanto de forma fracionada em desconformidade com os eventos financeiros promovidos de forma centralizada pela SEFAZ. Saliente-se que não constam nestes formulários a indicação quanto a movimentação financeira, realizada pela instituição bancária (conforme extrato) a que se corresponde cada registro contábil, mormente em relação à data de sua ocorrência.

Da análise nas NOBs relativas à folha de pagamento dos servidores ativos, que evidenciam o registro do pagamento das despesas, de forma fracionada em cada unidade gestora, verificou-se em amostra nas executadas através da CBO 462 (inerente a folha de pagamento de pessoal), de valores superiores a R$5 milhões, que foram constatadas as seguintes falhas de formalização:

- Data de emissão posterior ao do pagamento da folha (235 casos), sendo, inclusive, 23 casos datados de janeiro de 2021;
- Indicação, de forma fictícia, dos recursos terem transitado por conta bancária do próprio órgão, denominada conta ponte (235 casos);
- Autorização como "Ordenador de Despesa" e como "Liberador de Pagamento" continham o nome do mesmo servidor (188 casos); e
- Autorização sem evidências da aprovação pelo gestor da área financeira em conjunto com o gestor máximo da unidade: UOs[137] 20803; 20801 e 11101 - apenas pelo chefe do setor de recursos humanos; UO 6101; 35101 e 20802 - apenas pelo diretor-geral da unidade; UO 11301 e 11302 - Apenas pelo chefe da unidade de finanças.

[137] Unidade Orçamentária: 20803 (C. Bombeiros); 20801 (PMBA); 11101(SEC); 6101(PGE); 35101 (SEAP) e 20802 (Polícia Civil); 11301 (UNEB) e 11302 (UESB).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

De todo o exposto, com base nos testes de auditoria enumerados, em virtude da ausência de correspondência entre os lançamentos financeiros de desembolso dos recursos para pagamento do valor líquido dos proventos aos servidores ativos e os registros das despesas no Sistema FIPLAN, resta caracterizada a irregularidade no seu processamento.

Portanto, do exame promovido, constata-se que o pagamento do líquido dos servidores ativos foi realizado em 2020 em desacordo as normas contábeis e em especial com os arts. 62, 64, parágrafo único, 75, 83, 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

A SEFAZ contestou[138] as assertivas da Auditoria, apresentando, em síntese, os seguintes argumentos:

- aprovações por servidores subalternos:

> 42. Isto não significa que os ocupantes de tais cargos não realizem ou não possam realizar atividades operacionais, porém demonstra que não há qualquer irregularidade no fato de as atividades elencadas pela auditoria terem sido executadas por servidores com outro tipo de vínculo.

- registro com indicação indevida do trânsito dos recursos por conta ponte:

> 49. No tocante ao questionamento quanto à "indicação de forma fictícia de terem transitado por conta bancária do próprio órgão, denominada conta ponte", informamos que, por parametrização no momento da liquidação, o FIPLAN exige uma conta recebedora para todas as NOBs. Como as NOBs de folha geradas pelas unidades são apenas de regularização, a utilização da conta ponte do próprio órgão não geram problemas de conciliação.

- ausência de segregação de funções:

> 50. No caso pontuado em que a auditoria indica 'Autorização como "Ordenador de Despesa" e como "Liberador de Pagamento" continham o nome do mesmo servidor" informamos que, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta 03/2019, as autorizações da execução da despesa no Fiplan são assim distribuídas:
>
> - Autorização do PED: ordenador de despesas
> - Emissão do empenho (EMP): técnico da unidade gestora
> - Liquidação: técnico da setorial de finanças da unidade
> - Liberação para o pagamento – LIB (autorização do pagamento): ordenador de despesas
> - Confirmação do pagamento – NOB: gestor da setorial de finanças
>
> 51. Relativamente a questão em que a auditoria indica a "Autorização sem evidências da aprovação pelo gestor da área financeira em conjunto com o gestor máximo da unidade"

[138] Processo SEI nº 013.9678.2021.0013111-63.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

destacamos que não existe na legislação da área financeira a obrigatoriedade da autorização em conjunto entre o gestor máximo da unidade e gestor da área financeira. As autorizações ocorrem de acordo com o disposto na Instrução Normativa Conjunta 03/2019.

Após reanálise dos achados auditoriais, considerando-se a argumentação apresentada, a Auditoria entende que não são suficientes para reverter os aspectos irregulares comentados e em face às evidências indicadas.

2.6.3.11.4 Repasses de valores referentes à receita de IRRF e transferências de recursos para fundos estaduais, antes dos pagamentos das folhas de pagamento de servidores

Os procedimentos de execução das despesas com a folha de pagamento incluem o desconto de impostos e contribuições que revertem para os cofres do próprio Estado, relacionados com: IRRF, FUNPREV, BAPREV, FPSM e FUNSERV. O resumo da arrecadação em 2020 dos principais tipos de receita relativas aos descontos em folha dos servidores, pode ser apresentada como segue:

TABELA 62 – Receitas Arrecadadas relacionadas com os Descontos em Folha de Pagamento dos Servidores

Em R$ milhões

Código FIPLAN	Descrição	Sigla/Fundo	Total
41121.0431	Imposto de Renda Retido da Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho	IRRF	2.475,2
42111.29	Contribuição dos Servidores para o Regime Próprio de Previdência	FUNPREV, BAPREV e FPSM	1.896,6
42111.99	Contribuição dos Servidores para Assistência Médica	FUNSERV	1.300,8
Total			**5.672,6**

Fonte: Sistema FIPLAN.

Do confronto nos registros do fluxo financeiro entre a retenção dos proventos de cada servidor, fato gerador do IRRF e das contribuições, para os regimes próprios de previdência e o efetivo repasse financeiro e registro, como receita, gerenciado pelo DEPAT/SEFAZ de forma centralizada, foi verificada a extemporaneidade entre os dois eventos, conforme descrito a seguir:

- Arrecadação antecipada da receita de IRRF

Em pesquisa aos relatórios de arrecadação diária da receita (FIP 716A) verificou-se o registro da receita do tributo antes da ocorrência da efetiva retenção, ou seja, do fato gerador, qual seja: o pagamento da folha. Embora ocorrendo no mesmo mês, a Auditoria entende que não há previsão legal para que o registro orçamentário da receita ocorra antes da efetiva arrecadação. Ressalte-se que a contabilização da transferência financeira interna via ARR vem ocorrendo por meio de regularização.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 63 – Receitas de Imposto de Renda na Fonte depositada e contabilizada antes do efetivo desconto em folha de pagamento

Em R$ milhões

Mês da folha	Datas			Receita arrecadada registrada
	De criação do ARR	Do pagamento da folha	Do registro da receita	
Fev/2020	05/03/2020	28/02/2020	19/02/2020	65,3
Maio/2020	01/06/2020	31/05/2020	25/05/2020	88,0
Jul/2020	31/07/2020	31/07/2020	24/07/2020	82,9
Ago/2020	01/09/2020	31/08/2020	25/08/2020	82,7
Out/2020	29/10/2020	30/10/2020	23/10/2020	81,6
			27/10/2020	62,5
Nov/2020	30/11/2020	30/11/2020	24/11/2020	99,8

Fonte: Sistema FIPLAN.

- Arrecadação antecipada da receita das contribuições previdenciárias para o FUNPREV e BAPREV, antes da efetiva retenção dos proventos dos servidores.

  Em pesquisa aos relatórios de arrecadação diária da receita (FIP 716A) verificou-se o registro da receita de contribuição, da parcela retida dos servidores, antes da ocorrência do fato gerador, qual seja: o pagamento da folha. Cumpre registrar que a efetiva contabilização da transferência financeira interna via ARR, também vem sendo registrada posteriormente por regularização.

Saliente-se que, em ambos os casos, as ARRs de repasse tinham como "Usuário Liberador" servidores do quadro da SEFAZ em cargo de DAI 5 ou como REDA, em desacordo com o Regimento Interno da SEFAZ (art. 14, do Decreto Estadual nº 18.874/2019), na mesma forma comentada para o repasse relativo ao valor líquido da folha, pago aos servidores.

Os registros efetuados em dissonância com os eventos econômicos, além de incorretos, repercutem em deficiente controle do fluxo financeiro dos fundos e por fonte de recurso, portanto, em desacordo com disposto no inciso I do artigo 50 da LRF.

Sobre este tema, a SEFAZ discordou[139] da Auditoria, por entender que:

> [...]
> 54. É premissa do processo, que relatórios do RH Bahia, encerrados pela SAEB não se alteram em nenhum momento, com isso conclui-se que já é de conhecimento o valor da receita que deverá ser ingressada nos cofres do

[139] Processo SEI nº 013.9678.2021.0013111-63.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Tesouro Estadual. Ressalte-se, ainda, que a citada receita é registrada contabilmente dentro do próprio mês de pagamento da folha, considerando que o Governo da Bahia, habitualmente, realiza o pagamento aos servidores dentro do mês trabalhado.
> 55. Cabe destacar que, no tocante ao questionado sobre "Registro indevido da receita de contribuições previdenciárias para o FUNPREV e BAPREV antes da efetiva retenção dos proventos dos servidores", o fato gerador da folha de pessoal tem a característica de ir se completando ao longo do mês de competência, é comum e natural que esse só seja considerado completo no último dia útil do mês, quando são apurados os valores exatos a serem contabilizados.
> [...]
> 60. Ademais, as receitas arrecadadas das contribuições previdenciárias FUNPREV e BAPREV dos servidores ativos compõem o montante necessário para pagamento das aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários, estando justificada, portanto, a obrigatoriedade e necessidade de recolhimento 3 (três) dias úteis que antecedam as datas do pagamento da Folha de Pessoal dos servidores ativos.

A Auditoria não acatou o entendimento exposto pela SEFAZ, pois o fato gerador do tributo e da contribuição se materializa no momento da retenção efetuada na folha, o qual somente ocorre no dia do efetivo pagamento dos proventos aos servidores, não sendo coerente reconhecer de forma antecipada as referidas receitas.

2.6.3.11.5 Pagamentos e contabilizações das consignações das folhas de servidores de forma centralizada

Em consulta aos dados da folha de pagamento do ano de 2020, através de pesquisa pelo Sistema Mirante, verificou-se entre os principais descontos as retenções inerentes aos seguintes tipos de credores:

TABELA 64 – Principais tipos de consignações objeto de desconto em folha dos servidores em 2020

Em R$ milhões

Código RH Bahia	Descrição	Natureza do credor	Total
5014; 5015; 5016; 5017; 5020; 5021	Empréstimos bancários	Instituições financeiras	1.384,7
5092; 5093	CREDCESTA	Banco Comercial(*)	227,3
5035; 5036; 5038	PROHABIT	Estado da Bahia	197,7
MG11; MG12; MG13	Pensões judiciais	Pessoa física	125,9
5022; 5023	Mensalidade	Associações e sindicatos	120,2
/303; /30R; /314;	INSS	Governo federal	101,7
Outras consignações			93,6
Total			**2.251,1**

Fontes: Sistema RH Bahia e Sistema Mirante.
Nota: (*) Operador do cartão de compras da rede Cesta do Povo.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O exame dos processos de pagamentos das consignações revelou as mesmas irregularidades identificadas no pagamento do líquido da folha aos servidores, com relação à emissão e registro dos ARRs de repasse pelo DEPAT e das NOBs pelas UOs, por regularização, efetuados a posteriori. Registre-se que não há evidências da adequada autorização pelos respectivos gestores das unidades responsáveis.

Do exame promovido, constata-se o pagamento de forma centralizada pelo DEPAT e o registro contábil de forma resumida por UO/UG, procedimentos que devem ser revisados no sentido de se adequar a melhor técnica contábil, em especial ao estabelecido nos arts. 88 e 93 da Lei Federal nº 4.320/1964.

O resumo das consignações pagas no mês de janeiro de 2021 em relação às retenções efetuadas nas folhas de ativos do mês anterior, pode ser demonstrado como segue:

TABELA 65 – Principais credores inerentes às consignações objeto de desconto em folha, dezembro/2020

Em R$ milhões

Nome do Credor	Detalhe do credor	Forma de pagamento	Total
360 BANCO DO BRASIL S	Instituição bancária	Ordem Bancária	28,5
100006-1510 PKL ONE P	Fornecedor - Credcesta		10,8
SAEB – 239 CEF PRO MOR	Sec. Administração - Prohabit		11,0
Previdência Social	Órgão federal - INSS	Repasse / GPS	22,1
Outros credores			48,6
Total			**121,0**

Fontes: Ordem bancária e extratos bancários.

Observa-se, portanto, que em dezembro de 2020 60% das consignações referem-se a 4 credores, sendo um (Prohabit) da própria estrutura do governo estadual e outro relativo às contribuições previdenciárias, que dispõe de conta contábil especifica para registro. Do montante de R$48,6 milhões, indicados na tabela como outros, refere-se a repasses para mais de 130 entidades (PJ), efetuados mediante duas ordens bancárias conjuntas.

A contabilização das consignações vem sendo efetuada indevidamente de forma sintética, tendo por credor as próprias UOs, na conta de Outras Consignações (código 21881010199), dificultando a conciliação entre as retenções e os efetivos repasses. Cabe registrar que o Sistema FIPLAN dispõe de mecanismos para o registro de forma individualizada por credor/subconta, permitindo, consequentemente, o controle mais adequado deste tipo de obrigação.

Portanto, do exame promovido, constata-se o pagamento de forma centralizada pelo DEPAT e o registro contábil de forma resumida por UO/UG, procedimentos que devem ser revisados objetivando atender ao disposto nos arts. 88 e 93 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

De todo o exposto, evidencia-se a prevalência de mecanismos de controle financeiro excessivo, em detrimento dos dispositivos legais que determinam: a observância do controle orçamentário, a aprovação prévia dos atos administrativos e a adequada formalização destes atos, mediante a comprovação da data e do agente público responsável, coletada e colecionada por ferramenta que contenha requisitos de segurança que preservem sua fidedignidade.

Por fim, entende a Auditoria que, o controle centralizado dos gastos com a folha de servidores se revela como uma ferramenta benéfica à gestão deste tipo de despesa e pode ser conduzida observando-se os mandamentos legais, inclusive de aprovação prévia e formalização tempestiva dos atos administrativos.

Entretanto, faz-se necessário, em um ambiente altamente informatizado, que os mecanismos sejam adequadamente adaptados e interligados, devendo, portanto, a administração providenciar, com urgência, dentre outras, a:

1. revisão de diversos dispositivos eletrônicos de bloqueio e aprovação, tanto no Sistema RH Bahia como no Sistema FIPLAN, mediante senhas de uso restrito, exclusivas para a liberação de determinadas etapas: empenho da despesa, aprovação da folha, pagamento do líquido aos servidores, repasses dos impostos retidos e pagamento aos credores pelas consignações descontadas, consideradas relevantes no processo de execução da despesa; e

2. integração dos Sistemas RH Bahia e FIPLAN, sem desvincular as atribuições definidas nos Regimentos Internos aos agentes públicos responsáveis pelas atividades de recursos humanos e financeira em cada Secretaria, bem como aquelas relacionadas com as secretarias sistêmicas (SAEB e SEFAZ).

Ressalte-se que, além dos benefícios de cumprimento à norma e otimização dos processos, o aprimoramento dos sistemas informatizados possibilitará uma sensível redução do retrabalho, fazendo com que os gestores possam se dedicar a atividades mais relevantes de gerenciamento.

2.6.3.11.6 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às irregularidades na execução das despesas com a folha de pagamento de servidores, com destaque para emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos e falhas nos procedimentos da liquidação. Dos 462 empenhos de valor

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

superior a R$10 milhões, emitidos em 2020 (R$17.368,0 milhões), verificou-se que 76% dos empenhos (R$12.437,6 milhões), tinham data de criação do documento eletrônico posterior ao efetivo pagamento da folha de pagamento dos servidores, contrariando o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964.
Determinação ao Governo do Estado
Atendimento aos preceitos estabelecidos nos arts. 60, 62, 63, 64, 75, 80, 83, 85, 89 e 93, da Lei Federal nº 4.320/1964, com a revisão do Decreto Estadual nº 14.407/2013 e a Orientação Técnica nº 069/2019 da DICOP, bem como a integração entre os Sistemas RH Bahia e FIPLAN e implementação, nos sistemas informatizados, de dispositivos de controle, destinados ao bloqueio e à liberação, nas etapas de empenho, liquidação e pagamento da folha, mediante senhas de uso restrito e exclusivo, pelos agentes públicos responsáveis de cada unidade orçamentária/entidade e nas secretarias sistêmicas, considerando suas atribuições legalmente instituídas.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar as normas e os procedimentos administrativos relacionados com a execução da despesa com a folha de pagamento dos servidores.
Alerta do art. 59, §1, inciso V da LRF
Realização de pagamentos sem prévio empenho, com destaque para emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos da despesa com pessoal no valor de pelo menos R$12.437,6 milhões, representa irregularidade na gestão orçamentária.

2.7 GESTÃO PATRIMONIAL

Objetivando facilitar o entendimento das análises promovidas pelo TCE/BA em relação aos Ativos e Passivos do Estado, foram reproduzidos os Balanços Patrimoniais, consolidado de todos os poderes (fl. 755 das DCCEs de 2020) e dos órgãos do Poder Executivo (fl. 811):

TABELA 66 – Balanço Patrimonial do Estado da Bahia

Em R$ milhões

Título	31/12/2020		31/12/2019
	Poder Executivo	Todos os Poderes	Todos os Poderes
Ativo Circulante	**11.280,6**	**11.560,8**	**7.755,0**
Caixa e Equivalente a Caixa	6.053,3	6.290,8	4.048,6
Créditos de Curto Prazo	868,3	870,5	725,3
Estoques	337,6	344,7	260,7
Demais Créditos a Curto Prazo	4.021,4	4.054,8	2.720,4

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Título	31/12/2020		31/12/2019
	Poder Executivo	Todos os Poderes	Todos os Poderes
Ativo Não Circulante	**42.309,8**	**42.963,7**	**37.893,4**
Realizável a Longo Prazo	2.479,1	2.479,1	2.750,3
Investimentos	8.362,2	8.362,6	7.238,9
Imobilizado	31.246,0	31.884,7	27.723,4
Intangível	222,5	237,3	180,8
Total do Ativo	**53.590,4**	**54.524,5**	**45.648,4**
Passivo Circulante	**10.776,0**	**10.877,5**	**8.960,1**
Fornecedores e Contas a Pagar	1.387,2	1.426,9	1.224,7
Empréstimo e Financiamentos	1.788,0	1.788,0	1.447,5
Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assistenciais	1.069,3	1.076,1	700,9
Demais Obrigações de Curto Prazo	6.531,5	6.586,5	5.587,0
Passivo Não Circulante	**180.965,3**	**180.965,4**	**367.465,9**
Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assistenciais	3.716,4	3.716,4	3.592,1
Fornecedores e Contas a Pagar	2.029,7	2.029,7	2.492,5
Empréstimo e Financiamentos	21.619,4	21.619,5	18.821,8
Provisões de Longo Prazo	153.599,8	153.599,8	342.559,5
Total do Passivo	**191.741,3**	**191.842,9**	**376.426,0**
Patrimônio Líquido	**-138.150,9**	**-137.318,4**	**-330.777,6**
Total	**53.590,4**	**54.524,5**	**45.648,4**

Fontes: DCCEs de 2020 e de 2019.

As análises promovidas pela Auditoria nos principais saldos de bens, direitos e obrigações apresentados nos Balanços Patrimonial e Financeiro, são objeto dos comentários nos itens a seguir.

2.7.1 Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A STN, por meio da Portaria nº 548, de 24/09/2015 ao definir o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), de abrangência nacional, estabeleceu para a implementação plena de determinados tipos de eventos contábeis, prazos limites considerando, dentre outros critérios, a complexidade e a capacidade dos órgãos e instituições das três esferas de poder da administração pública.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A área técnica deste TCE/BA avaliou as informações sobre o estágio de implementação deste plano (fls. 135-146 das DCCEs de 2020), especificamente para os itens com prazo de limite anterior a 2020, tendo identificado aspectos que requerem aprimoramento consoante resumo demonstrado como segue:

TABELA 67 – Principais achados de auditoria x impacto na análise do PIPCP

Item	Descrição do Procedimento Contábil Patrimonial	Prazo Limite	Estágio indicado nas DCCEs de 2020	Aspectos identificados pela Auditoria do TCE/BA
3.1.3	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.	2016	Atendido	Não há reconhecimento de créditos a receber relativos: – aos autos de infração de ICMS em discussão no Conselho de Fazenda; – multas e ressarcimentos ao Erário decorrente de julgamento pelo TCE/BA.
3.1.4	Reconhecimento, mensuração e evidenciação Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas.			Não constituição de provisões sobre Dívida Ativa não-tributária e outros valores a receber.
3.2.5	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	2018		Ausência, em 2020, de levantamento das possíveis perdas relacionadas aos processos em litígio e não constituição de provisão para contingências relacionadas com a contratos de PPP e concessões.
3.2.6	Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.			
3.3.7	Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.			Inconsistências identificadas como: Reavaliação efetivada de forma parcial; Saldo relevante em obras em andamento; Bens imóveis de valor irrisório.
3.4.11	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados.	2016	Em atendimento	Não contabilização de provisão de férias, gratificação de férias, 13º salário, licença prêmio, etc.
3.4.13	Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.		Atendido	Reconhecimento a menor das obrigações, tendo em vista o pagamento de DEA em montante significativo nos últimos exercícios.

Fontes: Elaborado pela Auditoria com base em informações das, DCCEs de 2020 e Portaria nº 548/2015 da STN.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O Gestor da DICOP[140], sobre este assunto, ponderou:

> Observe-se que, é nítido o avanço que a contabilidade do Estado da Bahia vem obtendo ao longo dos últimos exercícios, principalmente com a implantação das Comissão Estadual para atender ao que dispõe a O PLANO DE IMPLANTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS PATRIMONIAIS – PIPCP (Decreto Estadual Nº 17.406 de 08 de fevereiro de 2017).
> Mas também não se pode deixar de destacar que o exercício de 2020 restou bastante prejudicado em função do contexto sanitário que nos foi acometido relativamente à Pandemia da COVID 19.

Portanto, apesar de alguns itens terem sido considerados como atendidos ou parcialmente atendidos pelo Poder Executivo ao definido na citada Portaria, verificou-se, através dos exames auditoriais, que a efetiva implementação ainda carece do aprimoramento nas rotinas administrativas e/ou contábeis para que os objetivos pretendidos pelo PIPCP sejam alcançados em sua essência.

Cabe lembrar o que dispõe o Decreto Estadual nº 14.218, de 27/11/2012[141]:

> Art. 1º – Os Órgãos e Equivalentes da Administração Direta, os fundos, as autarquias, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual e as empresas estatais dependentes deverão adotar os critérios e procedimentos contábeis e de controle patrimonial previstos nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, adequando, para este fim, os respectivos sistemas informatizados que interagirem ou se integrarem ao Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN.
> Parágrafo único – As alterações em sistemas informatizados que sejam essenciais à observância das NBCASP, das disposições contidas no MCASP e das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público serão efetuadas pelos Órgãos e Equivalentes da Administração Direta, os fundos, as autarquias, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual e pelas empresas estatais dependentes, com orientação da Diretoria de Contabilidade Pública – DICOP.

Ademais, o citado normativo atribuiu à SEFAZ a responsabilidade “por promover a integração de esforços e a discussão das medidas que possibilitem a adaptação da contabilidade pública estadual”, portanto o papel de protagonista na implementação do multicitado Plano.

[140] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.
[141] Dispõe sobre a adequação da Contabilidade Pública Estadual às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC SP.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Cumprimento da Portaria nº 548/2015, da STN, com a devida implementação das rotinas do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), sobretudo aquelas com prazos vencidos.

2.7.2 Disponibilidades

O subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa representa todas as disponibilidades financeiras do Estado. Por essa razão, procedeu-se à análise do conjunto dessas disponibilidades que, além de representarem o montante de recursos disponíveis para o adimplemento das dívidas de curto prazo (destaque-se, dentre essas, os Restos a Pagar), têm um impacto significativo na apuração do saldo da dívida pública do Estado.

Em 31/12/2020, o subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa registrava um saldo de R$10.506,7 milhões no balancete do Sistema FIPLAN. No Balanço Patrimonial Consolidado foram excluídos os saldos das contas “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS” (R$3.225,9 milhões) e “Suprimento de Fundos – Diversos Bancos” (R$990,0 milhões), por não representarem efetivamente disponibilidades, apresentando o saldo de R$6.290,8 milhões, consoante a fl. 55 das DCCEs de 2020.

Na apuração da disponibilidade de caixa bruta, apresentada no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (fl. 870 das DCCEs de 2020), além da exclusão dos saldos das contas “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Intra OFSS” e “Suprimento de Fundos – Diversos Bancos”, conforme comentado anteriormente, ainda foram deduzidos os saldos de contas escriturais, que, também, pela sua natureza, não se constituem em disponibilidade.

É importante destacar que as disponibilidades de caixa bruta e líquida, apresentadas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, estavam subavaliadas em R$337,6 mil, impactando, dessa forma, na apuração da dívida consolidada líquida, e, consequentemente, do resultado nominal abaixo da linha, em virtude da permanência da falha, apresentada a seguir, decorrente de pendências nas conciliações bancárias não resolvidas pela SEFAZ até o final do exercício de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.2.1 Permanência da não Regularização Tempestiva de Pendências Identificadas nas Conciliações Bancárias

O Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2019 (item 2.5.1 da Seção Analítica, fls. 117-120) apresentou constatação de que, em desacordo com o estabelecido na IN SAF nº 016/2015, pendências identificadas nas conciliações bancárias da Diretoria do Tesouro (DEPAT/SEFAZ) não estavam sendo regularizadas tempestivamente, ocasionando a superavaliação das disponibilidades de caixa bruta e líquida. Ressaltou ainda que 99% dessas pendências referiam-se a bloqueios judiciais, que tinham os procedimentos para regularização dos processos já regulamentados desde junho/2016, por meio da OT SEFAZ nº 055, de 09/06/2016.

À época, a SEFAZ informou que a resolução das pendências relativas a bloqueios judiciais demandaria algum tempo, uma vez que antecedia à adoção dos procedimentos de regularização a consulta à PGE para identificação da origem do bloqueio no processo judicial. Informou ainda que, para evitar que bloqueios judiciais ocorressem em diversas contas bancárias, a DEPAT/SEFAZ ofereceu as contas 993.283-6 (CBO 03073) e 993.348-4 (CBO 03266) como preferenciais para execução de bloqueios, mas que, apesar dessa providência, haviam ainda ocorrências em outras contas. Entretanto, tinha expectativa de redução significativa dos saldos pendentes ao longo do exercício de 2020.

No Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado, Contas de Governo 2019, a SEFAZ mencionou que as contas bancárias relacionadas no relatório do TCE/BA tinham sido regularizadas no exercício 2020, ressalvadas eventuais novas ocorrências.

A Auditoria analisou as 21 conciliações bancárias, que apresentaram pendências ao final de dezembro de 2020, das unidades orçamentárias 80101 – Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Gestão DEPAT/SEFAZ e 98101 – Diretoria do Tesouro da SEFAZ, tendo sido constatado que 10 apresentavam pendências relativas a períodos anteriores a dezembro de 2020, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 68 – Contas que apresentaram pendências relativas a períodos anteriores a dezembro de 2020

Em R$ mil

Conta Contábil		CBO nº	Saldo Contábil em 31/12/2020	Conta Bancária	Saldo Bancário em 31/12/2020	Pendências[2]	
Código	Nome					Anteriores a dezembro / 2020	De dezembro / 2020
Unidade Orçamentária 98101 – Diretoria do Tesouro							
Banco 001 – Banco do Brasil S/A / Agência – 3832-6							
1.1.1.1.1.04.01.00	Contas Especiais – Banco do Brasil S/A	00014	6.212,2	929.514-3	6.211,0	1,2[1]	0,00
		00462	64,0	991.200-2	224,0	15,7	-175,70

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Conta Contábil		CBO nº	Saldo Contábil em 31/12/2020	Conta Bancária	Saldo Bancário em 31/12/2020	Pendências[2]	
Código	Nome					Anteriores a dezembro / 2020	De dezembro / 2020
		01944	11.697,0	992.941-X	11.677,0	20,0[1]	0,00
		03073	8.891,3	993.283-6	9.428,2	-513,8[1]	-23,1
		03266	856,0	993.348-4	722,0	100,3[1]	33,7
1.1.1.1.1.05.01.00	Conta Arrecadação – Banco do Brasil S/A	03385	1,0	993.368-9	0,00	1,0[1]	0,0
Banco 104 – Caixa Econômica Federal / Agência – 3351							
1.1.1.1.1.05.02.00 e 1.1.1.1.1.50.02.02	Conta Arrecadação – Caixa Econômica Federal e Caixa Econômica Federal	00355	16.793,0	1.761-9	16.798,0	-5,0[1]	0,0
Banco 237 – Bradesco S/A / Agência – 3567							
1.1.1.1.1.04.04.00 e 1.1.1.1.1.50.02.04	Conta Especiais – Bradesco e Bradesco	00344	28.007,3	16.353-8	27.954,6	43,0[1]	9,7
Total			**72.521,8**		**73.014,8**	**-337,6**	**-155,4**
						-493,0	

Fontes: Conciliações bancárias, relatórios do Sistema FIPLAN FIP 215A – Balancete Mensal de Verificação por Conta Corrente e extratos bancários.
Notas: [1] Bloqueio judicial.
[2] Não foram demonstradas na tabela as CBOs que apresentaram pendência de valor irrelevante (CBOs nºs 00017 – C/C 5.078-4 e 03753 – C/C 993.484-7 das UOs 98101 e 80101, respectivamente).

Ressalte-se que as CBOs nºs 00014, 00462, 01944, 03073 e 03266 apresentavam pendências relativas a períodos anteriores a dezembro de 2019 que foram regularizadas no exercício de 2020. No entanto, assim como as CBOs nºs 00344 e 03385, passaram a apresentar novas ocorrências, que não foram regularizadas tempestivamente.

A Instrução Normativa (IN) SAF nº 016/2015[142], que dispõe sobre a movimentação financeira em instituições bancárias pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo, estabelece:

> Art. 27. Nas conciliações bancárias realizadas pelas Unidades, cabe à Diretoria de Finanças ou Unidade equivalente:
> I – fazer a conferência e a revisão dos valores registrados;
> II – acompanhar as providências adotadas pelas Unidades para correção das irregularidades existentes;
> III – promover gestão junto à Instituição Financeira, objetivando a regularização das pendências identificadas; e
> IV – **fornecer informações aos órgãos de controle interno sobre situações não regularizadas há mais de 30 (trinta) dias**.
> Parágrafo único. **Compete à DEPAT efetivar controles descritos no *caput* e incisos deste artigo, quando da conciliação das contas bancárias referentes ao Tesouro Estadual.** (grifo da Auditoria)

[142] Alterada pelas IN SAF 026 e 028/2019 e IN SAF 031, 033 e 034/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ante o exposto, pode-se afirmar que, em 31/12/2020, o saldo contábil do subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa estava subavaliado em R$337,6 mil, em virtude da não regularização tempestiva de pendências identificadas nas conciliações bancárias da DEPAT/SEFAZ, provocando a subavaliação das disponibilidades de caixa bruta e líquida.

Em relação a essa ocorrência, a SEFAZ argumentou:

> […] reitera-se que a Diretoria do Tesouro atua permanentemente na conciliação bancária das contas sob sua responsabilidade, o que pode ser demonstrado pela redução do valor nominal dos valores pendentes, apresentados nos sucessivos relatórios de auditoria do TCE.
> O surgimento de eventuais pendências e o seu correspondente tratamento ocorrem de modo bastante dinâmico. […] observa-se que o maior volume de pendências é relativo a bloqueios judiciais, que dependem de investigação, com o apoio da PGE, para identificação da origem e, a partir daí, aplicação dos procedimentos conforme OT 055/2016, ou seja, o correto apontamento da origem do lançamento é condição necessária para a sua adequada e posterior regularização.
> Como esse tipo de pesquisa pode levar tempo, eventualmente as pendências permanecem na CBO/Conta bancária por um maior período. A articulação entre a SEFAZ e a PGE vem aprimorando a rotina e abreviando o tempo de apuração, quando possível.
> […]

Vale informar que a superavaliação das disponibilidades era de R$256,7 milhões e de R$11,4 milhões, respectivamente, nos exercícios de 2018 e 2019, havendo uma redução de, aproximadamente, 96% ao final de 2019. No ano de 2020, passou-se a ter uma subavaliação das disponibilidades de R$337,6 mil, restando evidente a redução significativa das pendências nesse período.

Entretanto, ressalte-se que, durante o exercício de 2020, foram regularizadas todas as pendências relacionadas aos bloqueios judiciais do período de 2015 a 2019, logo, pode-se inferir que, dada a interpretação ao art. 27, inciso IV, da IN SAF nº 016/2015, é possível o atendimento do prazo, de 30 dias, previsto para regularização das pendências.

Assim, conclui-se que a não regularização tempestiva de pendências identificadas nas conciliações bancárias distorce as demonstrações financeiras e impacta na apuração das disponibilidades de caixa bruta e líquida e, consequentemente, da dívida consolidada líquida e do resultado nominal abaixo da linha.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.2.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Regularização tempestiva das pendências identificadas nas conciliações bancárias, conforme estabelecido na IN SAF nº 016/2015.

2.7.3 Dívida Ativa

Conforme define o MCASP, na sua 8ª edição:

> Dívida Ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

O Estado da Bahia utiliza o procedimento de Registro n.º 2, definido no item 5.2.1, da Parte III do MCASP, em que é feito o registro contábil apenas no momento da efetiva inscrição dos valores em Dívida Ativa, dispensando-se o uso de contas de controle.

De acordo com as DCCEs de 2020 (fl.79), no final do exercício, o total de crédito inscrito na Dívida Ativa era de R$20.377,0 milhões. Desse montante, a Dívida Ativa Tributária (DAT) somava R$20.020,1 milhões, enquanto a Dívida Ativa não Tributária totalizava R$356,9 milhões.

No que diz respeito a valores relativos a fatos que aumentam ou diminuem o montante de créditos fiscais inscritos na Dívida Ativa Tributária (DAT), a Auditoria não constatou novas irregularidades, mas procedeu ao acompanhamento de irregularidades observadas em exercícios anteriores.

2.7.3.1 Divergências entre os saldos da DAT nos Sistemas SIGAT e FIPLAN

No Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício 2019, constatou-se que havia grandes divergências entre os saldos da DAT conforme os dados constantes do SIGAT, em comparação com os valores registrados no Sistema FIPLAN. Na ocasião, apurou-se a necessidade de ajustes, no montante de R$2,9 milhões, em valores nominais.

Já no exercício de 2020, os lançamentos contábeis da DAT ocorreram diretamente da integração FIPLAN – SIGAT, quando a sistemática completou o segundo ano de funcionamento dessa integração. Os trabalhos auditoriais evidenciaram que, em

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2020, os ajustes realizados não apresentaram valores expressivos. Dessa forma, observa-se uma sensível melhora no confronto entre os dados constantes do sistema contábil e os controles gerenciais feitos pela SEFAZ, porquanto os ajustes líquidos atingiram apenas o valor de R$2.040,84.

2.7.3.2 Reconstituição de 32 Processos Administrativos Fiscais (PAFs) que haviam sido extraviados

Dentre as recomendações feitas por meio do Plano de Ação, resultante de Inspeção realizada no exercício de 2015[143], constava no item 3 a necessidade de reconstituição de 32 Processos Administrativos Fiscais (PAFs) que haviam sido extraviados.

De acordo com a resposta fornecida por meio de correspondência eletrônica, datada de 04/05/2020, a SEFAZ informou que persistia a pendência de reconstituição de apenas um dos 32 PAFs.

À época, a Auditoria constatou no SIGAT que, de fato, os PAFs haviam sido reconstituídos, restando apenas o de número 263867005. Quanto a esse PAF, a SEFAZ enfatizou em sua resposta que a DARC estava envidando esforços contínuos para sanar a pendência em curto prazo, acrescentando ainda que o PAF estava ajuizado.

Além disso, por meio do Ofício SAT/DARC/GCRED n.º 01, de 27/04/2021, foi informado o seguinte:

> O PAF 0000263867005 [...] (SIPRO 212789/2007-3) foi encaminhado pela GECOB para a Corregedoria da SEFAZ em 18 de maio de 2020, conforme tela do sistema [...] para reconstituição do mesmo.
> Cumpre informar que em contato com a Corregedoria foi informado que o processo está em diligência para efetuar a referida reconstituição.

2.7.3.3 Ineficácia das ações do Estado visando à redução do estoque da Dívida Ativa Tributária

No exercício de 2020, à semelhança do constatado em exercícios pretéritos, as baixas na DAT não têm sido suficientes para reduzir o seu estoque, já que as inscrições, somadas aos acréscimos moratórios, têm superado o total de baixas no mesmo período, conforme evidenciado na tabela a seguir:

TABELA 69 – Movimentação da DAT nos exercícios 2016 a 2020

Em R$ milhões

Exercício	Inscrições (A)	Acréscimos moratórios (B)	Total Inscrições + Acréscimos (C) = (A+B)	Baixas na DAT (D)	Diferença (E) = (C+D)
2016	1.581,1	646,5	2.227,6	(406,7)	1.820,9
2017	1.536,6	564,4	2.101,0	(772,5)	1.328,5
2018	1.831,5	386,1	2.217,6	(1.036,8)	1.180,8

[143] Processo TCE/011407/2015.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Exercício	Inscrições (A)	Acréscimos moratórios (B)	Total Inscrições + Acréscimos (C) = (A+B)	Baixas na DAT (D)	Diferença (E) = (C+D)
2019	2.174,3	394,6	2.568,9	(1.283,9)	1.285,0
2020	1.719,6	217,9	1.937,5	(606,7)	1.330,8

Fontes: Para os exercícios 2016 a 2019 – Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo; Para o exercício 2020, Sistema FIPLAN: Razões Analíticos e SIGAT: Quadros-Resumo da DAT, fornecidos pela GCRED/DARC.

Das baixas realizadas em 2020, destacam-se aquelas por meio da modalidade pagamento em espécie, que atingiram o montante de R$204,7 milhões e as extinções de PAFs, que totalizaram R$282,3 milhões em baixas no exercício.

No que se refere às baixas em espécie, este TCE/BA tem constatado que estas só ocorrem em maior monta quando são promulgadas leis de remissão e redução de multas e acréscimos moratórios de débitos tributários do ICMS.

No exercício sob exame, com a mesma finalidade, o Estado promulgou a Lei Estadual nº 14.284, de 23/12/2020. Constatou-se, no entanto, que não houve incremento nas baixas em espécie por causa da mencionada Lei, até porque tal normativo foi sancionado bem próximo ao fim do exercício, havendo, desse modo, pouco tempo hábil para que viesse a repercutir na citada modalidade de recuperação de créditos inscritos.

Este TCE/BA já manifestou posicionamento a respeito das concessões de anistias fiscais como estratégia de recuperação de créditos tributários da Dívida Ativa. Sobre esse tema, advertiu-se, em muitas oportunidades, que o frequente uso desse tipo de medida pode gerar no devedor a expectativa de periódica e significativa redução de seus débitos com o Fisco, resultando em relativa despreocupação com eventual autuação fiscal e posterior inscrição do débito na Dívida Ativa, podendo ainda incentivar comportamento semelhante no grupo de contribuintes que pagam seus débitos tributários em dia.

No quadro a seguir estão apresentados os valores recuperados pelo Estado mediante pagamento em espécie nos últimos quatro exercícios, com as respectivas leis que fundamentaram concessões de anistias fiscais.

QUADRO 9 – Baixas em espécie nos últimos cinco exercícios e leis de incentivos fiscais

Em R$ milhões

Exercício	Baixas em espécie	Lei Estadual
2016	108,0	13.586/2016
2017	251,3	13.803/2017
2018	342,2	14.016/2018
2019	461,2	14.085 e 14.170/2019
2020	204,7	14.284/2020

Fontes: Para os exercícios 2016 a 2019 – Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Chefe do Poder Executivo; para o exercício 2020, Sistema FIPLAN – razão analítico da conta 1.2.1.1.1.04.99.00.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Diante do exposto, constata-se que, no exercício de 2020, houve significativa redução nas baixas na DAT em comparação com os valores baixados em 2019. Com efeito, em valores atualizados, as baixas em 2019 somaram R$1.580,1 milhões (IGP-DI/FGV) e, em 2020, atingiram, como mencionado, R$606,7 milhões, o que corresponde a uma queda de 61,60%.

Em que pese o impacto da pandemia do coronavírus causador da COVID-19 na economia brasileira e baiana, no exercício de 2020, foi possível notar que houve quebra na tendência de alta na série histórica das baixas na DAT, como se observa na tabela 69 **–** Movimentação da DAT, nos exercícios 2016 a 2020.

2.7.3.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos processos fiscais inscritos na Dívida Ativa.

2.7.4 Outros Valores a Receber (Crédito por Dano ao Patrimônio)

A composição do saldo das contas de Créditos por dano ao patrimônio pode ser demonstrada, resumidamente, da seguinte forma:

TABELA 70 – Composição do saldo contábil dos créditos por dano ao patrimônio

Em R$ milhões

Código FIPLAN	Conta	NE DCCEs	2020	2019
11341.99	**Créditos Administrativos**	**4**	**45,8**	**1,6**
03	Outras responsabilidades – devedores diversos		45,0	0,2
04	Responsabilidade a apurar na prestação de contas		0,7	0,8
	Outras Contas		0,1	0,6

Fonte: Sistema FIPLAN.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Conforme registrado em Nota Explicativa[144], nesta conta são registrados os valores "provenientes de direitos oriundos de danos ao patrimônio, apurados em sindicância, prestação de contas, tomada de contas, processos judiciais e outros", em linha com o disciplinado pelo PCASP.

Complementando a referida Nota, consta comentário esclarecendo que "o valor mais relevante refere-se à inscrição por responsabilidades" devido a "não entrega dos ventiladores pulmonares adquiridos pelo Estado através do FESBA, vendidos pela empresa Ocean 26, como parte das ações para Prevenção e Tratamento do Corona vírus no valor total de R$44.824.320" (NLA 19601.0000.20.0001187-5).

Com relação ao principal débito registrado na conta Outras responsabilidades – devedores diversos, no montante de R$44,8 milhões, as análises da Auditoria constam do item 2.10.1.3 desta Seção Analítica. Nas DCCEs de 2020 não foram informadas as providências adotadas para apuração das responsabilidades dos agentes públicos causadores, bem como das ações objetivando o ressarcimento ao Erário do prejuízo causado.

Da análise dos saldos das demais subcontas no Sistema FIPLAN, observa-se que são compostos, basicamente, por devedores pessoa física, sendo individualizados em subcontas.

Em pesquisa na base de dados do Sistema RH Bahia, através do Sistema Mirante, em relação a 20 subcontas (CPFs) com débitos registrados de valor superior a R$10 mil, verificou-se que 50% dos casos eram relacionados a servidores que receberam proventos no mês de dezembro de 2020, dos quais 5 eram ocupantes de cargo comissionado.

Do aprofundamento das análises, foi observado, também, que não vêm sendo objeto de registro contábil sistêmico os débitos decorrentes de apurações em tomada de contas, mediante procedimento apuratório pelo controle interno de cada órgão e/ou pela AGE, dos débitos "considerados em alcance" em julgamentos promovidos pelo TCE/BA, assim como das multas aplicadas a gestores de recursos públicos oriundos do orçamento estadual.

2.7.4.1 Inconsistências na inscrição em responsabilidade de valores referentes a penalidades aplicadas pelo TCE/BA

O controle sobre as penalidades impostas pelo TCE/BA é mantido através de sistema informatizado denominado SISCOBRA. O montante dos débitos e multas sancionatórias aplicadas nos últimos anos, a valores históricos, obtidos com base nos dados desta ferramenta, pode ser demonstrado, resumidamente, como segue:

[144] Fl. 74, DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 71 – Demonstrativo dos títulos executivos, decorrentes de penalidades aplicadas pelo TCE/BA, encaminhados à PGE, por ano

Em R$ milhões

Ano	Quantidade de títulos	Multas	Débitos	Total
2016	178	0,3	13,4	13,7
2017	161	0,3	24,4	24,7
2018	114	0,3	12,1	12,4
2019	74	0,3	43,5	43,8
2020	34	0,1	10,4	10,5
Total	**561**	**1,3**	**103,8**	**105,1**

Fonte: SISCOBRA/SEG-TCE/BA.

O SISCOBRA é alimentado continuamente pelos diversos setores do TCE/BA, desde a publicação do Acórdão/Resolução, observando-se os prazos recursais (trânsito em julgado), bem como os protestos administrativos, parcelamentos e quitações promovidas administrativamente pelo próprio Tribunal. Os procedimentos posteriores, inerentes à cobrança, ficam a cargo do Poder Executivo, através da PGE.

Com base nas informações remetidas por este TCE/BA, a PGE promove a avaliação jurídico-formal (controle da legalidade) dos atos, registrando-os em sistema informatizado próprio, denominado Sistema Integrado de Gestão da Dívida Ativa não Tributária (SIGANT), sendo responsável pela deflagração dos atos administrativos de gestão e cobrança dos débitos a partir de então.

Em pesquisa promovida em 30/04/2021 à base de dados do SIGANT, com relação aos títulos executivos do TCE/BA cadastrados até 31/12/2020, verificou-se o seguinte:

TABELA 72 – Demonstrativo dos títulos executivos do Estado, conforme controle SIGANT, por tipo e fase

Em quantidade de títulos

Fase	Tipo		Total
	Ressarcimento	Multas	
Inscrito	61	311	372
Protestado/apontado para protesto	13	358	371
Baixado	0	106	106
Prescrito/Arquivado/Suspenso	2	41	43

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Fase	Tipo		Total
	Ressarcimento	Multas	
Devolvido	1	22	23
Cadastro em andamento	1	12	13
Outras	2	28	30
Total	**80**	**878**	**958**

Fonte: Sistema SIGANT.

Cabe informar que, apesar dos dados monetários inerentes a cada débito inscrito serem cadastrados e controlados no sistema SIGANT, este sistema não dispõe de relatórios gerenciais sintéticos sobre as informações financeiras em relação ao conjunto dos títulos cadastrados. A ausência de tais relatórios dificulta os procedimentos de conciliação com outras ferramentas de controle como o SISCOBRA e o Sistema FIPLAN.

Objetivando avaliar quanto a existência de débitos desta natureza com servidores do quadro de pessoal do Estado, a Auditoria realizou confronto, por amostragem, entre os dados do RH Bahia, através do Sistema Mirante, e os dados dos sistemas SISCOBRA e SIGANT constatando que:

- no SISCOBRA, em amostra de 120 CPFs, apurou-se que 40,0% (48 casos) eram relacionados a servidores inativos (6) e ativos (42). Frise-se que, dos ativos, todos receberam proventos em dezembro de 2020, e que 17 eram ocupantes de cargo comissionado; e

- no SIGANT, em análise dos 48 casos identificados de servidores com débito no SISCOBRA, constatou-se que apenas 4 servidores possuíam inscrição em dívida ativa, cujo cadastro indicava “não possui” vínculo público. Saliente-se que, no cadastro do SIGANT, um dos servidores possuía 23 registros de débito, nas fases de inscrito e protestado.

Os achados de auditoria revelam falhas nos mecanismos de controle e gestão, bem como de conciliação entre as diversas bases de dados mantidas nos sistemas de monitoramento SISCOBRA, SIGANT, FIPLAN e RH Bahia, em relação aos débitos desta natureza.

Por fim, da análise das informações das DCCEs de 2020, relacionados com a Dívida Ativa não Tributária, observou-se inexistir registro contábil refletindo os débitos decorrentes das sanções aplicadas pelo TCE/BA, conforme pode se observar da composição do saldo desta conta do Ativo, apresentada de forma resumida a seguir:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 73 – Composição do saldo contábil da Dívida Ativa Não Tributária

Em R$ milhões

UO	Nome da Unidade Orçamentária	2020
27301	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	210,6
12601	Fundo Estadual de Proteção ao Consumidor	132,8
22301	Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia	14,0
Outras		0,6
Total		**358,0**

Fonte: Sistema FIPLAN.

Em atenção a este assunto, a DICOP/SEFAZ reconheceu a ausência de registro contábil de tais ativos, informando[145]:

> Em atendimento ao questionado, temos a informar que, após tratativas com a douta Procuradoria Geral do Estado, verificou-se que, efetivamente os processos inscritos em dívida ativa não tributário objeto da demanda não se encontra contabilizado no Fiplan.
> A DICOP então realizará análise das informações encaminhadas pela PGE para que seja possível identificar a (as) unidade (s) responsável (is) pela gestão desses créditos e a devida orientação quanto a correta e tempestiva contabilização até o final deste exercício, para que já sejam repercutidas nas DCCEs de 2021.

Faz oportuno registrar que a Lei Estadual nº 2.322/1966 define em seu artigo 118, inciso VII, que a contabilidade deve manter "escrituração de débitos e créditos com individuação de devedores e credores e especificação da natureza, importância e data do vencimento, esta quando fixada", assim como, no art. 203, inciso II, item 23 e 48, indica que estão sujeitos às sanções disciplinares, o servidor/gestor que:

> 23. deixar de levar a débito dos responsáveis as despesas cuja realização contrarie as exigências legais ou regulamentares, ou deixar de indicar, expressamente, no lançamento respectivo, o nome daqueles;
> 48. deixar de exigir as contas dos responsáveis, na forma estabelecida nesta lei ou na sua regulamentação;

Ademais, a Lei Complementar Estadual nº 005/1991, no que tange à execução das decisões do TCE/BA, assim dispõe:

> Art. 43 - No caso de não atendimento à notificação, o Tribunal de Contas adotará as seguintes providências:
> I - ordenará a liquidação administrativa da garantia, se houver;
> II - determinará, no caso de servidor da administração pública, o desconto do débito nos vencimentos, salários ou proventos, na forma da lei;
> III - expedirá título executório para cobrança judicial, inclusive contra os herdeiros, sucessores e fiadores.

[145] E-mail datado de 28/05/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Parágrafo único - A providência prevista no inciso II deste artigo somente será efetivada para os débitos cujo principal se situe em importância igual ou inferior a duas vezes o valor da remuneração do servidor.

2.7.4.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Realizar o registro contábil da dívida ativa não tributária, dos débitos de terceiros para com o Estado, relacionados com títulos executivos decorrentes de julgados do TCE/BA, em observância aos artigos 118 e 203 da Lei Estadual nº 2.322/1966.
Recomendação ao Governo do Estado
Expedir norma disciplinando os procedimentos inerentes ao registro e à cobrança dos débitos de responsabilidade de terceiros para com o Estado, sejam decorrentes de deliberações do TCE/BA ou derivadas de processo administrativo de apuração de danos ao Erário, por tomada de contas promovida pelo controle por falta de prestação de contas de convênios.

2.7.5 Outros Valores a Receber (Circulante e Não Circulante)

Os Créditos e Valores a Receber de saldos relevantes, indicados no Ativo Circulante e Não Circulante, podem ser demonstrados, resumidamente, da seguinte forma:

TABELA 74 – Composição do saldo de outros Valores a Receber dos exercícios de 2020 e 2019

Em R$ milhões

Contas	NE DCCEs	Código FIPLAN	Saldo Contábil em	
			2020	2019
Demais Créditos – Circulante	4		4.280,8	2.923,5
Convênios Concedidos a Comprovar		1138114	934,3	982,3
Depósitos Restituíveis		1135199	1.860,7	964,9
Depósitos Judiciais		1135102	624,2	271,0
Demais contas			861,6	502,2
Demais Créditos – Não Circulante	10		1.619,7	1.467,7
Empréstimos a Servidores – PROHABIT		121219824	1.136,7	1.134,6
Créditos a Receber FCVS		121219823	482,3	332,9
Demais contas			0,2	0,2

Fonte: Sistema FIPLAN e DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

As contas indicadas na tabela foram objeto de comentários em Notas Explicativas das DCCEs de 2020 (fl. 77) sendo, em relação à conta de Depósitos, informado que o saldo se refere, substancialmente, a "valores a devolver decorrentes de depósitos recebidos do Fundo de Reserva EC Federal 99/2017", "mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados".

Com relação às contas de Convênios Concedidos a Comprovar e Empréstimos a Servidores – PROHABIT foram promovidos testes e identificadas inconsistências nos controles, que repercutem na qualidade das informações apresentadas nas DCCEs de 2020, objeto dos comentários a seguir:

2.7.5.1 Empréstimos a Servidores – PROHABIT

Na Nota Explicativa (fl.72 das DCCEs de 2020), foi informado que o saldo se refere aos direitos do Estado relativos a "Programa de Crédito Habitacional", porém não contemplam outras informações importantes sobre sua natureza, como:

(i) tipo do credor (exclusivo de servidores estaduais),
(ii) forma de concessão e amortização (mediante antecipação e desconto em folha);
(iii) taxa de juros contratada (subsidiado – sem custo financeiro); e
(iv) prazo de amortização, garantias, etc.

Das análises auditoriais em relação à adequação do saldo apresentado no Balanço Patrimonial de 2020 e dos controles gerenciais correspondentes, foram identificadas as seguintes deficiências:

(a) diferença, não identificada, entre o saldo contábil (Sistema FIPLAN) e o sistema de controle dos contratos Prohabit, no montante de R$48,9 milhões;

(b) cerca de 7,1 mil contratos inadimplentes (em situação "em cobrança"), equivalente a 24,4%, do total de 29,3 mil, conforme relatórios gerenciais apresentados pela CONDER; e

(c) não foi indicado nas DCCEs de 2020 o volume de contratos vencidos, de R$9,5 milhões, conforme controle gerencial, e as parcelas a vencer em até 12 meses, estimados em R$15,5 milhões.

A CONDER apresentou esclarecimentos[146] confirmando sua responsabilidade[147] pela administração dos créditos deste Programa e informou em relação a inadimplência, que o sistema informatizado de controle "demonstrou equivocadamente 7.108 contratos, quando na realidade temos apenas 996 com inadimplência", cujo saldo representava R$7,8 milhões.

146 Nota Técnica, Processo SEI n° 043.4064.2021.0002114-64.
147 Conforme Decreto Estadual nº 7.856, de 11/10/2000.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Neste mesmo expediente, foram apresentados comentários sobre as falhas e as providências em curso em relação à melhoria no fluxo de informações e ao controle através de sistema informatizado. Dentre as falhas comentadas, consta a de "43 contratos, [...] referentes a servidores que vieram a óbito," cuja baixa não foi realizada pela CONDER devido à falta de informação "pela SAEB ou pela família, para proceder à quitação".

Adicionalmente, com relação à inadimplência, foi apresentado quadro das providências em curso com relação aos 996 contratos, porém, observa-se que apenas 80 estavam em cobrança judicial, estando a maior parte em cobrança administrativa, não sendo informado quanto à inscrição em Dívida Ativa.

2.7.5.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Execução de procedimentos efetivos de cobrança da inadimplência, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, parágrafo 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimoramento dos controles internos e das rotinas administrativas, financeiras e contábeis, incluindo a apresentação adequada das informações nas DCCEs.

2.7.6 Investimentos

O saldo dessa rubrica contábil deve representar o montante dos investimentos nas empresas componentes da estrutura do Poder Executivo, públicas ou de economia mista, dependentes ou não, e os investimentos de natureza permanente em fundos e participações em outras empresas.

Essa conta contábil foi objeto de comentários em Nota Explicativa ao Balanço Patrimonial (fls. 85-88 das DCCEs de 2020), cuja composição pode ser resumida, considerando os saldos mais relevantes, como segue:

TABELA 75 – Composição do saldo dos investimentos em 2020 e 2019

Em R$ milhões

Detalhes	2020	2019
Estatais Não Dependentes		
• EMBASA	6.018,6	5.922,3
• DESENBAHIA	648,3	556,3
• BAHIAGÁS	290,9	105,8

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Detalhes	2020	2019
• Outras empresas	103,9	90,4
Subtotal	**7.061,7**	**6.674,8**
Fundos do Governo Estadual	1.175,1	445,0
Estatais dependentes	205,7	223,2
Outras Empresas – Método do Custo	78,5	76,4
Consórcios Públicos na área de saúde	47,1	26,2
Total	**8.568,1**	**7.445,6**

Fontes: DCCEs de 2020 e 2019.

Da leitura das DCCEs de 2020, o aumento do saldo nos investimentos foi decorrente, principalmente, de:

(a) Estatais não dependentes: reflexo dos ganhos econômicos apurados nas demonstrações contábeis das investidas. Contudo, não constam informações sobre os fatores que influenciaram no incremento do Patrimônio Líquido destas, se decorrentes de aumento de tarifas, melhoria na performance da gestão, reavaliação de ativos, etc; e

(b) Fundos: reconhecimento do "valor da participação do Estado no FUNDESE (intra OFSS) equilibrando os saldos intraorçamentário dessa transação, no valor de R$656,1 milhões, com o ajuste da contabilização do Patrimônio Social e Reservas Estatutárias"[148], inerente a divergências, de exercícios anteriores, entre o sistema próprio de contabilidade do Fundo e o Sistema FIPLAN.

Apesar de nas DCCEs de 2020 (fls. 54-59) terem sido apresentados o BP e a DVP retificados pelos "ajustes intra ofss", inerentes aos efeitos dos saldos positivos nas "estatais dependentes" (R$205,7 milhões), não foram apurados e excluídas/eliminados os saldos relacionados com "as transações e saldos recíprocos entre as entidades;" e "as parcelas dos resultados do exercício, do lucro/prejuízo acumulado e do custo dos ativos que corresponderem a resultados ainda não realizados", em consonância com preconizado no MCASP[149].

Cabe informar que a análise se baseou nos relatórios preliminares (balancetes) disponibilizados pelas investidas, não abrangendo informações adicionais sobre a gestão no exercício de 2020 das empresas estatais não dependentes (EMBASA, DESENBAHIA e BAHIAGAS) e dos Fundos Públicos (FGBP e FUNDESE), em virtude de não terem sido publicadas as demonstrações contábeis auditadas destas Entidades, até a conclusão[150] dos procedimentos de auditoria das presentes contas de governo.

148 Fl. 87, DCCEs de 2020.
149 MCASP 8ª edição, Parte V, Item 9.
150 Em 15/03/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.6.1 Estatais não dependentes

Os cálculos de equivalência patrimonial nos principais investimentos foram realizados com base em informações preliminares (balancetes) das investidas, apurados para a data-base de 31 de outubro (EMBASA e BAHIAGAS) e 30/11/2020 (DESENBAHIA), em consonância com o previsto na Lei Federal nº 6.404/1976 (art. 248, I).

Da análise promovida pela Auditoria foi identificada superavaliação no investimento na BAHIAGAS, no valor de R$188,9 milhões, devido ao percentual de participação do acionista Estado da Bahia, considerado nos cálculos de equivalência, ter sido de 51% quando o correto seria de 17%. A DICOP, em resposta ao pedido de esclarecimentos da Auditoria, admitiu[151] a ocorrência do "equívoco" nos cálculos.

Ademais, nos cálculos de equivalência não vem sendo apurados e eliminados os efeitos dos ganhos e/ou perdas porventura existentes nos saldos ao final de contas a receber, destas com as demais entidades consolidadas. Registre-se que não foi possível à Auditoria apurar os efeitos nas DCCEs de 2020 decorrentes da inobservância deste procedimento.

2.7.6.2 Fundos do Governo Estadual

Segundo informações da DICOP "ajustes realizados nos saldos de Patrimônio Líquido e Investimentos no FUNDESE foram realizados pela DEPAT/Encargos Gerais a partir de Balanço Patrimonial encaminhado pela DESENBAHIA", de novembro de 2020, e FGBP, de dezembro de 2020. Da revisão nos procedimentos de cálculo e consolidação, implementados para fins de elaboração das DCCEs de 2020, foi apurado:

- no FUNDESE, apesar dos ajustes indicados nas DCCEs de 2020, verificou-se que na UO 13601, representativa deste Fundo no Sistema FIPLAN, o saldo do Patrimônio Líquido, em novembro e dezembro de 2020, era de R$956,4 milhões e R$990,2 milhões, respectivamente. Entretanto, o saldo patrimonial indicado no balancete elaborado pelo sistema contábil próprio, para data base novembro de 2020, era de R$656,1 milhões, portanto indicando uma divergência superior a R$300 milhões, evidenciando que os eventos do Fundo não vem sendo refletidos adequadamente no Sistema FIPLAN; e

- no FGBP, verificou-se que: (a) não vêm sendo refletidos no Sistema FIPLAN, de forma sistemática e tempestiva, os eventos contábeis/financeiros contabilizados no sistema contábil do Fundo e (b) nas demonstrações contábeis de dezembro de 2020, deste Fundo, o saldo do Patrimônio Líquido

[151] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

era de R$341,1 milhões, porém nas DCCEs de 2020, o saldo na rubrica específica, era no montante de R$519,0 milhões, portanto a maior em R$177,9 milhões.

Em razão de tais inconsistências, não foi possível à Auditoria do TCE/BA afirmar quanto à adequação do saldo apresentado nas DCCEs de 2020, nas contas de Investimentos em Fundos do Governo Estadual no montante de R$1.175,1 milhões.

Em relação às observações da Auditoria, a DICOP confirmou[152] o "equívoco no cálculo da equivalência observado em relação à Bahiagas", entretanto em relação às divergências dos saldos dos investimentos em Fundos ponderou que "o equívoco ocorreu apenas na montagem da tabela" da fl. 87 e que os "valores corretos estão refletidos tanto no Balanço Patrimonial apresentado na fl. 69 como no Anexo 14 da Lei 4.320/64, (fls. 755-764)".

Contudo, em nova revisão aos registros do Sistema FIPLAN, nas contas de Participações em Fundos (122110202 e 122120202), verifica-se que os saldos são de, respectivamente, R$519,0 milhões e R$656,1 milhões, mantendo-se, portanto, as afirmações da Auditoria.

2.7.6.3 Custos estruturais e fiscais em empresas

As estatais classificadas como dependentes, juridicamente instituídas sob a forma de empresas públicas e/ou sociedades de economia mista, como a CONDER, CAR, CBPM, CERB, CTB, BAHIAPESCA, a priori, possuem organograma com maior número de diretorias e conselhos, além de organogramas verticalmente mais robustos. Além dos gastos com pessoal, outras formalidades burocráticas são inerentes a organizações instituídas sob a forma de empresas, como a publicação e auditoria de balanços. Os custos inerentes a tais aspectos poderiam ser reduzidos na medida em que estes órgãos funcionassem sob a forma jurídica de autarquia e/ou fundações.

Em relação aos investimentos nas estatais, consideradas formalmente como não dependentes (PRODEB e EGBA), observa-se da leitura das respectivas Demonstrações de Resultado anuais que a quase totalidade de suas receitas decorrem de serviços prestados a órgãos estaduais pertencentes à própria estrutura do Estado da Bahia, sobre as quais, em função da legislação tributária, incidem impostos federais e municipais, de respectivamente, 16,30% e 7,60%, do total de receitas anuais. Registre-se que o Estado poderia economizar tais despesas, caso estas entidades fossem transformadas em autarquias.

Esse assunto foi objeto de recomendação nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios anteriores. Contudo, apesar de o Plano de Ação das contas de 2017 indi-

[152] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

car que seria criada, em fevereiro de 2018, uma "Comissão Estadual com a finalidade de avaliar os custos fiscais" da PRODEB e da EGBA, a qual teria "um prazo de seis meses para apresentação dos resultados", no Demonstrativo de Acompanhamento do Plano de Ação das Recomendações das Contas Governamentais, apresentado em março de 2021, não consta informação quanto a criação da referida comissão ou de relatório sobre os estudos indicados.

2.7.6.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos (FGBP e FUNDESE) sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, da LRF, c/c no inciso I, do art. 6º e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7º, do Decreto Federal nº 6.976/2009, que conferem a esta Secretaria a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.
Recomendação ao Governo do Estado
Avaliar a redução de custos fiscais e operacionais relacionados com as empresas não dependentes EGBA e PRODEB.

2.7.7 Imobilizado

O resumo dos saldos em 2020 e 2019 das principais contas do Ativo Imobilizado pode ser demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 76 – Composição do saldo do Ativo Imobilizado em 2020 e 2019

Em R$ milhões

Detalhes	2020	2019
Bens Imóveis		
OBRAS EM ANDAMENTO – bens operacionais	10.156,3	9.405,4
OBRAS EM ANDAMENTO – edificações	985,7	992,5
BENS DE USO COMUM DO POVO – malha rodoviária	10.556,5	7.454,5
ATIVOS DE SPE – bens imóveis	3.373,1	3.367,3
EDIFICAÇÕES	4.380,5	3.927,6
REPRESAS/AÇUDES/ADUTORA	1.476,0	1.476,0
TERRENOS/GLEBAS	543,9	536,1
BENS IMÓVEIS RECEBIDOS DE ENTIDADES EXTINTAS	301,5	301,9
DESAPROPRIAÇÃO – bens imóveis	286,7	181,4
Outras contas	230,7	171,4
Subtotal – Bens Imóveis	**32.290,9**	**27.814,1**
Depreciação Acumulada (Imóveis)	-3.397,7	-2.954,0
Bens Móveis	5.445,4	5.011,3
Depreciação Acumulada (Móveis)	-2.448,9	-2.143,1
Redução ao Valor Recuperável	-5,0	-5,0

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Detalhes	2020	2019
Total	**31.884,7**	**27.723,3**

Fonte: Sistema FIPLAN.

Consoante comentado em Nota Explicativa (fls. 89-96 das DCCEs de 2020), o incremento significativo no saldo em 2020, assim como em 2019, neste grupo de contas, decorreu, substancialmente, de processo de "reconhecimento, avaliação e mensuração" da "Malha Rodoviária do Estado", elaborado pela Superintendência de Infraestrutura de Transporte (SIT), cujo impacto foi no montante de R$2.845,7 milhões, contabilizado a crédito de Ajuste de Exercícios Anteriores, no Patrimônio Líquido.

Além deste procedimento de revisão de critério de valoração de ativos, vem sendo promovidas reavaliações em alguns imóveis (edificações e terrenos), ou seja, de forma parcial, tendo por contrapartida a conta de VPA do exercício. Em 2020, os acréscimos desta natureza foram no montante de R$498,7 milhões (em 2019 – R$116,5 milhões).

O "Relatório Imobiliário do Estado", enviado ao TCE/BA[153], e também anexado aos autos da prestação de Contas do Governo, constam informações sobre o Sistema de Controle de Bens Imóveis (SIMOV), relativo algumas contas (edificações, terrenos, fazendas, barragem e adutoras), contabilmente registrados na unidade orçamentária 9101 (APG/SAEB), correspondendo, em 31/12/2020, a R$5.078,0 milhões, que estão valorados pelos critérios do custo de aquisição e/ou de reavaliação, sendo a depreciação acumulada no montante de R$2.727,1 milhões.

Com relação aos Bens Móveis, os registros no Sistema FIPLAN são alimentados e conciliados com relatórios emitidos pelo Sistema de Administração de Patrimônio (SIAP), que proporciona o gerenciamento físico e financeiro individualizado deste tipo de bem permanente, inclusive fornecendo elementos para o registro da depreciação, o reconhecimento de reavaliações e na realização dos inventários anuais.

Apesar da Nota Explicativa nº 13 do Balanço Patrimonial conter várias informações sobre os registros contábeis e a composição do saldo dos bens desta natureza, ainda carecem de elementos importantes para a interpretação dos aspectos monetários e de gestão do patrimônio sob a guarda, responsabilidade e controle do Poder Executivo estadual, comprometendo a transparência e a *accountability* da gestão desta área.

2.7.7.1 Reavaliações

Nos últimos exercícios vêm sendo promovidas e registradas reavaliações de forma parcial apenas nas estradas e rodovias componentes da malha rodoviária do Estado, e, de forma seletiva, para determinadas edificações. Cabe frisar que este procedimento está em desacordo com orientação do MCASP (8ª edição), além de inadequados devido a:

[153] Processo TCE/000092/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

a) Falta de divulgação de informações relevantes, principalmente para as reavaliações das edificações, como: a data do evento, se foi ou não utilizado avaliador independente, os métodos e premissas utilizados, etc.;
b) Ausência de segregação do valor dos incrementos em subconta específica, em desconformidade com a NBC TSP nº 07, em especial ao disposto no item 53, comprometendo a análise e a comparabilidade das demonstrações contábeis; e
c) Registro da contrapartida contábil, de maneira não uniforme: a crédito de ajustes de exercícios anteriores, para as reavaliações relacionadas às rodovias, e como ganho do exercício, em conta da DVP, para as edificações. Em desacordo com a NBC TSP nº 23 (item 43).

Embora tenham sido solicitados esclarecimentos pela Auditoria[154], a DICOP/SEFAZ, em suas manifestações, não comentou sobre os procedimentos relacionados com as reavaliações.

2.7.7.2 Edificações

Apesar do controle das edificações mantido pela SUPAT, através do sistema SIMOV, o relatório de inventário apresentado na prestação das contas do Governo não contempla informações, comentários e dados em relação à totalidade das contas inerentes às Edificações. Cabe salientar que, parte significativa dos imóveis em uso pelas unidades da administração indireta, do Poder Executivo, pelos órgãos pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, cujo saldo contábil em 2020 era de R$1.349,4 milhões, não estão cadastrados adequadamente no referido sistema informatizado.

Registre-se que a Lei Estadual nº 13.204/2014, que criou a Superintendência de Patrimônio (SUPAT), na estrutura da SAEB, definiu como atribuições de natureza sistêmica, e de abrangência sobre o conjunto de bens pertencentes ao Estado (art. 10, §1º, II), dentre outras as de “coordenar, supervisionar, controlar e executar as atividades relativas à administração patrimonial do Estado, bem como planejar, coordenar, promover, supervisionar, avaliar as atividades relativas à gestão de edificações públicas”, portanto, incluindo, os imóveis pertencentes a todos os órgãos do Poder Executivo e dos demais poderes.

Da análise do inventário dos bens imóveis, elaborado com base nos controles mantidos pela SUPAT/SAEB, o qual abrange 7.726 itens, sendo 4 relativos bens de uso comum do povo, uma barragem (Pedra do Cavalo) e 3 adutoras, e os demais 7.722 imóveis representativos de edificações, fazendas e terrenos, cujo resumo pode ser demonstrado como segue:

[154] Solicitação nº CG 85/OS 103/2020, de 22/03/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 77 – Detalhamento dos imóveis por área/secretaria

Área	Secretaria	Descrição	Quantidade
Educação	SEC	Grupo escolar, escola estadual, colégio, centro educacional, etc.	4.042
Saúde	SESAB	Hospitais, policlínica, centro de saúde, posto de saúde, casa de parto, posto médico, etc.	1.460
Administração	SAEB	Salas, casas, glebas, terrenos, etc.	884
Segurança Pública	SSP	Batalhão, grupamento, companhia, circunscrição policial, delegacia, distrito, etc.	375
Concessões	SEINFRA	Aeroporto, terminais rodoviários e marítimos	187
Agricultura	SEAGRI	Casas, terrenos, fazendas, etc.	173
Assistência social	SJDHDS	Creches, centro social, etc.	124
Meio Ambiente	SEMA	Parques Estaduais(*), jardim zoológico, etc.	72
Demais Secretarias			495
Total			**7.722**

Fonte: Relatório de inventário SUPAT/SAEB.
Nota: (*) Nas cidades de Itacaré e Uruçuca.

Da leitura do relatório de inventário percebe-se a diversidade de tipos de imóveis cadastrados no sistema da SUPAT/SAEB, e também, relação dos bens das entidades extintas CIS e SUDIC que apesar de existirem cinco fazendas situadas em Simões Filho, cadastradas como oriundas da extinta SUDIC, não constam, nos controles da SUPAT/SAEB, informações sobre os desmembramentos e cessões promovidas em favor de empresas instaladas no CIA, algumas inclusive contendo benfeitorias e infra-estrutura construídas com recursos públicos.

Cabe informar, quanto a relevância dos imóveis relacionados com distritos industriais, que a área relativa ao distrito industrial do CIA, abrange uma área de 250,4 milhões de metros quadrados[155], ao de Camaçari, 304,8 milhões m^2, ao de Feira e Santana (área não disponível), e as áreas dos distritos industriais mantidos nas cidades de Vitória da Conquista, Ilhéus, Barreiras, Luís Eduardo Magalhães, Alagoinhas, Eunápolis, Teixeira de Freitas, Santo Antônio de Jesus e Jequié, são 23,5 milhões m^2.

Além dos aspectos inerentes ao inventário, verificou-se, também as seguintes inconsistências contábeis relacionadas às contas de Edificações/Terrenos/Fazendas:

- ausência de segregação contábil do valor representativo dos terrenos, sendo considerados conjuntamente na conta de edificações;

[155] Disponível em: http://www.investebahia.com/investidor/guia-industrial/. Acesso em: 19 abr. 2021, .

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- ausência de registro destacado das reavaliações;
- quantidade significativa de imóveis de valor inexpressivo (inferior a R$1 mil); e
- ausência de registro da depreciação acumulada (UO[156] 4101, 11304, 21301, 22301).

Com relação aos aspectos contábeis inerentes ao Imobilizado, a DICOP/SAF informou[157] "que, toda a contabilização dos bens móveis e imóveis encontram-se disciplinados nas Orientações Técnicas DICOP OT 33B/2013" e "OT 33C/2013", tendo afirmado que:

> Entretanto, a responsabilidade para a correta execução dos procedimentos nelas estabelecidos e a manutenção dos saldos do Ativo Imobilizado atualizado e em conformidade com os sistemas periféricos que os controlam recai sobre as unidades descentralizadas.

Quanto à gestão do patrimônio imobiliário do Estado, verificou-se que não constam, nas DCCEs de 2020, informações e/ou quantitativo dos imóveis (edificações e terrenos) com indicação do estado de conservação e o controle de ocupação das edificações, considerando-se aspectos relativos a:

(a) cedidos a prefeitura e/ou ONGs;
(b) desocupados (abandonados e/ou invadidos);
(c) próprios e em uso por órgãos estaduais; e
(d) alugados de terceiros, ou locados para terceiros, etc.

Em relação a este comentário a SUPAT/SAEB, alegou[158]:

> Neste contexto, ressaltamos que todas as informações contábeis do exercício de 2020, relativas aos imóveis da Administração Direta do Poder Executivo Estadual foram encaminhadas ao TCE; todavia os aspectos relacionados ao relatório de gestão do patrimônio imobiliário do Estado, que correspondem à situação ocupacional de cada imóvel, não faz parte das informações que abrangem o exercício contábil de 2020.

As informações apresentadas no inventário do Estado, anexo ao processo de prestação de contas, e nas DCCEs de 2020, se restringem apenas aos bens catalogados no SIMOV, que, como comentado, não abarcam a totalidade das edificações. Registre-se que a ausência, junto com as Demonstrações Contábeis, dos detalhes indicados prejudicam a adequada avaliação do patrimônio do Estado, pois devem contemplar, dentre outros: quadros resumidos sobre os bens de terceiros em uso pelos órgãos estaduais (alugados ou cedido), detalhes sobre os imóveis cedidos para terceiros (prazo, finalidade, etc.), além de indicar aqueles porventura em situação irregular.

156 Unidade Orçamentária: 4101 (Tribunal de Justiça); 11304 (UESC), 21301; (SUDESB); 22301 (IPAC).
157 Processo SEI nº 013.1335.2021.0010294-25.
158 Processo SEI nº 013.1341.2021.0011482-19.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Da análise do relatório apresentado pela SUPAT, após solicitação da Auditoria, sobre a Situação da Ocupação, verificou-se que 90% dos imóveis controlados pelo SIMOV estavam em situação regular (ocupação individual, cedido sob termo e municipalização SEC), porém, constatou-se cerca de 10% em situação irregular, nas condições de: “desocupados” 345 imóveis, “invadidos” 198, “com ocupação indevido” 79 e “parcialmente invadido” 48. Outro aspecto não consignado neste Relatório é a indicação dos imóveis do Estado locados a terceiros, haja vista a receita, desta natureza, auferida anualmente, principalmente pela SDE e pela SEINFRA.

Dentre os bens considerados pela Auditoria como em situação irregular, constam 60 imóveis ainda cadastrados como da Empresa Baiana de Alimentos (EBAL), ex-estatal objeto de alienação a terceiros, sendo que alguns estavam com a indicação de “desocupado” ou “ocupação indevido”.

No que tange aos gastos com locação de imóveis de terceiros, cabe registrar que os gastos com locação de imóveis vêm sendo, em média, superior a R$50 milhões, anualmente, e com a aquisição de imóveis superior a R$70 milhões, conforme quandro demonstrativo a seguir:

TABELA 78 – Receitas e despesas com imóveis em 2018 a 2020

Em R$ milhões

Ano	Receitas	Despesas			
	Exploração do Patrimônio Imobiliário - 131	Locação - Elemento/Subelemento			Aquisições Elemento 61
		36.03	39.15	92.03/15	
2018	82,1	22,2	26,1	4,2	48,1
2019	80,6	22,0	25,2	6,6	87,2
2020	57,5	21,4	22,5	3,0	79,7
Total	**220,2**	**65,6**	**73,8**	**13,8**	**215,0**

Fontes: Sistemas FIPLAN e Sistema Mirante.

Cabe informar também que, em 2020, foram adquiridos dois prédios em Salvador, mediante desapropriação junto à PETROBRAS, situados nos bairros de Água de Meninos e no STIEP, para implantação de unidades educacional e hospitalar, respectivamente, os quais acarretaram desembolso de recursos públicos em montante superior a R$120 milhões.

2.7.7.3 Obras em andamento

Em pesquisa aos registros nas subcontas componentes de Obras em Andamento (códigos 1232108, 1232109 e 1232113) verificou-se subcontas sem movimento há mais de 36 meses. Foram solicitados esclarecimentos, pela Auditoria às UOs com

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

saldo mais representativos (26101, 19601 e 11101[159]), quanto a composição do saldo contábil por obra/contrato. Da leitura da resposta se observou, em apertada síntese, que as UOs estão adotando providências objetivando a identificação e segregação por obra e posterior regularização.

Esta observação revela, além da ausência de controle adequado, indícios de obras paralisadas e/ou concluídas que deveriam ter sido transferidas para as contas apropriadas e reconhecidos, contabilmente, os efeitos econômicos decorrentes do desgaste, seja pela ação da natureza, pelo uso ou obsolescência, mediante o registro da depreciação.

Verificou-se, também, a ausência de regularização por contabilização inadequada, objeto de comentário na Seção Analítica das Contas de Governo do exercício 2017, em relação aos ativos relacionados com o Contrato de PPP do Metrô de Salvador, cujas contraprestações pagas em exercícios anteriores, nos montantes de R$1.274,0 milhões e R$745,5 milhões, cujo lançamento foi promovido a crédito da conta Ajustes de Exercício Anterior, ocasionando, por conseguinte na manutenção de adições indevidamente na conta de obras em andamento, no montante de R$2.019,5 milhões.

2.7.7.4 Bens de Uso Comum do Povo (Bens de infraestrutura)

Em relação à Malha Rodoviária, que representa 99 % do saldo deste grupo de contas, a Nota Explicativa não indica, dentre outros elementos recomendados pelo MCASP, a metodologia adotada para valorização, bem como a critérios para reconhecimento dos efeitos econômicos decorrentes do desgaste de tais ativos;

Nesse sentido, cabe enfatizar que o Balanço Patrimonial Consolidado ainda não dispõe de registros representativos quanto aos demais bens desta natureza, sob a responsabilidade ou decorrentes de obras e investimentos conduzidos através de recursos estaduais, como por exemplo: praças, parques, redes de abastecimento de água e esgoto, etc.;

Nos exames de Auditoria, foram verificados registros de Ativo em conta inapropriada, como por exemplo, na conta de Bens de Uso Comum do Povo, depósito judicial, no montante de R$60,0 milhões referente à desapropriação[160] de terreno para edificação de nova rodoviária em Salvador, no bairro de Água Claras, que deveria estar contabilizado em conta específica, tendo em vista a natureza provisória da posse.

2.7.7.5 Ativos de SPE – bens relacionados a Contratos de Concessão e de PPPs

Quanto aos Bens Imóveis constatou-se a ausência de registro adequado por natureza do ativo (edificações, instalações, estações, etc.). Registre-se comentário às fls. 96 das DCCEs de 2020, em relação à conta “saldos a classificar”, no montante de

[159] Unidade Orçamentária 26101 (SEDUR); 19601 (FESBA); e 11101 (SEC).
[160] Decreto Estadual nº 14.645, 14/07/2013, retificado pelo Decreto Estadual n° 18.421, de 19/07//2018.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

R$2.853,9 milhões, afirmando que “Os Ativos relativos às PPP Arena Fonte Nova e Metrô foram registrados na conta Ativos SPE - PPP a Classificar em função de pendências documentais e dificuldades das unidades gestoras das PPP em especificar os bens no momento inicial”.

Cabe salientar que, os contratos do Metrô e da Arena encontram-se em operação há mais de três anos, portanto os empreendimentos já foram entregues e a obra deveria ser reconhecida no momento da sua entrada em operação, incluindo os aportes efetuados, as parcelas das contraprestações relacionadas com as obras, bem como os custos inerentes a outras obras, agregadas ao empreendimento, efetuadas através de contratações diretas feitas pelo Estado.

Quanto aos Bens Móveis, da análise verificou-se a falta de segregação da rubrica de imóveis, a parcela dos investimentos relativas os bens móveis, mormente os reversíveis para o Estado, tanto do Contrato da Arena como do Metrô, neste último, cerca de um terço do montante dos investimentos são referentes a “material rodante” e “sistemas”.

Sobre as inconsistências relacionadas com os Ativos destas SPEs, a SETRE e a SEDUR, em reposta aos pedidos de esclarecimentos formulados pela Auditoria, não apresentaram informações adicionais.

2.7.7.6 Barragens e adutoras

O saldo nesta conta é representativo de apenas três itens: a Barragem de Pedra do Cavalo, no município de Cachoeira, a Adutora do Feijão e o Perímetro irrigado de Ponto Novo. Da análise observou-se os seguintes aspectos dignos de menção:

- Em relação às barragens, o saldo contábil da depreciação acumulada é superior ao custo corrigido em R$0,3 milhão; e
- Nas DCCEs de 2020, assim como nos anos anteriores, não constam informações quanto às demais barragens ou sistemas de abastecimento ou de distribuição de água, de propriedade do Estado, em construção ou em operação.

Registre-se que, nas Demonstrações Contábeis da EMBASA, empresa que opera os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário na maior parte dos municípios do Estado, constam informações inerentes às obras e sistemas operados por regime de concessão em montante superior a R$7,0 bilhões, indicando que são de propriedade do Governo do Estado da Bahia.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em resposta aos questionamentos da Auditoria, sobre os aspectos relativos ao registro dos bens imóveis, a SEFAZ e a SUPAT/SAEB[161] não contestaram as observações, tendo apresentados justificativas e comentários, cujos principais trechos seguem transcritos:

> I. Obras em andamento;
> [...]
> Na conta referente a obras em andamento, embora tais lançamentos sejam efetuados por outras unidades da Administração Direta, para que esta Secretaria da Administração possa conciliar as contas é imprescindível que cada unidade envie documentação que comprove a conclusão da obra de cada edificação. Não há possibilidade desta Diretoria conciliar as contas sem a devida documentação, v.g., plantas, projeto arquitetônico, memorial descritivo, custo total da obra concluída (já conciliada e lançada no FIPLAN), custo de cada edificação e, por fim, as Built.
> [...] somente quando cada órgão enviasse a documentação comprobatória para a SAEB, esta fosse analisada, e, após a análise, as edificações seriam incorporadas no SIMOV, proporcionando então a conciliação das informações das documentações e valores lançados no FIPLAN.
> Em alguns casos, a obra realizada ocorre em imóvel que não está cadastrado no SIMOV, o que obriga a SAEB a investigar a origem do valor lançado em sua conta "Edificações", sem sua autorização.
> II. Bens de uso Comum do Povo;
> […] Embora sejam de uso comum do povo, é válido ressaltar que o Poder Público pode impedir, restringir ou regulamentar o seu uso, conforme a necessidade e sempre para que atinja o bem comum da sociedade, no entanto, a finalidade do SIMOV não é salvaguardar estes tipos de patrimônio.
> […]
> III. Edificações, terrenos e fazendas;
> [...]
> Frisa-se que as inconsistências apontadas pelo TCE nas contas "Edificações", não são provenientes do SIMOV, mas sim de lançamentos indevidos e equivocados realizados por outras Secretarias no FIPLAN-, que ao concluir uma determinada obra inserem valores na conta "Edificação" da unidade desta SAEB, sem autorização desta Pasta, e sem o devido encaminhamento de documentações comprobatórias para incorporar no Sistema essas edificações. Outro fator que nos causa perplexidade é que muitos dos valores inseridos nesta conta, são oriundos do antigo sistema SICOF, todos os lançamentos realizados sem o conhecimento desta Diretoria de Administração de Bens Imóveis.
> [...]
> IV. Barragem e Adutoras
> [...]
> É de extrema importância frisar que é interesse desta Diretoria de Administração de Bens Imóveis unir forças com a SEFAZ, estudar estratégias para deixar o Sistema robusto, mitigando os riscos de apontamento dos órgão de controle.

[161] Processo SEI nº 013.1341.2021.0011482-19.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.7.7 Bens móveis

Da análise dos saldos das principais UOs, a Auditoria não identificou divergências relevantes para as contas que são alimentadas e anualmente conciliadas com o SIAP. Entretanto, foram identificas inconsistências em relação às seguintes contas:

- Bens recebidos – almoxarifado central (UO 9101-SAEB), com saldo de R$97,4 milhões: por se referirem aos bens considerados inservíveis e transferidos para alienação, que não são objeto de inventário, controle individualizado ou avaliação para mensurar possível provisão para perdas;

- Ativo SPE – Móveis e Utensílios (UO 19601 – SESAB) com saldo de R$208,0 milhões:
  - nos contratos de PPP dos hospitais do Subúrbio e Couto Maia, e de Diagnóstico por Imagem: por não estarem detalhados por natureza e não serem, periodicamente, objeto de confronto com os registros das SPEs; e
  - nos contratos de PPP da Arena Fonte Nova e do Metrô: por não estarem segregados os bens móveis (equipamentos, maquinários, instalações, etc.) adquiridos e sob a responsabilidade das SPEs;

- Bens móveis em almoxarifado (UO 18401 - CAR), no montante de R$424,7 milhões: em virtude de inexistir correspondência no Balanço da Estatal, sobre este assunto a Empresa informou[162] que a diferença se deve à ausência de "transferência da conta 'Bens moveis em almoxarifado' para as contas contábeis específicas no Sistema FIPLAN no período de 2013 a 2017" e das "baixas e depreciações desde 2013"; e

- Bens Móveis Extra SIAP cedidos a terceiros (UO 26101 – SEDUR), com saldo de R$78,5 milhões: por estar há mais de cinco exercícios sem movimentação contábil, carecendo de verificação quanto a origem e existência dos respectivos ativos.

Do exposto, conclui-se que as deficiências nos controles dos bens móveis e imóveis evidenciam o descumprimento aos artigos 119, da Lei Estadual n° 2.322/1966[163], e 94, da Lei Federal nº 4.320/1964, assim como que as DCCEs de 2020 não refletem adequadamente os saldos representativos dos ativos desta natureza e os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação totalidade dos ativos, de propriedade e/ou sob a responsabilidade, do Estado.

Assim, as inconsistências evidenciadas através das análises promovidas pela Auditoria revelaram:

[162] Ofício CAR/GERAF n° 009/2021, datado de 05/04/2021.
[163] Art. 119 - Haverá registro analítico de todos os bens de caráter permanente com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua administração, controle ou guarda.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

(i) insuficiências nos relatórios e demonstrativos da gestão do patrimonial do Estado, mormente em relação às edificações e dos bens móveis e imóveis relacionados aos contratos de PPPs; e
(ii) inconsistências relevantes nos saldos das rubricas contábeis da conta de bens Imóveis, no Ativo Imobilizado.

2.7.7.8 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinações ao Governo do Estado
Implementação de controles individualizados (analíticos) para todos os bens imóveis de propriedade do Estado, em consonância com o disposto no art. 119, da Lei Estadual n° 2.322/1966, e no art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964; Realização de inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o necessário registro e controle no sistema SIMOV, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 10, §1º, II)realização de inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o necessário registro e controle no sistema SIMOV, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 10, §1º, II); Implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações do MCASP (8ª edição, parte II, item 5.4), bem como das NBCs TSP nº 07 e 23, itens 53 e 43, respectivamente; e Efetuar a regularização contábil das inconsistências identificadas pela Auditoria nas rubricas de Obras em andamento, Ativos de SPE, Bens Móveis em almoxarifado, Bens Móveis Extra SIAP, em observância ao disposto nos arts. 94, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964.
Recomendações ao Governo do Estado
Aprimorar os procedimentos de evidenciação nas DCCEs das informações sobre os imóveis, apresentando elementos que indiquem a sua situação como: (a) cedidos a prefeitura e/ou ONGs; (b) desocupados (abandonados e/ou invadidos); (c) próprios e em uso por órgãos estaduais; (d) alugados de terceiros, etc., importantes para a avaliação da gestão do patrimônio imobiliário do Estado; e Promover o levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCEs.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.8 Empréstimos e Financiamentos

A dívida fundada[164] no Balanço Patrimonial do exercício de 2020 pode ser assim resumida:

TABELA 79 – Distribuição da Dívida Pública Fundada no Balanço Patrimonial

Em R$ milhões

Descrição	Valor
Passivo Circulante	**1.788,0**
Financiamentos a Curto Prazo – Interno	876,4
Financiamentos a Curto Prazo – Externo	789,7
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – Interno	121,9
Passivo Não Circulante	**21.619,4**
Financiamentos a Longo Prazo – Interno	9.702,9
Financiamentos a Longo Prazo – Externo	11.916,5
Total	**23.407,4**

Fontes: Balanço Patrimonial de 2020 (fls. 182-184 e 755-758 das DCCEs) e Balancete Mensal de Verificação de dezembro de 2020 (FIP 215), consolidados do Poder Executivo.

A composição das dívidas por credor, excluindo-se a parcela de juros e encargos a pagar (R$121,9 milhões), encontra-se na Demonstração da Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2020 (fls. 777-778 das DCCEs).

O maior credor da dívida fundada interna do Estado é a União, com créditos de R$4.887,0 milhões, que representam 46,19% dessa dívida e 20,99% do total contraído, seguido pelo Banco do Brasil e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que representam, juntos, 40,00% da dívida interna. Em relação à dívida externa, os maiores credores são o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o BID, respondendo, juntos, por 98,34% da dívida externa do Estado.

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida pública fundada:

TABELA 80 – Evolução da Dívida Pública Fundada de 2017 a 2020

Em R$ milhões

Dívida pública Fundada	Saldo				Variação (%) 2017/2020
	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	
Interna	9.927,0	10.169,6	10.091,8	10.579,3	6,57
Externa	8.069,4	9.586,7	10.056,3	12.706,2	57,46
Total	**17.996,4**	**19.756,3**	**20.148,1**	**23.285,5**	**29,39**

Fontes: Relatório sobre as Contas do Governador, exercício 2019 e Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa de 2020.

A análise da tabela anterior evidencia que o saldo da dívida fundada sofreu um acréscimo de R$3.137,4 milhões na comparação entre os exercícios 2019 e 2020.

[164] O conceito de dívida pública consolidada ou fundada escrito no art. 29, I, da LRF difere da classificação patrimonial da dívida adotada pelo art. 98 da Lei Federal nº 4.320/1964. Apesar de a Lei nº 4.320/1964 também usar o termo dívida fundada e a LRF tratar como sinônimas as expressões dívida pública consolidada ou fundada, entende-se que o conceito apresentado na LRF é mais amplo que o inscrito na Lei nº 4.320/1964. A LRF conferiu maior abrangência à definição do que integra a dívida pública consolidada ou fundada para os seus fins, buscando dar transparência à natureza e ao volume do endividamento dos entes públicos. Assim, vale informar que o conceito de dívida fundada aqui utilizado é o previsto no art. 98 da Lei Federal nº 4.320/1964 ("A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos").

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Dentre os principais fatores que contribuíram para esse incremento, destacam-se a atualização cambial, decorrente da variação da relação de troca entre as moedas estrangeiras e a moeda nacional, a atualização monetária dos saldos de contratos em moeda nacional, bem como, excepcionalmente no exercício de 2020, a capitalização de juros, ou seja, sua incorporação ao saldo devedor, em decorrência da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que autorizou a suspensão dos pagamentos de amortizações e juros de dívidas contratadas junto ao Tesouro Nacional e a instituições financeiras federais, estabelecendo a retomada destes pagamentos a partir 01 de janeiro do exercício de 2021, conforme comentado às fls. 232-237 das DCCEs.

Cumpre destacar que os saldos das dívidas com os credores internos e externos em 31/12/2020 foram atestados mediante procedimento de circularização, que confirmaram os montantes de seus créditos junto ao Estado, exceto o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Japan International Cooperation Agency (JICA) e Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), que não encaminharam resposta à circularização.

2.7.9 Fornecedores e Outras Contas a Pagar

Os saldos relevantes relativos a Obrigações com Fornecedores e Outras Contas a Pagar, indicadas no Balanço Patrimonial, no Passivo Circulante e Não Circulante, podem ser demonstrados, resumidamente, da seguinte forma:

TABELA 81 – Fornecedores, composição do saldo contábil em 2020 e 2019

Em R$ milhões

Cód. FIPLAN	Conta	NE DCCEs	2020	2019
	Passivo Circulante		**1.426,9**	**1.224,7**
2131101/02	Fornecedores e contas a pagar	17	724,0	763,7
2131103	Precatórios		700,3	461,0
	Outras contas		2,6	
	Passivo Não Circulante		**2.029,7**	**2.492,5**
2231103	Precatórios de fornecedores nacionais	20	1.540,4	1.955,8
2286101	Obrigações de contratos de PPP		476,9	476,9
	Outras contas		12,4	59,8

Fonte: Sistema FIPLAN.

2.7.10 Obrigações decorrentes de ativos oriundos de contratos de PPP

A movimentação das obrigações relacionadas a contratos de PPP foram objeto de comentários em Nota Explicativa à fl. 95 das DCCEs de 2020, cujo saldo contábil estava apresentado no passivo nas seguintes rubricas:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 82 – Passivos relacionados a contratos de PPP

Em R$ milhões

Código	Descrição		2020	2019
21861	Obrigações decorrentes de ativos constituídos pela SPE - PPP	Circulante	81,7	68,2
22860		Longo Prazo	476,9	476,9
Total			**558,6**	**545,1**

Fonte: Sistema FIPLAN.

Conforme registros no Sistema FIPLAN, as obrigações decorrentes da contabilização dos Ativos nas SPEs, em 31/12/2020, eram relacionados com os seguintes contratos: Arena Fonte Nova, R$469,2 milhões, Metrô, R$18,1 milhões, Hospital Couto Maia, R$40,7 milhões; Diagnóstico por Imagem, R$26,6 milhões; Hospital do Subúrbio, R$3,8 milhões; e Estrada do Feijão, R$0,2 milhão.

As obrigações relacionadas com as contraprestações a pagar são contabilizadas em contas específicas, sendo que os saldos em dezembro de 2019 e 2020 eram nos montantes de R$56,0 milhões e R$43,9 milhões, respectivamente.

O MCASP[165] orienta, em relação aos procedimentos de Contabilização dos Contratos de Concessão, dentre outros aspectos, que nas parcelas das contraprestações devem ser identificadas e segregadas as despesas: (a) “com remuneração do concessionário pela prestação dos serviços”; (b) “com prestação de serviços direta ou indiretamente à Administração Pública” e (c) “decorrentes da incorporação de bens de capital”. Esta depuração é fator determinante para a segregação de cada componente nas contraprestações, contribuindo para a avaliação do endividamento e do reconhecimento adequado das obrigações do Poder Concedente.

A análise técnica da Auditoria foi desenvolvida em relação aos dois principais contratos de PPP, avaliando as condições estabelecidas nos pactos, incluindo aditivos, nas planilhas de custos que serviram de referência para a contratação, bem como da composição do valor das contraprestações pagas em dezembro de 2020, revelando as seguintes inconsistências:

2.7.10.1 Contrato de PPP da Arena Fonte Nova

Em 31/12/2020, o Poder Concedente já havia liquidado 82 das 180 contraprestações previstas contratualmente, restando pagar 98 parcelas mensais pelo valor atualizado de R$15,1 milhões (fl. 31 das DCCEs de 2020), totalizando R$1.479,8 milhões. A obra foi concluída e está em operação desde abril de 2013. A SETRE é a Secretaria responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato.

Da análise do contrato e aditivos verifica-se que, em relação aos investimentos constituídos até a data da operação, as obrigações assumidas pelo Poder Concedente são compostas pelo custo da obra (R$612,4 milhões) e pelas despesas de implantação do empreendimento (R$51,8 milhões), equivalendo a 44,65% do valor to-

[165] MCASP, 8ª edição, Parte II, item 2.4.4.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

tal do contrato (R$1.487,3 milhões, após segundo termo aditivo). Embora consoante cálculo da SETRE, o percentual dos investimentos em cada parcela equivale a 46,15%[166].

Por conseguinte, considerando inexistir disposição no contrato que implique na liquidação das obrigações por critério não linear, é razoável admitir que, do valor de cada contraprestação, 44,65% refere-se à amortização da dívida derivada dos custos do empreendimento, sendo o restante destinado à remuneração do contratado pela prestação do serviço de operação da Arena, aos gastos de natureza tributária e ao lucro.

Com base no exposto, as Obrigações em 31/12/2020, derivadas do contrato de PPP, relacionadas à parcela inerente aos ativos do empreendimento, deveriam estar representadas no Balanço Patrimonial pelo montante de R$660,7 milhões (R$1.479,8 milhões x 44,65%). Entretanto, o saldo deste passivo corresponde a R$469,2 milhões. Por conseguinte, o passivo está demonstrado a menor em, no mínimo, R$191,5 milhões.

Em relação ao saldo contabilizado nas contas 21861 e 22861, a SETRE, em resposta à solicitação da Auditoria, afirmou[167] apenas que “o saldo desta conta foi originado na abertura do exercício 2019 por transferência automática”, “não consta movimentação nos exercícios de 2019 e de 2020”, tendo assinalado que o assunto se encontra “em pauta para análise junto à DICOP para a regular contabilização”.

Cabe informar que, nas demonstrações contábeis de dezembro de 2020[168] da concessionária Fonte Nova Negócios e Participações, identifica-se na conta “Ativo Financeiro da Concessão” saldo no montante de R$848,8 milhões, relacionados a direitos a serem assumidos/pagos pelo “Poder Concedente”, decorrentes dos compromissos pactuados no Contrato de PPP.

Registre-se que foi apurado, em junho de 2019, através de perícia realizada por empresa de consultoria contratada pelo Estado, custos no montante de R$49,98 milhões, relativos ao período de abril de 2013 a dezembro de 2018, a serem ressarcidos a SPE, decorrentes do compartilhamento do risco de demanda previsto no Contrato de PPP da Arena Fonte Nova. Além deste débito, consta também, em análise pela SEFAZ e PGE, pedido de reequilíbrio econômico-financeiro demandado pela concessionária “referentes à recomposição pela não concretização das isenções fiscais de tributos estaduais e municipais então previstas no edital de licitação”[169].

2.7.10.2 Contrato de PPP do Metrô de Salvador-Lauro de Freitas

O Contrato de PPP firmado entre o Estado da Bahia e a CCR Metrô Bahia para construção, manutenção e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas foi assinado em 2013, tendo a Linha 1 entrado em operação em 2015 e a Li-

166 Anexo I, do e-mail datado de 04/03/2021.
167 Anexo II, do e-mail datado de 04/03/2021.
168 Disponível em: https://www.itaipavaarenafontenova.com.br/wp-content/uploads/2021/03/2020_Dfs-Fonte-Nova.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.
169 Ofício da SETRE CHEGAB nº 003/2021, de 04/03/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

nha 2 em 2016. A SEDUR é a Secretaria responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, além do registro contábil no Sistema FIPLAN dos eventos dele decorrentes.

Entretanto, ainda não foram implementados mecanismos adequados de registro contábil adequado das obrigações relacionadas aos respectivos ativos constituídos. Cabe registrar que o saldo de R$18,1 milhões, inerentes a este contrato, verificado no Balanço Patrimonial de 2020, refere-se às contraprestações do mês de fevereiro, quitadas em março de 2020, porém não baixadas contabilmente.

Nas DCCEs de 2020, tanto no item 1.4 – Relatório das concessões comuns e especiais (PPP), como no Demonstrativo das PPPs, ou mesmo nas notas explicativas não constam informações suficientes para quantificar as obrigações desta natureza.

Em consulta aos sites da SEDUR e do portal Transparência Bahia, apesar de contemplarem uma série de informações sobre os diversos Contratos PPP, inclusive sobre as despesas anuais com as contraprestações, não dispõem de informações sobre o montante das obrigações, já constituídas, pendentes de pagamento.

Ante tais falhas e limitações, esta Auditoria formulou questionamentos sobre o Contrato de PPP do Metrô, tendo a SEDUR informado[170], dentre outros assuntos, que em 2020 foram firmados o sétimo e o oitavo aditivos, nos quais foram redefinidas diversas condições contratuais, com efeitos relevantes sobre as obrigações, como: “periodicidade e o prazo de pagamento do valor relativo ao compartilhamento do risco de demanda”, além do reequilíbrio de novo escopo de investimento e do montante das contraprestações marginais 8, 11, 12 e 13, etc.

Neste mesmo expediente, a Secretaria esclareceu, quanto aos procedimentos de contabilização dos passivos inerentes ao Contrato, que:

> Conforme subsídios prestados pela Diretoria Financeira/DF/SEDUR, foram realizadas reuniões com a SEFAZ/PPP e SEFAZ/DICOP durante o mês de dezembro/2020 objetivando depurar os saldos referentes aos lançamentos dos contratos de Parcerias PublicoPrivadas – PPP.
> A CCR Metro Bahia apresentou documento com as informações sobre o desenvolvimento do Ativo da Concessionaria, constando a evolução anual dos bens reversíveis. Entretanto, o referido documento demandou mais tempo para adequar as nomenclaturas dos custos de construção ao Plano de contas do Estado da Bahia/SEDUR.
> (…)
> Ressaltamos que a SEDUR esta formulando expediente solicitando a CCR a adequação das nomenclaturas das contas para, após o retorno das informações, proceder o trabalho de ajustes dos saldos em conjunto com a SEFAZ/PPP e a SEFAZ/DICOP.

[170] Ofício da SEDUR CHEGAB nº 086/2021, de 26/02/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Como procedimento alternativo, esta Auditoria promoveu leitura das demonstrações contábeis de dezembro de 2020[171] da concessionária CCR Metrô Bahia, identificando saldos relevantes relacionados a direitos a serem assumidos/pagos pelo "Poder Concedente", decorrentes dos compromissos pactuados através do citado Contrato de PPP:

- Contas a receber, no montante de R$336,6 milhões, relacionadas, principalmente, com o risco de demanda "projetada no anexo 8 do contrato de concessão"; e
- Ativo financeiro constituído, no montante de R$1.939,6 milhões, relativo a "parte da remuneração de implementação da infraestrutura".

Devido a tais aspectos, não foi possível a Auditoria apurar, com razoável grau de precisão, o percentual correspondente à amortização dos investimentos constituídos até 31/12/2020, e consequentemente mensurar as obrigações respectivas, bem como de provisões relacionadas a compromissos assumidos em derredor do risco de demanda, do "deficit de *clearing*", ou outros riscos assumidos pelo Poder Concedente.

2.7.10.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Apurar e contabilizar o montante das Obrigações devidas pelo Governo do Estado em relação a cada um dos contratos de PPP, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os procedimentos administrativos, contábeis e de transparência, objetivando a adequada evidenciação de informações financeiras e não financeiras, de forma consistente e tempestiva, sobre os Ativos, Obrigações, Contingências e Garantias inerentes aos pactos, além do montante das contraprestações pagas periodicamente (item 2.7.10).

2.7.11 Demais Obrigações a Curto Prazo – Convênios recebidos a comprovar

A conta com saldo mais significativo da rubrica de Demais Obrigações a Curto Prazo refere-se aos Convênios Recebidos a Comprovar, códigos do Sistema FIPLAN 21891.0105 e 0205, relacionados aos convênios de captação e contratos de repasse de recursos oriundos, principalmente, do Governo Federal.

[171] Disponível em: http://www.ccrmetrobahia.com.br/media/2557/dfp-2020.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Na Nota Explicativa 20 das DCCEs de 2020[172] consta apenas a composição do saldo por Órgão/Unidade Orçamentária do Estado, consoante resumo a seguir:

TABELA 83 – Saldos das contas do passivo relacionadas com convênios de captação

Em R$ milhões

UO	Secretaria/Órgão	Conta 105	Conta 205	Total
26101	SEDUR	110,9	1.687,3	1.798,2
18401	CAR	6,7	464,7	471,4
12101	SJDHDS	22,0	367,7	389,7
8101	SIHS	66,1	237,6	303,7
11101	SEC	1,6	232,4	234,0
Demais UOs		273,2	968,1	1.241,3
Total		**480,5**	**3.957,8**	**4.438,3**

Fontes: DCCEs de 2020 e Sistema FIPLAN.

2.7.11.1 Inconsistência de informações relacionadas com Convênios de Captação

Da leitura das DCCEs de 2020 verifica-se, na Nota Explicativa 1 (fl. 70), o detalhamento do saldo em disponibilidades no Balanço Patrimonial, o qual demonstra que R$410,2 milhões é vinculado aos convênios de captação. Este dado indica que mais de 92,42% dos recursos recebidos já tinham sido utilizados, provavelmente na execução do objeto pactuado nos acordos.

Da análise das DCCEs de 2020, observa-se que estas não contemplam detalhes e informações necessárias para a adequada avaliação da situação deste tipo de obrigação, como:

- Natureza do projeto financiado: detalhamento por tipo de instrumento, órgão repassador, objeto financiado, período de vigência, fontes de recursos, etc.;
- Situação dos projetos em 2020: em execução, concluídos, paralisados ou em atraso, além de comentários sobre os mais relevantes ou em situação dissonante do pactuado no instrumento;
- Fluxo de recursos por convênio: montante em disponibilidade vinculada, na data de 31/12/2020, montante recebido e aplicado no objeto, no exercício e acumulado, bem como da possível contrapartida, glosas impingidas, etc.;
- Prestação de contas: montante das formalizadas e encaminhadas (parcialmente ou total) no ano e acumulado, estágio da análise pelo órgão repassador, em dezembro de 2020 (em fase de instrução, com pendência, aprovadas ou reprovadas); e

[172] Fls. 102-105 das DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- Metodologia de reconhecimento contábil das receitas inerentes aos instrumentos na DVP e a representatividade dos saldos acumulados refletidos no BP.

A Instrução Normativa da SEPLAN nº 02/2014, que orienta quanto aos procedimentos necessários à captação, planejamento, orçamentação, execução, acompanhamento e prestação de contas das transferências voluntárias da União, indica, dentre outras atribuições, em seu item 5.1.8, com relação à operacionalização dos sistemas corporativos do Estado, mais especificamente nos Módulos de Contratos e Convênios e de Gestão de Recursos Captados, existentes no Sistema FIPLAN, destinados ao cadastramento e à gestão dos Instrumentos de Captação (IC), que as unidades executoras devem "registrar e atualizar as informações consideradas relevantes, relativas à prestação de contas do IC cadastrado, até a sua aprovação final".

Conforme Relatório GRC 82 – Execução Financeira dos Instrumentos de Captação, enviado pela SEFAZ[173], que contemplava o cadastro de 2.673 pactos, sendo 39 relacionados a termos de doação e transferências internacionais e outros 779 com saldo de repasse zerado, o resumo por situação dos termos de convênios e contratos de repasse com saldo de recursos repassados, pode ser apresentada como a seguir:

TABELA 84 – Resumo da situação dos convênios de captação

Em R$ milhões

Descrição	Quantidade de termos	Total dos repasses
Com prestação de contas aprovada	432	1.526,7
Com prestação de contas em análise	932	3.355,5
Em fase de execução – Cancelado/ Paralisado	22	4,8
Em fase de execução – Concluído	9	3,6
Em execução		
○ Com final de vigência até 2019	64	380,7
○ Com final de vigência em 2020 e 2021	312	3.592,8
○ Com final de vigência após 2021	84	329,3
Em fase de celebração/proposição	30	13,9
Total	**1.885**	**9.207,4**

Fonte: Relatório GRC 82 – Execução Financeira dos Instrumentos de Captação.

Da análise dos elementos do citado Relatório, observa-se:

- Inconsistência de informações relacionadas a:
  - 30 termos em fase de "celebração" ou "proposição", com saldo já liberado;

[173] E-mail datado de 26/04/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- 4 convênios com saldo de repasse negativo;
- 166 termos com prestação de contas em análise, cuja vigência terminou antes de 2010, ou seja, há mais de 10 anos.

- Deficiências nos mecanismos de controle, pois constam 64 instrumentos cujo término da vigência foi anterior a 2019 e outros 22 termos como “cancelado” ou “paralisado” na condição de “em execução”.

Sobre as falhas no acompanhamento desenvolvido em relação aos recursos de captação, cabe frisar quanto ao comentado no item 2.6.3.7 desta Seção Analítica, sobre a devolução de recursos captados.

Esta Auditoria solicitou junto às secretarias com maior volume de termos firmados esclarecimentos sobre o controle dos repasses de captação, sendo apresentados os seguintes elementos e informações:

- a SJDHDS[174] informou que “existe um quantitativo de convênios inativos” ainda não “encerrados no FIPLAN” e que vem “desenvolvendo ações voltadas a conclusão das medidas” objetivando a “baixa contábil” dos mesmos;

- a SEDUR, enviou[175] planilha detalhada com a composição dos saldos por convênio, contrato de repasse, termos congêneres, bem como, informações sobre as obras e vigência dos termos, etc.; e

- a CAR apresentou[176] planilhas demonstrando o saldo contábil do passivo e dos recursos em conta bancária dos convênios. Entretanto, percebe-se que as informações estão desatualizadas, pois o principal convênio com saldo em aberto indicado na resposta, foi o de nº 782468/2013, com saldo de R$294,2 milhões, e término de vigência em 06/02/2017, porém em consulta ao sistema de convênios do Governo Federal (SICONV) constava como “cancelado”, frise-se que este mesmo termo foi objeto de comentário nas contas de governo de 2018.

Quanto à análise contábil dos eventos relacionados com os convênios de captação e contratos de repasse firmados com os diversos órgãos do Governo Federal, verificou-se, por meio do exame do razão contábil, que:

- os saldos apresentados refletem a acumulação dos recebimentos ocorridos dos órgãos federais e dos ganhos auferidos periodicamente, decorrentes da aplicação das disponibilidades (poupança e fundos);

- ausência de registros, de forma regular, da baixa nos saldos de passivos, seja pelo reconhecimento das receitas ou por outros eventos relacionados ao cumprimento da obrigação principal (execução da obra ou dos serviços).

[174] Ofício nº 136/2021 – SJDHDS/GAB, de 03/03/2021.
[175] E-mail de 26/02/2021.
[176] Processo TCE/002083/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Nesse sentido, em 2020 foram efetuadas baixas, pela SEDUR, dos saldos relacionados a determinadas subcontas, no montante de R$123,5 milhões, como ajustes de exercícios anteriores, em virtude da "conclusão da obra" e os convênios/contratos de repasse serem considerados "na condição de inativos"[177].

- Não reconhecimento, na DVP de 2020, de receitas na rubrica contábil 4523 que, consoante o PCASP, tem por função acumular "as variações patrimoniais aumentativas decorrentes de transferências voluntárias da União".

A Norma Brasileira de Contabilidade do Setor Público – NBC TSP 01, define que, quando "o transferidor fornece recursos ao recebedor sem que este forneça valor aproximadamente igual, diretamente em troca", satisfaz a condição de 'transação sem contraprestação', devendo ser reconhecida a receita, no sistema patrimonial, com base nos seguintes critérios:

> 49. O momento do reconhecimento da receita é determinado pela natureza das condições e do seu atendimento. Por exemplo, se uma condição específica que a entidade deve prover bens ou serviços a terceiros ou devolver os recursos não utilizados para o transferente, a receita deve ser reconhecida quando bens são providos ou serviços são prestados.
> Mensuração da receita proveniente de transação sem contraprestação
> 50. A receita de transação sem contraprestação deve ser mensurada pelo montante do acréscimo na situação patrimonial líquida reconhecida pela entidade.

Nesse sentido, considerando que as obras e os serviços, relacionadas aos vários termos, vêm sendo executadas e os ativos reconhecidos, os recursos recebidos objeto de transferência do governo federal deveriam ser apropriados, como receita, periodicamente (mensal/anual) e de forma proporcional a sua realização, tendo como referência o montante estimado do objeto e outras disposições estabelecidas no instrumento. Mantendo-se, evidentemente, outros mecanismos de controle em relação à elaboração e aprovação das prestações de contas.

Considerando-se tais aspectos, esta Auditoria estima que parte significativa do saldo desta conta do sistema patrimonial deveria já ter sido reconhecida como receita, em 2020 ou anos anteriores. Porém, não foi possível promover uma avaliação crítica quanto à dimensão da superavaliação deste passivo em 2020, em virtude da grande quantidade e da diversidade de tipos de operações firmadas entre o Estado da Bahia e a União, assim como pela ausência de informações e relatórios consolidados que evidenciassem, principalmente, o estágio de execução dos objetos pactuados, bem como das prestações de contas, inclusive parciais, enviadas aos respectivos convenentes.

[177] Ofício SEDUR CHEGAB n° 086/2021, de 26/02/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Exclusivamente em relação aos aspectos contábeis, a DICOP, informou[178] que "realizará em 2021, estudos relativos à contabilização dos convênios recebidos à luz das NBC TSP e do MCASP e verificará se há necessidade de alterações do modelo contábil atualmente utilizado".

2.7.11.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Revisão dos procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, no sistema patrimonial, relacionadas às transferências voluntárias, considerando o que estabelece as NBC TSP nº 01, itens 45 e 46.
Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar os controles internos, relacionados com a gestão dos instrumentos de captação.

2.7.12 Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais

A composição do saldo das Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais, indicados no Balanço Patrimonial, no Passivo Circulante e Não Circulante, podem ser demonstrados, resumidamente, da seguinte forma:

TABELA 85 – Composição do saldo contábil das obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais

Em R$ milhões

Código FIPLAN	Conta	NE DCCEs	2020	2019
	Passivo Circulante		**1.069,3**	**700,9**
2111101	Precatórios Pessoal	15	1.001,4	510,1
	Outras contas		67,9	190,8
	Passivo Não Circulante		**3.716,4**	**3.592,1**
2211103	Precatórios Pessoal	21	3.358,9	3.211,4
2214301/02	Parcelamentos de INSS e PASEP		357,5	380,7

Fonte: Sistema FIPLAN.

2.7.12.1 Outras obrigações trabalhistas – Férias, 13º salário e licença prêmio

Consoante previsto no PCASP e orientação contida no MCASP[179], deverão ser apropriados neste grupo de contas "as obrigações referentes a salários ou remunerações, bem como os benefícios aos quais o empregado ou servidor tenha direito", incluindo aqueles referentes ao décimo terceiro salário, às férias, geralmente apropria-

[178] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.
[179] MCASP, 8ª edição, Parte II, item 12.2.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

das como percentuais da folha de pagamento da unidade, licença-prêmio, gratificações, etc., decorrentes e/ou relacionadas a eventos passados, considerando os critérios previstos na legislação, que possa ser objeto de "estimativa confiável do valor da obrigação".

Apesar da implementação do novo sistema de controle da folha de pagamento do Estado, denominado RH Bahia, iniciado em 2018, ainda não foram implementados relatórios sobre o montante devido pelo Estado aos servidores derivados de direitos trabalhistas relacionados com as férias, gratificações de férias, licença prêmio, etc.

Em 2020, da revisão dos registros no Sistema RH Bahia, constam pagamentos de proventos pela rubrica (2045 – RRA Judicial OC-TES), inerentes a débitos reconhecidos e homologados judicialmente, os quais vêm sendo pagos regular e mensalmente a determinados servidores ativos e inativos, tendo totalizado, no ano de 2020, R$22,2 milhões. Tais proventos devem também ser objeto de levantamento da dívida total, objetivando a mensuração dos passivos de natureza trabalhista, homologados judicialmente ou decorrentes de acordos extra-judiciais, pendentes de pagamento.

De acordo com o PIPCP, item 3.5.11, relativo ao "Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competências, decorrentes de benefícios a empregados", foi estabelecido que os órgãos públicos da esfera estadual deveriam iniciar a implementação dos procedimentos para evidenciação deste tipo de evento a partir de janeiro de 2017.

No Balanço Patrimonial Consolidado de 2020 não estão contempladas as obrigações com pessoal, relacionadas a direitos trabalhistas, constituídos e assegurados pela legislação, inclusive as parcelas proporcionais dos benefícios, considerando-se o tempo decorrido e os fatores que fundamentam a fruição do direito.

Sobre o assunto, a DICOP[180], ao ser questionada, lembrou que foi incluído no Plano de Ação das Contas de Governo 2019 ação destinada a "Elaboração de Procedimentos e Rotinas Contábeis manuais para a devida contabilização pelas Unidades descentralizadas", cujo prazo previsto de implementação foi definido para "Junho/2021".

2.7.12.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Implementar mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP, parte II, tópico 12.2 e NBC TSP nº 03, itens 19 a 34 **(item 2.7.12) – (Recomendação constante do Parecer Prévio de 2019).**

[180] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.13 Outros Passivos – Provisão para Indenizações (Contingências)

2.7.13.1 Passivos de natureza tributária – saldos de ICMS a restituir a contribuintes

Em função da natureza cumulativa do ICMS e consoante definido em legislação[181] tributária própria, é previsto o regime conta-corrente fiscal de apuração do imposto, através do registro e controle dos eventos geradores do lançamento tributário, no qual cada contribuinte deverá manter controles objetivando a apuração mensal do saldo a recolher ou a ser ressarcido (credor) ao/pelo Estado conforme disposto em regulamento próprio[182]. Controle este objeto de monitoramento contínuo pelo fisco estadual, individualmente por inscrição estadual. Ademais, o saldo a ressarcir se constitui num direito do contribuinte e consequentemente numa obrigação da fazenda estadual, sendo prevista sua compensação posteriormente.

Ocorre que, apesar dos mecanismos eletrônicos de mensuração e monitoramento sobre os eventos probantes do lançamento e do conta-corrente financeiro inerente a este tributo, não vêm sendo objeto de reconhecimento contábil tempestivo, ou ao final de cada exercício, do montante das obrigações já constituídas em favor dos contribuintes, no Balanço Patrimonial do Estado.

O MCASP[183] orienta:

> Os registros contábeis devem ser realizados e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis dos períodos com os quais se relacionam, portanto, reconhecidos pelos respectivos fatos geradores, independentemente do momento da execução orçamentária.
> Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.
> A entidade do setor público deve aplicar métodos de mensuração ou avaliação dos ativos e dos passivos que possibilitem o reconhecimento dos ganhos e das perdas patrimoniais.

No Balanço Patrimonial Consolidado de 2020 não estão contempladas as obrigações fiscais relacionadas com o saldo acumulado de ICMS a ressarcir aos contribuintes, em virtude da cumulatividade do tributo, conforme prevê a legislação tributária, bem como não foram inseridos comentários sobre o assunto em notas explicativas e/ou mensurado o montante dos saldos devidos, na data base de 31/12/2020.

Em atenção a este assunto, a SEFAZ informou[184] que, em 31/12/2020, o saldo constante na base de dados do Sistema de Escrituração Fiscal Digital (EFD), quanto aos contribuintes cadastrados no “regime de conta-corrente fiscal”, era:

[181] Lei Estadual nº 7.014/1996 (arts. 24, 26 e 31).
[182] Decreto Estadual nº 13.780, de 16/03/2012 (arts. 305-318).
[183] MCASP, 8ª edição, Parte II, item 3.
[184] Processo SEI nº 013.9678.2021.0017982-83.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- saldo a recolher ao Estado: 8.012 contribuintes no montante de R$812,9 milhões, e
- “saldo credor acumulado”: 218 contribuintes, no montante de R$882,0 milhões.

Neste mesmo expediente, a DICOP/SEFAZ esclareceu, com relação ao registro contábil dos eventos econômicos relacionados com o saldo acumulado do ICMS:

> No tocante ao cronograma de implementação das rotinas administrativas e contábeis relacionadas ao reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações do Estado relativas aos créditos acumulados pelos contribuintes em sua escrita fiscal, nos termos previstos no art. 25, inciso II, da Lei nº 7.016/1996, e no art. 305, § 1º, inciso III, do RICMS/BA (Dec. nº 13.780/12), esclarecemos que os valores lançados pelo sujeito passivo a título de crédito não são definitivos, visto que o ICMS é um imposto com lançamento por homologação, ou seja, a apuração e o pagamento efetuados pelo contribuinte estão sujeitos ao exame posterior e à eventual retificação pelo Fisco Estadual, por um prazo de até 5 (cinco) anos.
> Idêntica disciplina se aplica aos créditos eventualmente acumulados pelo contribuinte, que podem ter seus valores revistos e até mesmo cancelados em momento posterior. Da mesma forma, os créditos acumulados já homologados têm sua utilização restrita às hipóteses expressamente previstas na legislação e, em determinadas situações, essa utilização está vinculada à autorização expressa do Secretário da Fazenda, mediante requerimento específico do contribuinte. Finalmente, após autorizada, a utilização de créditos acumulados está sujeita a parcelamento, especialmente na hipótese de valores elevados.
> Cabe observar, portanto, que os créditos acumulados pelos contribuintes em sua conta corrente fiscal não gozam de liquidez ou certeza, visto que podem ter seus valores retificados ou anulados e, mesmo que reconhecidos como legítimos, sujeitam-se eventualmente à autorização expressa para seu uso, e à utilização em parcelas sucessivas ao longo do período fixado pela Administração Tributária.
> Finalmente, ressaltamos que os créditos fiscais apenas se acumulam quando, pelas características da atividade realizada no estabelecimento, não são gerados débitos suficientes para sua absorção, de forma permanente ou prolongada. Por outro lado, a eventual existência de saldo credor ou devedor na conta corrente fiscal do contribuinte decorre da própria sistemática de apuração do ICMS, a qual se efetiva mediante cotejamento de créditos e débitos. Nesse contexto, o saldo credor registrado em determinado período será naturalmente absorvido em períodos subsequentes, quando houver saldo devedor suficiente para sua compensação. Essa dinâmica é inerente à apuração do ICMS, imposto de tributação não cumulativa, e é devidamente considerada para fins de controle e projeção da arrecadação estadual em qualquer período considerado.

A Auditoria percebe a transitoriedade dos eventos tributários inerentes ao ICMS, entretanto, corrobora com a orientação do MCASP, no que tange ao registro tempestivo dos eventos econômicos relacionados aos tributos (item 9.4), a seguir transcrita:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Para fins de registro contábil, os tributos devem ser analisados individualmente, de acordo com a modalidade de lançamento tributário aplicável, previstas nos arts. 147 a 150 do CTN, quais sejam, de ofício, por declaração ou por homologação.
> Para o reconhecimento tempestivo e confiável dos créditos, é necessária a integração do setor de arrecadação com o setor de contabilidade, de modo a se conhecer o fluxo das informações para detecção dos momentos que ensejam o registro contábil.
> De acordo com a NBC TSP 01, os **ativos** em geral devem ser mensurados pelo seu valor justo na data de aquisição. Contudo, os ativos oriundos de transações tributárias, enquanto não efetivamente arrecadados, devem ser mensurados pela melhor estimativa de entrada de recursos para a entidade, que deve desenvolver políticas contábeis, em conformidade com as exigências da norma em comento, as quais devem levar em consideração tanto a probabilidade de que os recursos oriundos de transações tributárias fluam para o governo quanto o valor justo dos ativos resultantes.
> […]
> Desse modo, um **passivo** deve ser reconhecido até que o evento tributável ocorra. Quando o evento tributável ocorrer, o passivo deve ser baixado e a VPA deve ser reconhecida. (grifo da Auditoria)

2.7.13.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Implementar procedimentos objetivando a mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, bem como que sejam divulgados os dados e informações sobre esta matéria nas próximas DCCEs.

2.7.13.2 Provisão para Indenizações (Contingências)

Os saldos em 2019 e 2020 das contas do passivo destinadas a refletir as estimativas de prováveis perdas relacionadas às contingências, ou avaliadas com de menor possibilidade de perda (contas de controle), podem ser demonstradas como segue:

TABELA 86 – Saldos das contas de passivo, e de controle (compensação), relativas às indenizações civis e trabalhistas

Em R$ milhões

Código FIPLAN	Descrição	2020	2019
	Passivo não circulante	**1.178,3**	**1.616,6**
2274	Riscos civis	1.052,7	1.494,5
2271	Indenizações trabalhistas	122,4	122,1
2273	Riscos fiscais	3,2	
	Contas de Controle	**1.742,0**	**2.452,1**
	Indenizações civis	1.559,4	1.559,4
	Indenizações trabalhistas	182,6	892,7

Fonte: Sistema FIPLAN.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em Nota Explicativa (fls. 108-109 das DCCEs de 2020) foi comentado: "as Provisões para Riscos Trabalhistas e Civis são contabilizadas com base em relatório encaminhado pela Douta Procuradoria Geral do Estado – PGE/BA, por intermédio da sua Procuradoria Judicial", porém não há comentários quanto à metodologia adotada para avaliação do grau dos riscos, para quantificação financeira das perdas e da abrangência do levantamento elaborado.

Objetivando melhorar a transparência e *accountability* das demonstrações contábeis, a NBC TSP 03[185], indica:

- As estimativas dos resultados e efeitos financeiros são determinadas pelo julgamento da administração da entidade, complementados pela experiência de casos similares e, em alguns casos, por relatórios de peritos independentes;

- Para as obrigações consideradas com provável possibilidade de saída de recursos, define que devem ser reconhecidas contabilmente como provisão e de divulgação, e para as contingências que "provavelmente, não irá exigir a saída de recursos", embora não requeira o reconhecimento contábil, a "divulgação do passivo contingente é necessária"; e

- Quanto à divulgação, esta NBC define que, para cada tipo/classe de provisão, deverá constar:

> (a) breve descrição da natureza da obrigação e do prazo esperado para qualquer saída resultante de benefícios econômicos ou potencial de serviços;
> (b) indicativo das incertezas relacionadas ao valor ou prazo dessas saídas. Quando for necessário fornecer informação adequada, a entidade deve divulgar as principais premissas realizadas acerca dos futuros eventos, conforme apresentado no item 58[186]; e
> (c) valores de algum reembolso previsto, apresentando o valor de qualquer ativo que tenha sido reconhecido na forma do reembolso.

Em linha com esta norma, o MCASP[187] orienta, que:

> As provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos: a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados; b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação; c. Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

[185] Sobre Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.
[186] Eventos futuros que possam afetar o valor necessário para a liquidação de obrigação devem estar refletidos no montante da provisão sempre que existir evidência suficientemente objetiva de que eles irão ocorrer.
[187] MCASP, 8ª edição, Parte II, item 12.2.1.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Adicionalmente, este Manual enumera, de forma exemplificativa, alguns tipos de provisões:

> a. Provisões para riscos trabalhistas;
> b. Provisões para riscos fiscais;
> c. Provisões para riscos cíveis;
> d. Provisões para repartição de créditos tributários; e
> e. Provisões para riscos decorrentes de contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP).

Em atenção a pedido formulado pela Auditoria, foram protocolados no TCE/BA[188], ofícios da PGE, contendo dados e esclarecimentos sobre os aspectos relacionados com as potenciais contingências e os procedimentos utilizados no fornecimento de subsídios para contabilização da provisão no Balanço Patrimonial consolidado de 2020, tendo informado:

- Como fonte de informação para suportar a atualização dos saldos das provisões para contingências foi utilizado o "Relatório de Atividades de 2020" da Coordenação de Cálculos e Perícias (COCAP/PGE) sobre "os processos cíveis e trabalhistas, com sentença desfavorável ao Estado da Bahia".

  Este relatório indica que "5.768 processos foram registrados na COCAP para conferência, análise e/ou elaboração de cálculos" e "objeto de impugnação aos cálculos apresentados pela parte adversa", bem como que o montante a ser desembolsado pelo Estado foi calculado em R$1.052,6 milhões, em relação aos processos da esfera cível, e R$463,0 milhões, aos da área trabalhista, anexando planilhas com o valor para cada ação, individualmente.

- Que deixou de relacionar as:

  > […] ***ações judiciais em curso no STJ e/ou STF***, que o Estado da Bahia seja parte, de quaisquer naturezas, derivadas de sentenças desfavoráveis ao Governo homologadas em instâncias inferiores; deixamos de prestar as informações, pois, ainda está pendente a integração entre os Tribunais Superiores e o Sistema de Gerenciamento e Acompanhamento de Processos Judiciais da PGE – PGENET.

- Quanto as informações sobre possíveis contingências relacionadas aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes dos Contratos de PPP, apresentou uma relação com 10 requerimentos, que tramitaram em 2020 e foram objeto de parecer jurídico pelo órgão, contudo, salientou que:

  > […] o exame quanto ao cálculo dos valores indicados nos processos referentes a pleitos de reequilíbrios ou de indenizações não se insere no plexo de competência desse Órgão Jurídico, uma vez que constitui matéria

[188] Processos TCE/001786/2021 e TCE/002275/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

extrajurídica, de responsabilidade exclusiva dos setores técnicos competentes para tanto do Estado, razão pela qual nem sempre encontram registros nos pronunciamentos jurídicos.

Entretanto, no citado processo, a PGE não se manifestou quanto ao pedido da Auditoria sobre a existência, ou não, de "acordos extra-judiciais, incluindo indenizações, firmados no exercício de 2020, de montante superior a R$10 (dez) milhões".

2.7.13.3 Provisões para indenizações em processos ajuizados contra o Estado

Da análise dos saldos contábeis, constatou-se na conta Indenizações trabalhistas (código do Sistema FIPLAN 2271), cujo saldo em 31/12/2020 era de R$122,4 milhões, diferença a menor de R$340,6 milhões, em relação aos cálculos da COCAP/PGE (R$463,0 milhões).

Embora a provisão contábil esteja lastreada por listagens contendo a estimativa de perda, de forma individualizada por processo, elaborada pelo órgão responsável pelo seu acompanhamento em juízo, tais levantamentos se revelam incompletos tendo em vista que:

- Contemplam, apenas, as estimativas de perda em relação aos processos cujo levantamento do débito foram concluídos em 2020 pelo COCAP, não incluindo, portanto, todas as demandas/processos nos demais estágios de tramitação, tanto anteriores ao de determinação pelo levantamento da indenização, bem como, os que embora na fase de execução, não tenham sido liquidados ou expedido o precatório até o final do exercício.

  Em 2019, o levantamento apresentado pela PGE apurou contingências no montante de R$3.119,1 milhões, quase o dobro da provisão do presente exercício. Em virtude da aparente redução no montante das contingências, esta Auditoria solicitou esclarecimentos quanto ao estágio de andamento de 8 processos, que não foram incluídos na relação de 2020, mas constantes na relação do exercício anterior, com perdas estimadas de R$1.432,8 milhões.

  Sobre o assunto, a PGE informou que não identificou em consulta ao "sistema disponibilizado pelo Poder Judiciário, 'e-saj'[...] a existência de precatórios requisitados para os processos indicados". Portanto, não se tornaram exigíveis na condição de precatórios, porém se constituindo, ainda, como obrigação a ser incluída na relação dos processos para avaliação quanto às possíveis perdas.

  Do exposto, se depreende que a relação elaborada anualmente pela PGE não é cumulativa, pois os citados processos representam, ainda no exercício de 2020, contingências, devendo compor o levantamento referência para o registro contábil no Passivo. Consequentemente, pode-se afirmar que a provisão, se revela a menor, em pelo menos R$1.432,8 milhões.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- Não contemplam os processos sem deliberação pela Justiça para cálculo do levantamento do débito. Cabe registrar que todos os processos, onde o Estado tenha sido citado como réu e seja pleiteada indenização financeira, devem ser objeto de avaliação, nas suas várias instâncias, independente do trâmite.

  Saliente-se, por exemplo, que os processos cujo objeto de discussão ou coisa julgada sejam semelhantes e/ou cuja matéria tenham repercussão geral, mesmo na fase inicial de ajuizamento, indicam uma probabilidade maior de deliberação semelhante e, caso os julgados precedentes tenham sido desfavoráveis ao Estado, deveriam ser considerados, todos os similares, para fins de avaliação de riscos e quantificação da provisão.

- Não indicam quanto a existência, ou não, de depósitos prévios, em juízo, vinculados às demandas consideradas nos levantamentos elaborados. Saliente-se que no Ativo, o saldo da conta Depósitos Judiciais (113510201) é de R$31,1 milhões.

- Ausência de indicação dos critérios para classificação dos processos considerados de perda remota, bem como falta de atualização dos registros contábeis nas contas de controle relativas às indenizações civis.

Os relatórios sobre as contingências, além da relação, individualiza por processo do montante da perda calculada/estimada, devem também contemplar informações sobre a metodologia adotada para sua elaboração, indicando, dentre outros aspectos:

- Critérios de classificação dos processos como de perda provável, possível e remota;
- Inclusão da atualização monetária desde a data do levantamento, ou da decisão, até a elaboração das DCCEs; e
- Outras perdas vinculadas à decisão principal, porventura determinadas pelo juízo ao Estado, como: contribuições previdenciárias, honorários de sucumbência, etc.

Registre-se que desde as contas de governo relativas ao exercício de 2014, consta, no Parecer Prévio, recomendação no sentido da melhoria nos procedimentos de mensuração deste tipo de provisão.

Nesse sentido, a Auditoria deste TCE/BA entende que os esforços empreendidos ainda não foram suficientes para reverter as falhas e observações pontuadas pela Auditoria, tanto na elaboração das listagens, como no registro contábil da provisão e nos comentários em nota explicativa às DCCEs. Carecendo de normatização objeti-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

vando a definição de uma metodologia, no sentido de estabelecer, dentre outros, critérios: de avaliação, atribuições entre os diversos órgãos envolvidos, relatórios a serem elaborados, etc.

Cabe registrar, por oportuno, que a PGE ao ser questionada em relação a evolução do ingresso dos processos judiciais nos últimos exercícios, informou[189] que "entre os anos 2015 e 2019, houve um aumento de 29,2%" e que "o número de processos em 2020 (cadastrados até 18/8/2020) corresponde a 72,6% do ano anterior", tendo apresentado demonstrativo com a distribuição dos processos, por área, onde se observa que 68,0% são relacionados a demanda dos servidores, embora até 2019 representassem 42,0%. Comentou, adicionalmente, que foram ajuizados 15.767 processos em 2020, justificando, inclusive, que as "ações de enfrentamento da pandemia pelo COVID-19, sobrecarregou os setores da PGE o que causou atraso na atualização e consolidação da informação".

2.7.13.4 Provisões para contingências não relacionadas a processos ajuizados

Não foram contabilizadas no Balanço Patrimonial ou comentadas nas DCCEs de 2020, assim como nos exercícios anteriores, quanto à existência, ou não, de prováveis ou possíveis contingências que o Estado da Bahia tenha que assumir em relação a determinados compromissos potenciais, como:

a) congelamento dos proventos dos servidores, tendo em vista as perdas inflacionárias aos seus vencimentos, nos últimos cinco anos, não ser objeto de reposição na "revisão geral anual"[190], direito assegurado constitucionalmente;

b) perdas por solicitações de reequilíbrio econômico e financeiro, indenizações ou outras despesas, decorrentes das responsabilidades do Estado da Bahia, na condição de Poder Concedente, pactuados nos contratos de concessão de serviços públicos como: pedágios em rodovias, exploração de serviços de transporte marítimos e terrestre, contratos de PPP, etc.;

c) obrigações a serem honradas, decorrentes da corresponsabilidade do Estado da Bahia em virtude da sua condição como acionista controlador, relacionadas a atos de gestão das empresas estatais independentes;

d) indenizações decorrentes de decisões do Governo Estadual, relacionadas com a pandemia da COVID-19, como por exemplo, as que acarretaram em fechamento de estabelecimentos comerciais particulares, com a consequente redução de suas atividades e rendimentos, tendo em vista,

[189] Processo SEI n° 006.0418.2021.0007873-24.
[190] CF/1988, art. 37, X.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

dentre outros direitos estabelecidos na legislação ou reconhecidos pela jurisprudência, o previsto no art. 486 da Consolidação das Leis do Trabalho[191].

Do exposto, a Equipe Técnica deste TCE/BA é de opinião que os saldos contabilizados no passivo, bem como as informações em notas explicativas sobre as contingências, não estão apresentados de forma completa e adequada nas DCCEs de 2020, estando, no mínimo, a menor em R$1.773,4 milhões (R$340,6 milhões somados a R$1.432,8 milhões).

2.7.13.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Aprimorar a metodologia para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, bem como por afetarem a apreciação das DCCEs **(item 2.7.13)**.

2.7.14 Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV)

No exame das Contas de Governo do exercício de 2019, foi constatado, pela Auditoria, o elevado crescimento do estoque de precatórios[192] no período de 2015 até 2019, cujos valores devidos pelo Poder Executivo têm se acumulado no decorrer dos anos, revelando um atraso bastante considerável para a quitação de dívidas dessa natureza. Ademais, o esforço de pagamento desses débitos judiciais não tem se mostrado suficiente para evitar que o estoque de precatórios vencidos cresça, tornando o Estado da Bahia inadimplente.

O Parecer Prévio do TCE/BA do exercício anterior, recomendou ao Poder Executivo, garantir a diminuição gradativa do estoque de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), tendo em vista o estabelecido no art. 106, inciso VI, da Constituição Estadual, que relaciona, entre os crimes de responsabilidade, os atos do Governador que atentem contra o cumprimento das leis e decisões judiciais.

A Administração, representada pela SEFAZ e PGE, em seu Plano de Ação enviado a este Tribunal, apresentou como ação contínua o Plano de Pagamento de Precatório homologado pelo Tribunal de Justiça (TJ/BA). Como o Estado da Bahia aderiu ao

[191] Decreto-Lei Federal nº 5.452, de 01/05/1943, art. 486, "No caso de paralisação temporária ou definitiva do trabalho, motivada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal, ou pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, que ficará a cargo do governo responsável."

[192] Débitos judiciais devidos pela fazenda pública, em virtude de condenações e sentenças judiciais transitadas em julgado, pagos a pessoas físicas ou jurídicas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Regime Especial previsto na Emenda Constitucional nº 62/2009, os aportes financeiros para quitação de precatórios têm observado o referido plano de pagamento. E, quanto às RPVs, os desembolsos têm observado a legislação vigente, sendo quitados com recursos livres do tesouro estadual.

Argumentou-se que o aumento da judicialização tem consequências que estão fora do controle da administração pública estadual, bem como de sua governança. Entretanto, informou que além do estudo da viabilização de acordos para redução de passivos, tal como já vem sendo adotado pelo Núcleo de Precatórios/TJ, a PGE vem fortalecendo a Coordenação de Cálculos e Perícias (COCAP/PGE), a qual, em 2020, diante do elevado número de processos, contribuiu para a redução dos valores postulados.

Anualmente, o Poder Executivo elabora e submete ao TJ, um plano de pagamentos para as contas especiais abertas pelo Poder Judiciário, a quem compete tanto a gestão desses recursos, como o pagamento dos precatórios.

A regularização realizada pelo Poder Executivo compreende a realização do empenho da despesa orçamentária, após o recebimento pela unidade Encargos Gerais do aviso de pagamento dos precatórios efetuado pelo Tribunal de Justiça.

Conforme descrito nas DCCEs de 2020, fl. 231, a participação dos precatórios vencidos e não pagos (R$4.904,8 milhões), representou 17,1% da Dívida Consolidada em 2020.

Em resposta a pedido de confirmação formulado pela Auditoria, sobre a listagem dos precatórios pendentes de pagamento no encerramento do exercício de 2020:

- O TJ/BA, informou que os precatórios (comuns e alimentares) totalizavam 10.918 processos, no montante de R$4.725,5 milhões. Verificou-se que o processo mais antigo dessa lista ingressou em 11/04/2003, e no que tange aos precatórios alimentares[193], o processo mais antigo pendente de pagamento ingressou em 22/08/2006, e entre os valores abaixo de R$10 mil, o mais antigo está pendente de pagamento desde 17/09/2007, data de seu ingresso;
- O Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), informou a existência de 11 processos de natureza comum, no montante de R$1,2 milhão. O processo mais antigo dessa lista ingressou em 26/02/2013; e
- O Tribunal Regional do Trabalho (TRT) – 5ª Região, não atendeu ao pedido da Auditoria, até a conclusão da presente Seção Analítica.

[193] Provenientes de reclamações trabalhistas (salários, pensões, vantagens funcionais) e indenizações (morte ou invalidez).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A proposta da SEFAZ para realização dos aportes anuais, para quitação dos saldos dos precatórios[194], distribuídos aos Tribunais (TJ/BA, TRT 5ª Região e TRF– 1ª Região)[195], destacou que, a partir de 2020, passaram a ser utilizados os recursos de depósitos judiciais para pagamento de precatórios, nos casos em que o ente faz parte, bem como, dos recursos que o Estado não faz parte (particulares), conforme previsto na Emenda Constitucional nº 99/2017, totalizando o montante de R$864,0 milhões.

Tal plano de pagamento de precatórios não inclui os desembolsos relativos a RPVs.

De acordo com o art. 25 da LDO/2020, os precatórios e RPVs estão na ordem de prioridade para a alocação dos recursos do tesouro estadual, após as transferências constitucionais e legais, pessoal e encargos sociais e juros, encargos e amortizações da dívida pública. Entretanto, em 16/04/2020, a Lei Estadual n° 14.260/2020, que revogou as Leis Estaduais nº 9.446, de 09/05/2005 e 12.581, de 20/06/2012, reduzindo de 20 para 10 salários-mínimos o limite de despesas de pequeno valor relativo a decisão judicial transitada em julgado.

Isso significa que despesas de até 10 salários-mínimos têm a obrigação de serem pagas até 90 dias. O que exceder esse limite passa a ser pago por meio de precatórios, sem previsão de data de quitação.

Conforme registrado nas DCCEs de 2020, fl.26, houve queda no exercício de 2020, de aproximadamente 5%, nos valores pagos das requisições de pequeno valor (RPVs), em relação ao exercício de 2019, e de 12% na quantidade desses processos, tendo a SEFAZ, mediante e-mail datado de 08/03/2021, apresentado a seguinte justificativa:

> Sobre este questionamento, vale registrar que a totalidade das requisições de pequeno valor (RPVs) autorizadas pelo Tribunal de Justiça foram e serão pagas pela SEFAZ. Há de se considerar o momento pandêmico, vivenciado no exercício 2020, onde a equipe de execução passou por necessidades de adequações no processo de trabalho e da organização, com o advento do trabalho remoto, que, num primeiro momento, teve um impacto importante no desenvolvimento do processo como um todo. O trabalho remoto na Administração Pública Estadual está regulado pelo Decreto Estadual 19.528, de 16/mar/2020, e alterações posteriores.

Do valor total das despesas contabilizadas pelo Poder Executivo de R$802,1 milhões, no exercício de 2020, somente 5% foram destinados às RPVs. Os outros 95% são relativos a precatórios alimentícios e patrimoniais[196].

194 Valor líquido de precatórios vencidos: R$3.712,5 milhões (base de cálculo).
195 DCCEs de 2020, fls. 23-26.
196 Precatórios alimentares são os que provêm de reclamações trabalhistas (salários, pensões, vantagens funcionais) e indenizações fundadas na responsabilidade civil da Administração Pública (morte ou invalidez). Os patrimoniais relacionam-se, sobretudo, à desapropriação de terras e imóveis.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Os débitos de natureza alimentícia[197], incluindo RPVs e precatórios, que por sua natureza possuem preferência de pagamento sobre os demais (CF/1988, art. 100, §1º), já que envolvem servidores públicos e cidadãos, que tiveram sua fonte de renda prejudicada pela ação do Estado, devido a algum benefício não pago ou à falta de equiparação salarial, ou à morte da pessoa que provia renda à família, decorrente de acidentes, representaram 65,6% do montante pago.

Constatou-se que 63,8% do montante dos débitos representados por RPVs e precatórios contabilizados em 2020, foram financiados por recursos de depósitos judiciais, referentes a processos nos quais o Estado seja parte, bem como dos recursos que o Estado não faz parte (particulares), nos termos da Emenda Constitucional nº 99/2017, art. 1º, §2º, I e II. Os outros 36,2% foram pagos com recursos orçamentários próprios.

Considerando que a EC nº 99/2017[198] estabeleceu que os entes devedores (Estados, Distrito Federal e Municípios) terão até 31/12/2024 para quitarem os precatórios, verificou-se que o Plano de Pagamento de Precatório apresentado anualmente pela SEFAZ aos tribunais para desembolso dos valores relativos aos pagamentos dos precatórios do Poder Executivo não tem se mostrado suficiente para quitar os precatórios até 2024.

Acerca das providências para resolver essa situação, a SEFAZ mediante e-mail, datado de 08/03/2021, apresentou as seguintes justificativas:

> As propostas referentes aos Planos de Pagamentos de Precatórios apresentadas pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ-Ba), baseadas no Regime Especial de Precatórios estão em conformidade com as legislações vigentes na Constituição Federal e Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-Ba) e são aprovadas e/ou alteradas pelo TJ-Ba conforme a necessidade e velocidade dos pagamentos do próprio TJ-Ba que é o responsável pela execução. Foram aportados para o TJ-Ba em 2020 o montante de R$820 milhões de reais entre pagamentos feitos direto pelo Tesouro estadual e Depósitos Judiciais. Existe uma previsão de repasse para o TJ-Ba em 2021 no valor de R$1,26 bilhões de reais entre aporte pelo Tesouro Estadual, depósitos judiciais e recursos já existentes nas contas judiciais. Não obstante o ingresso de novos Precatórios no exercício de 2020, houve uma redução no estoque do mesmo na faixa de R$270 milhões entre 2019 e 2020.

Apesar dos esforços da Administração no exercício de 2020, com a utilização de recursos provenientes de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios, a Auditoria entende a necessidade de que seja apresentado a este Tribunal no prazo de 180 dias, um plano com medidas efetivas que garantam o cumprimento do prazo de 31/12/2024 estabelecido na EC 99/2017.

[197] Honorários advocatícios também são reconhecidos como de natureza alimentícia.
[198] Conforme art.1º, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25/03/2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31/12/2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.7.14.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Determinação ao Governo do Estado
Que seja apresentado a este Tribunal, no prazo de 180 dias, um plano com medidas efetivas que garantam o cumprimento do prazo de 31/12/2024, para que o Estado da Bahia quite seus precatórios vencidos, nos termos do art. 101 da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

2.7.15 Provisões Matemáticas – Passivo atuarial

O Estado da Bahia vem contabilizando o Passivo Atuarial do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (FUNPREV) e do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (BAPREV) com base nos relatórios de avaliação elaborados pelas empresas contratadas para realizar o estudo atuarial dos fundos. Tal contabilização é fruto de uma exigência contida na Portaria nº 464, de 19/11/2018, do Ministério da Fazenda (MF), em consonância com os princípios contábeis da prudência e oportunidade.

Consoante a fl. 191 das DCCEs de 2020, o grupo Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo totalizou o montante de R$151.923,6 milhões, com destaque para as contas que representam o Passivo Atuarial do FUNPREV, BAPREV e do FPSM.

Releva destacar que em relação ao exercício anterior (R$340.853,3 milhões) houve uma redução significativa no passivo atuarial de aproximadamente 55,4%, que segundo Nota Explicativa nº 24 das DCCEs de 2020, fls. 115-116, foi decorrente de mudança na metodologia na taxa de juros a ser utilizada na avaliação atuarial conforme previsto nos arts. 26 e 27 da referida Portaria MF nº 464/2018.

Importante mencionar também que o estudo atuarial realizado em 2020 pelo Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S LTDA. (ETAA), já contemplou as provisões matemáticas do FPSM, criado por meio da Lei Estadual nº 14.265/2020.

Em relação à evolução do resultado previdenciário nos exercícios de 2017 a 2020, verifica-se que as receitas foram insuficientes para cobrir as despesas ao longo dos últimos quatro exercícios, gerando um deficit que tem sido coberto por aportes de recursos efetuados pelo Tesouro, e que parte da receita arrecadada tem sido destinada à suplementação do FUNPREV para a cobertura do desequilíbrio financeiro, conforme resumido na tabela a seguir.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 87 – Dados financeiros e atuariais

Em R$ milhões

Item	2017	2018	2019	2020
Receitas Previdenciárias	5.949,5	4.593,9	5.141,4	4.645,4
Despesas Previdenciárias	8.546,0	7.848,3	8.440,7	9.188,7
Resultado Previdenciário	**(2.596,5)**	**(3.254,4)**	**(3.299,3)**	**(4.543,3)**
Aporte Financeiro	1.294,2	3.157,0	3.086,5	4.530,6
Receita Corrente Líquida (RCL)(1)	29.927,3	31.965,0	34.510,3	37.772,8
Aporte/RCL (%)	**4,32**	**9,88**	**8,94**	**11,99**
Deficit atuarial	217.815,2	267.681,1	340.853,3	151.923,6
Deficit/RCL (%)	**727,81**	**837,42**	**987,69**	**402,20**

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial, Avaliação Atuarial e Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos.
Nota: (1) Relativo ao período de 01/01 a 31/12 de cada exercício, ajustada conforme o art. 166, §13, da CF/1988.

Ademais, os dados apresentados evidenciam uma evolução crescente dos aportes. Apesar de o Estado utilizar fontes alternativas de receita para atenuar esse quadro, sendo algumas iniciativas apresentadas, resumidamente, nas DCCEs de 2020, fls. 134, tais recursos se revelam insuficientes para reduzir, de forma significativa, os aportes do Tesouro para o custeio da folha dos inativos, tendo como consequência a redução dos recursos disponíveis para custeio ou para investimento em outras áreas de atuação da Administração Pública.

Em 2020, o referido aporte representou 11,99% da RCL do exercício. É importante destacar que, caso não houvesse a transferência dos R$495,4 milhões do BAPREV para o FUNPREV, a necessidade de aporte seria da ordem de R$4.035,2 milhões, o equivalente a 10,7% da RCL do exercício.

Um estudo publicado pelo então Ministério da Previdência Social[199], acerca da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), apresentou o resultado de determinados indicadores calculados a partir dos resultados atuariais. Um dos indicadores é a relação entre o deficit atuarial do RPPS e a RCL anual: quanto mais representativo o deficit se apresentar em relação a essa receita, mais grave é a situação, pois indica que parcelas muito expressivas do orçamento do Estado terão de ser destinadas para a cobertura desse desequilíbrio nos próximos anos.

Assim, a partir da análise da tabela anterior, verifica-se que a situação do RPPS da Bahia é considerada crítica (indicador superior a 300,0%), ou seja, o deficit atuarial em 2019 foi superior a 9 vezes a RCL anual do Estado. No período de 2017 a 2020, essa situação piorou e tem demonstrado uma tendência de crescimento dessa relação, indicando que um volume significativo dos orçamentos futuros será consumido para o equacionamento do deficit. Em 2020, houve uma melhora no indicador em função da redução do deficit atuarial proveniente da redução da taxa de juros conforme comentado anteriormente.

[199] NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf. Acesso em: 12 jul. 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Outro indicador trata da relação entre o número de servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas): quanto menor for essa relação, mais grave é a situação do RPPS. O Estado da Bahia também se enquadrou na faixa considerada crítica (indicador inferior a 3) nos quatro últimos exercícios, conforme a tabela a seguir:

TABELA 88 – Quantitativos de servidores ativos e inativos

Item	2017	2018	2019	2020
Número de Servidores Ativos	115.348	112.776	111.811	104.924
Número de Servidores Inativos	126.957	131.526	133.607	136.932
Relação Ativos / Inativos	**0,91**	**0,86**	**0,84**	**0,77**

Fontes: Relatórios de Avaliação Atuarial e Demonstrativo de Resultado Avaliação Atuarial (DRAA) 2020.

Os dados apresentados nessa tabela demonstram a tendência de piora do indicador, evidenciado pelo descompasso entre o crescimento do número de servidores estaduais inativos e a redução da quantidade de servidores ativos no período. Cabe ressaltar que, desde 2017, a relação se tornou ainda mais crítica, pois o quantitativo de inativos superou o dos ativos, ou seja, para cada aposentado ou pensionista, existe menos de um servidor ativo. Segundo o estudo, um RPPS nessa situação já apresenta deficit financeiro, que está sendo suprido pela utilização de aportes mensais, o que reflete fielmente a situação do Estado da Bahia.

Em função desse quadro, nota-se um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias e de pessoal, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas.

O resultado desses dois indicadores ratifica a situação preocupante do RPPS da Bahia, exigindo que o Poder Público estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.

2.7.15.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP)

O Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) foi instituído pela Portaria MF nº 01, de 03/01/2017, prevendo, entre as competências da Secretaria de Previdência (SPREV) relacionadas aos RPPS, a divulgação do indicador de situação previdenciária, bem como de sua composição, metodologia de aferição e periodicidade em seu endereço eletrônico na rede mundial de computadores – Internet. O ISP-RPPS tem como objetivo avaliar os aspectos relacionados à transparência e gestão, situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência.

Após reformulações, em 2020, a Portaria SPREV nº 14.762, de 19/06/2020, passou a estabelecer, de forma expressa, a composição e a metodologia de aferição do indicador, detalhando os procedimentos a serem aplicados no cálculo e assim, garantindo ainda maior transparência e segurança ao indicador.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O art. 1º da Portaria SPREV nº 14.762/2020, estabelece que a publicação do ISP-RPPS será anual, que a data limite para recebimento dos dados para sua aferição será o dia 31 de julho do ano de sua publicação, que o período de posição dos dados do ISP-RPPS será entre 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano anterior ao de sua publicação, e que o ISP será divulgado até 30 de setembro de cada ano.

Esse indicador é calculado por meio de parâmetros objetivos (informações declaratórias prestadas pelos entes federativos, armazenadas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV – e em outros bancos de dados, em especial no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI) e traduz aspectos relevantes para a sustentabilidade de um RPPS.

O cálculo do ISP-RPPS se baseia em três grandes grupos de informações: gestão e transparência, situação financeira e situação atuarial. Cada aspecto está associado a determinados indicadores, conforme demonstrado no quadro a seguir.

QUADRO 10 – Aspectos de avaliação dos RPPS - Indicadores

Aspecto	Indicador	Objetivo
Gestão e transparência	Regularidade	Aferir o grau de regularidade do regime próprio, ao longo do ano, no que se refere aos critérios exigidos para emissão do CRP(1).
	Envio de Informações	Avaliar o nível de atendimento, pelos RPPS, da obrigatoriedade de encaminhamento à SPREV, do DRAA, do DPIN, dos DIPR, dos DAIR e das MSC(1).
	Modernização da Gestão	Expressar o grau de aderência, dos regimes próprios, às melhores práticas de gestão previdenciária, situação aferida, nos termos do art. 7º da Portaria e pelo nível de certificação, no Pró-Gestão RPPS, obtida pelo regime.
Situação financeira	Suficiência Financeira	Avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS com as receitas por ele auferidas, expressas essas quantias em valores anuais.
	Acumulação de Recursos	Evidenciar a capacidade do RPPS de constituir reservas para o pagamento das obrigações previstas em seu plano de benefícios.
Situação atuarial	Cobertura dos Compromissos Previdenciários.	Avaliar a solvência do plano de benefícios.

Fonte: Portaria SPREV nº 14.762/2020.
Nota: (1) Siglas: Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativos de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP) e Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e Demonstrativo de Resultado Avaliação Atuarial (DRAA).

A classificação final do ISP-RPPS será atribuída a partir da combinação das classificações parciais obtidas nos indicadores relativos à Transparência e Gestão, Situação Financeira e Situação Atuarial, conforme previsto no art. 11 da referida Portaria, resultando em uma nota ou classificação “A”, “B”, “C” ou “D”.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O art. 77 da Portaria MF nº 464/2018, dispõe que, para fins de aplicação de supervisão prudencial, os RPPS seriam segmentados por perfil de risco atuarial, atualizado anualmente, por meio de matriz de risco que considere o porte do regime e as informações constantes do CADPREV e do SICONFI.

Para fins do disposto na Instrução Normativa SPREV nº 1, de 2019, serão atribuídos aos RPPS os seguintes perfis atuariais, relacionados às classificações obtidas no ISP-RPPS:

I. Perfil Atuarial I: os RPPS com classificação D no ISP-RPPS;
II. Perfil Atuarial II: os RPPS com classificação C no ISP-RPPS;
III. Perfil Atuarial III: os RPPS com classificação B no ISP-RPPS;
IV. Perfil Atuarial IV: os RPPS com classificação A no ISP-RPPS.

Os perfis estão dispostos na ordem crescente de aderência às normas previdenciárias considerando fatores relacionados a transparência, melhoria da gestão, situação financeira e atuarial. Desta forma, os RPPS enquadrados no Perfil IV são aqueles que estão em uma situação mais favorável em relação ao aperfeiçoamento da gestão e sustentabilidade previdenciária.

2.7.15.2 Resultados do RPPS/BA

No caso do RPPS/BA, o Indicador de Situação Previdenciária obteve a classificação "C", conforme destacado a seguir:

QUADRO 11 – ISP do RPPS/BA

Aspecto	Transparência e Gestão	Situação Financeira	Situação Atuarial	ISP em 2020
Nota	B	B	C	C

Fonte: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria.

A nível nacional a situação por Estados/DF ficou assim: apenas 01 teve nota final "A", que foi o Estado do Amazonas; 09, Nota "B"; 10, "C" e 07, obtiveram "D".

Analisando detalhadamente o resultado, os indicadores que mais contribuíram negativamente para o Estado da Bahia obter a Nota "C", foram o da "Modernização de Gestão" e da "Cobertura dos Compromissos Previdenciários". O primeiro visa identificar os RPPS que adotaram melhores práticas de gestão previdenciária com base nas informações relativas à obtenção de certificação institucional no âmbito do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), de que trata a Portaria SPREV nº 185, de 14/05/2015. O Esta-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

do não obteve a certificação em níveis de aderência do referido programa. A adesão ao Pró-Gestão RPPS será facultativa, devendo ser formalizada por meio de termo assinado pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS.

O indicador de "Cobertura dos Compromissos Previdenciários" visa avaliar a solvência do plano de benefícios e corresponderá à razão entre os valores das provisões matemáticas previdenciárias e o total das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS. Neste requisito, o RPPS/BA obteve pontuação de 0,0004, estando na situação mais crítica, ou seja, daqueles com razão maior que zero e menor 0,0051, segundo critérios estabelecidos pela Secretaria de Previdência.

De todo o exposto, percebe-se que o ISP é mais um instrumento que permite avaliar a gestão do RPPS e a sustentabilidade do regime, especialmente em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal.

Assim, conforme antedito, cabe ao Governo do Estado adotar medidas com vistas a tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial. Especificamente, em relação a questão atuarial, recomenda-se que ocorra uma interlocução entre os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário para discutir a situação do BAPREV, que foi judicializada desde 2016, por meio do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, com a finalidade de:

> DETERMINAR/AUTORIZAR que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios [...].

Consoante a fl. 134 das DCCEs de 2020, o cumprimento desta decisão judicial monocrática fez com que entre dezembro/2016 e dezembro/2020 fossem transferidos financeiramente R$3,2 bilhões do BAPREV para o FUNPREV. Conforme apontado nos relatórios das contas governamentais de exercícios anteriores, esta situação teve como grave consequência o surgimento do deficit atuarial do BAPREV, antes superavitário.

2.7.15.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado
Adotar medidas com vistas a tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial; e Que ocorra uma interlocução entre os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário para discutir a situação do BAPREV, que foi judicializada desde 2016, por meio do

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, com a finalidade de "DETERMINAR/AUTORIZAR que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios [...]".

2.7.16 Patrimônio Líquido

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (fls. 201;767 das DCCEs de 2020) pode ser resumida como segue:

TABELA 89 – Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido em 2020 e 2019

Em R$ milhões

Detalhes	Patrimônio Social	Reservas de Lucros	Resultados Acumulados	Saldos FIPLAN	Ajustes de consolidação (*)	Saldo do BP Consolidado
Saldos em 31/12/2018	**703,6**	**472,6**	**-179.875,6**	**-178.699,4**	**-251,7**	**-178.951,1**
Ajustes de Exercícios anteriores			-80.628,4	-80.628,4		
Deficit do Exercício			-71.226,7	-71.226,7		
Saldos em 31/12/2019	**703,6**	**472,6**	**-331.730,7**	**-330.554,4**	**-223,2**	**-330.777,6**
Ajustes de Exercícios anteriores	-156,7	-363,4	1.529,2	1.009,1		
Superavit do Exercício			192.432,7	192.432,7		
Saldos em 31/12/2020	**546,9**	**109,2**	**-137.768,8**	**-137.112,6**	**-205,7**	**-137.318,3**

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2020.
Nota: (*) Ajustes referentes à eliminação dos saldos em investimentos nas estatais dependentes.

Os saldos remanescentes das contas de Patrimônio Social e Reservas de Lucros referem-se apenas ao FUNDESE, fundo especial cujo único participante é o próprio Estado da Bahia.

Nas fls. 120/127 e 133 das DCCEs de 2020 constam demonstrativos e comentários sobre os Ajustes de Exercícios Anteriores, efetuados na conta de Resultados Acumulados.

2.7.16.1 Patrimônio Social e Reservas de Lucros

As contas de Patrimônio Social (código do Sistema FIPLAN – 23111) e Reservas de Lucros (23521) são inerentes apenas à UO 13601, relativa ao FUNDESE. Contas representativas dos recursos de constituição de fundos do próprio Estado deveriam, a priori, ter seus saldos eliminados através dos procedimentos de Consolidação do Balanço Patrimonial.

Observou-se também que os eventos econômicos contabilizados em 2019 nos livros oficiais deste Fundo não vêm sendo refletidos de forma similar no Sistema FIPLAN. Este procedimento acarreta divergências na consolidação dos saldos, no Balanço

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Patrimonial, conforme indicado acima, podendo também gerar diferenças na acumulação das receitas e despesas, na apuração da DVP, bem como pode comprometer o montante de origens e aplicações, considerados no Balanço Financeiro.

2.7.16.2 Resultados Acumulados

Da leitura dos demonstrativos em Nota Explicativa (fls. 120-126 – DCCEs de 2020), onde constam tabelas demonstrativas dos Ajustes de Exercícios Anteriores, por tipo de documento de registro, por UO, além de um resumo por natureza, podem ser destacados os seguintes eventos:

TABELA 90 – Resumo dos principais Ajustes de Exercícios Anteriores

Em R$ milhões

Detalhes	UO	Débito (A)	Crédito (B)	(A) - (B)
Por mudança de critério contábil				
Reavaliação de ativos – Malha rodoviária	SIT		2.845,7	-2.845,7
Retificação de erro imputável a exercícios anteriores				
Atualização de Provisões	E. Gerais	1.507,9		1.507,9
Retificações por registro de precatórios	E. Gerais		164,5	-164,5
Baixa de saldos de convênios federais	CERB		109,5	-109,5
Ajuste para Conciliação Bancária	Diversos	76,0	1,1	74,9

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2020.

Da análise da DMPL, verificam-se as seguintes inconsistências:

- Falta de evidenciação, de forma adequada, das DEAs, apesar de terem sido registradas, no sistema orçamentário, o pagamento de despesas desta natureza no montante de R$1.392,8 milhões;
- Procedimentos não uniformes em relação ao registro dos seguintes eventos:
    - Reavaliações: para a malha rodoviária foi utilizada como contrapartida a conta de ajustes de exercícios anteriores, enquanto que para as edificações, a conta 46111 de VPA de Reavaliação de Imobilizado (R$498,7 milhões); e
    - Atualização de Provisões: além do ajuste indicado na tabela, constam registros por retificação de provisões sobre contingências nas rubricas 4999170 VPA – Baixa da provisão para indenizações cíveis (R$1.858,9 milhões) e 3971101 VPD de provisão para riscos trabalhistas (R$255,7 milhões)

Registre-se que, assim como em anos precedentes, os ajustes de execícios anteriores foram em montante relevante (R$5,2 bilhões – a débito e R$6,8 bilhões – a crédito), bem como serem decorrentes de: grande quantidade de lançamentos, inclu-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

sive de valores irrisórios e entre subcontas; relativos a diversos tipos de eventos, contas contábeis envolvidas; e efetuadas por várias entidades/unidades e servidores, demonstrando ausência de controles adequados quanto a utilização desta rubrica.

Este procedimento prejudica substancialmente a avaliação das DCCEs, comprometendo a compreensibilidade e a comparabilidade das demonstrações contábeis, além de aspectos qualitativos basilares da informação contábil como da representação fidedigna, da verificabilidade e, principalmente, do registro tempestivo dos eventos.

A DICOP/SEFAZ, sobre o registro de ajustes de exercícios anteriores se manifestou[200] informando:

> Cabe inicialmente observar que o processo de apresentação dos Ajustes de Exercícios Anteriores vem sendo aprimorados pela DICOP ao longo dos últimos exercícios. Como todo processo em aprimoramento, análises e modificações na forma e nos itens a apresentar com certeza acontecerão ao longo do exercício corrente para que sejam espelhadas melhorias no momento da elaboração das Notas explicativas.
> Quanto as questões apresentadas, relativas a, "montante financeiramente relevante dos registros", "grande quantidade lançamentos, inclusive de valores irrisórios e entre subcontas" e "diversidade, tanto em relação a natureza dos eventos, contas contábeis envolvidas, bem como das entidades/unidades e servidores responsáveis pelos registros". Cabe mais uma vez destacar que, a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado ocorre de forma descentralizada, onde as unidades executoras, realizam os lançamentos dos atos e fatos no FIPLAN, restando à DICOP a orientação e a consolidação das informações para a elaboração das peças contábeis. Justifica-se ai, a quantidade pulverizada de lançamentos, guardando esses, proporção com o tamanho e o volume de transações efetuadas por cada órgão/entidade.
> A sistemática de contabilização de fatos contábeis que impactam o patrimônio, quando esses têm seu fato gerador ocorridos em exercícios anteriores estabelece que não se deve impactar o resultado do exercício corrente (VPA e VPD). A utilização da conta de ajustes de exercícios anteriores é estabelecida nas normas contábeis e a DICOP não tem como interferir nesse processo, cabendo a essa a orientação quanto a correta e tempestiva contabilização.

A ocorrência de registros relacionados à retificação de erro de contabilização em exercício anterior sinaliza, a princípio, que determinados eventos deixaram de ser mensurados e/ou reconhecidos de forma oportuna, devendo ser, sempre que possível evitada. E caso aconteça devem ser identificadas as causas, não apenas para aprimoramento dos procedimentos, mas, principalmente, para apurar os fatores e/ou servidores responsáveis pela inobservância ou controle, tempestivo, sobre evento econômico ou financeiro que acarretou em perda patrimonial.

[200] Processo SEI nº 013.9678.2021.0014003-44.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Como exemplo de situação que requer a adequada apuração, em 2020 foi contabilizada baixa de saldos de disponibilidade (Ajuste para Conciliação Bancária) no montante de R$74,9 milhões, cujos fatores motivadores deveriam ser identificados, assim como os efeitos e agentes (servidores) responsáveis, e, depois da devida anuência pelo gestor, a aprovação pela autoridade competente (secretário ou presidente do órgão), antes do seu registro contábil.

Portanto, as informações disponibilizadas em relação aos ajustes de exercícios anteriores carecem de elementos importantes de *accountability,* principalmente, em relação a apuração dos fatos que os motivaram, se decorreram de erro/falha no fluxo das informações, de orientação contábil oportuna ou de práticas administrativas inadequadas.

2.7.16.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Determinação ao Governo do Estado
Apuração dos casos de registro irregular e intempestivo dos eventos econômicos nos livros contábeis, objetivando identificar as causas e os responsáveis, em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994 e o art. 58 da Lei Estadual nº 7.990/2001.
Recomendação ao Governo do Estado
Disciplinar a adequada utilização da rubrica contábil de Resultado Acumulado, bem como o aprimoramento dos procedimentos administrativos no sentido de evitar o registro de eventos extemporaneamente.

2.8 ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS CONSOLIDADOS

As demonstrações contábeis devem fornecer informações sobre a posição patrimonial e financeira, o resultado e o fluxo financeiro do Estado, sendo suficientes não apenas para comprovar a legalidade, como também para apresentar os resultados do gerenciamento, pelo Poder Executivo, dos recursos que lhe são confiados. Para atingir tais objetivos, elas devem ser confiáveis, comparáveis e compreensíveis o suficiente para permitir que os usuários entendam o impacto de transações ou de eventos específicos da entidade, considerando sua essência econômica.

O MCASP[201] afirma que “o objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão”, complementando, no que se refere à finalidade das Notas Explicativas:

[201] MCASP, 8ªEdição, Parte V, item 6.1 e 8.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Seu objetivo é **facilitar a compreensão** das demonstrações contábeis a seus diversos usuários. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas. Englobam informações de qualquer natureza **exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes** não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações. (grifo da Auditoria)

Ao longo desta Seção Analítica, foram apresentadas as análises técnicas desenvolvidas por auditores do TCE/BA nas DCCEs de 2020, com ênfase nos números mais relevantes da execução orçamentária e dos saldos representativos de bens, direitos e obrigações do Poder Executivo, bem como em relação às informações necessárias à adequada avaliação da gestão orçamentária e patrimonial do Estado.

Saliente-se que as análises procedidas para fins de emissão de Parecer Prévio resultam da aplicação de procedimentos de revisão analítica, avaliação das evidências obtidas e indagações a gestores/responsáveis pelas unidades/órgãos componentes da estrutura do Poder Executivo, procedimentos esses substancialmente menos extensos em relação àqueles praticados em auditorias de natureza governamental que subsidiam a instrução em processos de prestações de contas anuais ou auditorias operacionais.

2.8.1 Balanço Orçamentário

Da análise dos demonstrativos de natureza orçamentária das DCCEs de 2020, apresentados de forma comparativa em relação ao desempenho do orçamento executado no exercício anterior, ao autorizado no orçamento inicial e atualizado, e da leitura das notas explicativas e apresentação dos demonstrativos adicionais mormente nos tópicos 2.8 e 3, verifica-se o cumprimento às orientações emanadas da NBC TSP 13 e do MCASP.

Registre-se, por oportuno, que as informações sobre as principais rubricas do Balanço Orçamentário do Estado vêm sendo apresentadas na Internet, no Portal Transparência Bahia, cujos saldos são consolidados e atualizados mensalmente, pelo montante acumulado no ano e de forma comparativa com os exercícios anteriores, embora sem comentários quanto às variações indicadas.

Das informações apresentadas nas DCCEs de 2020, cabe salientar:

- O resultado orçamentário positivo de R$2,1 bilhões, foi impactado pelo aumento das “Receitas de Transferências Correntes em decorrência das transferências recebidas do Governo Federal para a execução de ações de combate ao vírus”[202].

[202] DCCEs de 2020 – Nota 01, fl. 63.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O "conjunto de auxílios, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública resultante da pandemia da COVID-19 e enfrentadas pela economia baiana e pelas finanças estaduais" está resumido à fl. 44 das DCCEs e evidenciado em demonstrativo comparativo com desempenho das receitas do exercício anterior[203], onde verifica-se o aumento nas Transferências do SUS de R$0,5 bilhão e de R$2,7 bilhões de outras naturezas, embora tenha sido, em parte, compensado com a redução de R$0,4 bilhão nas relativas ao FPE.

- Da análise sobre as receitas tributárias observa-se[204] o aumento de 10,93% (R$253 milhões) nas Receitas de IRRF, apesar da redução (0,27%) das despesas com Pessoal e Encargos e a pequena evolução do ICMS (0,75%) apesar do recuo da atividade econômica com redução no PIB em virtude da Pandemia, contudo sem comentários adicionais.

- No que se refere às Receitas de Capital, foi comentado[205], sobre a evolução na rubrica Outras Receitas, o registro da "internalização de R$421,68 milhões de recursos provenientes de depósitos judiciais, visando pagamentos de precatórios, previstos na EC 99/2017".

- Quanto às Despesas, percebe-se nos demonstrativos percentuais de evolução ou involução em patamares pouco representativos financeiramente, a exceção da redução na rubrica de Juros e Encargos da Dívida, quando comparado o exercício de 2019, influenciada "pelo adiamento do pagamento em função da pandemia" devido a "suspensão de pagamento de parcelas das dívidas contratadas com a União e instituições financeiras federais", em função da Lei Complementar Federal nº 173/2020, no montante de R$0,6 bilhão.

Ademais, apesar do Relatório das DCCEs de 2020 conter capítulo específico sobre os aspectos legais, econômicos, financeiros e fiscais relativos a Pandemia COVID-19[206], os dados orçamentários não foram suficientemente detalhados por função de governo (saúde, educação, segurança, administração pública, etc.) e/ou segregados por ações/evento, como por exemplo:

- Total da despesa executada derivada dos programas instituídos através das Leis Estaduais nºs 14.264, de 15/05/2020[207] e 14.259, de 14/04/2020[208];
- Custos e benefícios relacionados com a implantação dos hospitais de campanha;

[203] DCCEs de 2020 – Tabela 3.07, fl. 156.
[204] DCCEs de 2020 – Tabela 3.06, fl. 154.
[205] DCCEs de 2020 – Tabela 3.09, fl. 157.
[206] DCCEs de 2020, fls. 45-47.
[207] Auxílio para pagamento de auxílio financeiro em favor de indivíduos infectados com o novo coronavírus.
[208] Projeto Vale Alimentação Estudantil (PVAE).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- Economia gerada pela redução das atividades administrativas das secretarias (consumo de energia elétrica e água, combustível; diminuição da mão de obra dos serviços terceirizados de limpeza, vigilância, etc);
- Impacto nos programas relacionados a educação, decorrentes da redução significativa das atividades nas escolas.

Assim como nos anos anteriores, a análise adequada do desempenho orçamentário ficou prejudicada em função:

- Do registro em 2020, como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, no montante de R$1.395,4 milhões, consolidado de todos os Poderes, e de R$1.226,0 milhões apenas em relação ao Poder Executivo. Esta prática, também observada em 2021, exclui eventos econômicos que deveriam impactar a execução orçamentária de 2020 em diversos programas, distorcendo o resultado orçamentário, de ambos os exercícios, conforme análise da Auditoria, no item 2.6.3.5 desta Seção Analítica.

- Da ausência de relatório amplo e abrangente com dados relacionados à Renúncia Fiscal, sobre as estimativas anuais, acompanhado de comentários e demonstrativos quantificando os benefícios efetivamente proporcionados classificando-os por:
  - dispositivo legal, natureza (redução da base de cálculo, anistia, remissão, etc.),
  - tipo de atividade empresarial,
  - faixa de cidadãos impactados (menos favorecidos, carentes, portadores de alguma necessidade especial, etc.).

- Sistema estruturado de compilação de custos dos gastos públicos, no sentido de melhor apropriar determinadas despesas, como as relacionadas a pessoal e encargos, as quais, em parte, se referem a programas finalísticos, porém vêm sendo computados em rubrica denominada “apoio administrativo”, comprometendo a análise programática.

Consoante comentado no item 2.5 desta Seção Analítica, a não apresentação de análises consistentes, quanto a eficiência, eficácia e efetividade de cada ação, programa ou função de governo, indicando as metas realizadas/executadas, comparadas com as previstas no PPA e confrontadas com a execução orçamentária, acompanhadas de comentários e justificativas, também influenciaram, negativamente, na análise da execução orçamentária deste exercício.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.8.2 Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais

As Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Patrimoniais de 2020 demonstram de forma inconteste o processo de aprimoramento quanto aos dados e informações relativos aos demonstrativos em relação aos anos precedentes, com indicação da localização dos respectivos comentários explicativos, revelando o adequado cumprimento às orientações da NBC TSP 11 e do MCASP.

O BP revela um conjunto de ativos no montante de R$54,5 bilhões, contemplando provisões para perdas na sua realização; Obrigações, excluindo as provisões matemáticas, de R$10,8 bilhões, no circulante, e R$29,0 bilhões no longo prazo, sendo o endividamento por empréstimos e financiamentos de R$23,5 bilhões.

No item 5 das DCCEs de 2020 foram apresentados comentários adicionais sobre a gestão patrimonial. O resultado econômico de 2020, conforme demonstrado na DVP[209], excluídos os efeitos da ajustes nas provisões matemáticas, foi no montante R$3,5 bilhões. Neste resultado estão contemplados os fatos oriundos do Balanço Orçamentário (superavit de R$2,1 bilhões), agregando os eventos sem correspondência no contexto orçamentário anual, sendo a redução nas provisões para indenizações (R$1,6 bilhão) o mais relevante.

Ressalte-se, porém, que as deficiências de mensuração, classificação ou carência de informações em determinadas rubricas contábeis, sumariadas no quadro a seguir, objeto de comentários nos tópicos anteriores, aliadas à ressalva no Parecer Prévio de 2019 sobre o BP, comprometeram a adequada compreensão e a análise destas demonstrações.

QUADRO 12 – Principais achados de auditoria x impacto na análise do Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais

Conta	Comentário
Contas a receber	Ausência de informações sobre a inadimplência (vencidos) nas contas de créditos PROHABIT, convênios de repasse, e parcelamentos tributários, bem como do montante a vencer por exercício.
Investimentos	Insuficiência nos comentários sobre a origem dos ganhos ou perdas decorrentes da evolução patrimonial dos investimentos em estatais, fundos e consórcios.
Imobilizado	Deficiências do reconhecimento dos efeitos econômicos pelo desgaste e obsolescência (depreciação) em bens imóveis, na classificação quanto a natureza do imobilizado e a não segregação dos efeitos das reavaliações.
Obrigações	Subavaliação das obrigações derivadas dos contratos de longo prazo (concessões e PPPs), de natureza tributária com os contribuintes e relacionados com os benefícios sociais assegurados aos servidores.

[209] DCCEs de 2020, fls. 129-130.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Conta	Comentário
Provisões e contingências	Falta de descrição da metodologia para levantamento, identificação, tipo, natureza dos riscos, critérios para classificação e mensuração das perdas estimadas, etc., com indícios de subavaliação do montante contabilizado.
Provisões Matemáticas	Ausência de informações cumulativas sobre o volume de recursos do BAPREV utilizados para custear o FUNPREV, falta de informações sobre o impacto reforma da previdência dos servidores (emendas à CE da Bahia nºs 25 e 26).
Patrimônio Líquido	Registro intempestivo de eventos econômicos como ajustes de exercícios anteriores, em montante relevante e em anos sucessivos, falta de uniformidade no registro das reavaliações do imobilizado.
Receitas e Despesas	Não eliminação da totalidade das transferências intragovernamentais, subavaliação dos passivos e de receitas (convênios federais), inobservância ao princípio da competência na contabilização de despesas.

Fonte: Elaborado pela Auditoria.

2.8.3 Balanço Financeiro e Demonstração do Fluxo de Caixa

Nos tópicos 2.11, 2.12 e 4 das DCCEs de 2020 constam comentários sobre os demonstrativos contábeis de Fluxo de Caixa e Balanço Orçamentário, bem como da gestão financeira do Estado no ano. De sua leitura, observa-se o cumprimento às orientações emanadas da NBC TSP 12 e do MCASP.

Da interpretação de tais demonstrativos, verifica-se: o aumento no saldo das disponibilidades no ano, de R$2,7 bilhões, como sendo decorrente do fluxo operacional das atividades (R$5,4 bilhões); o montante dos investimentos da ordem de R$1,7 bilhão; e a redução dos financiamentos de R$0,4 bilhão.

Cabe informar que constam no item 5.4 das DCCEs de 2020 informações sobre índices/coeficientes relacionados com análise econômico-financeira das demonstrações contábeis que demonstram uma situação satisfatória quanto à liquidez e ao endividamento do Estado. Contudo, podem ser aprimorados, tendo em vista as seguintes falhas e insuficiências de informações nas DCCEs de 2020:

- Falta de demonstrativos específicos com o detalhamento no fluxo de recursos dos fundos especiais com movimentação relevante no ano (FUNDESE, PLANSERV, FESBA, FEAS, FPSM, etc.);
- Inconsistências nos registros do FUNDESE e FGBP;
- Procedimentos inadequados de registros dos pagamentos relacionados com a folha de pagamento dos servidores, acarretando deficiente controle e segregação do fluxo de recursos por fonte;
- Subavaliação e não apresentação detalhada dos saldos dos passivos de longo prazo, por exercícios, exceto os relacionados aos empréstimos e financiamentos; e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- Não equacionamento das necessidades de recursos no FUNPREV as quais vêm sendo supridas por recursos do BAPREV e por "transferências de recursos do Estado, utilizando haveres próprios, para cobertura do deficit previdenciário do Fundo".

A ausência de tais elementos, bem como as inconsistências já comentadas sobre diversos tipos de Obrigações do Estado, dificultam a análise apropriada quanto a saúde financeira do Estado, mormente quanto a possibilidade de equacionamento das necessidades de caixas no longo prazo, que poderão comprometer sua liquidez nos próximos exercícios.

2.8.4 Procedimentos de Consolidação

O MCASP 8ª edição, item 9, em linha com o que determina a NBC TSP 17, orienta que, na elaboração de demonstrações consolidadas, devem ser eliminados determinados eventos e transações cujo montante e saldos, ao final do exercício, possam comprometer sua adequada interpretação, nos seguintes termos:

> Para fins de elaboração das demonstrações contábeis consolidadas, devem ser excluídos os seguintes itens, por exemplo:
> a. as participações nas empresas estatais dependentes;
> b. as transações e saldos recíprocos entre as entidades; e
> c. as parcelas dos resultados do exercício, do lucro / prejuízo acumulado e do custo dos ativos que corresponderem a resultados ainda não realizados.

Nas DCCEs de 2020, verificou-se no item 2.7 Procedimentos de Consolidação (fls. 54/59) quadros demonstrativos dos efeitos de consolidação no Balanço Patrimonial e na DVP. Embora tenha sido indicado que foram eliminados os saldos entre as entidades consolidadas (intra OFSS), verificou-se:

- Eliminação parcial dos saldos no FUNDESE, no Ativo, em investimentos, e no Patrimônio Líquido;

- Não eliminação na DVP de R$87,7 bilhões dos saldos das Transferências Intragovernamentais (códigos do Sistema FIPLAN 351 e 451), e não identificação da origem da diferença no montante de R$3,2 milhões entre os saldos credores e devedores desta rubrica, com efeito no resultado líquido do exercício.

Ademais, da análise empreendida pela Auditoria, verificou-se, também, que não foram observadas as orientações do MCASP em sua completude, como por exemplo:

- Transações e saldos recíprocos – não eliminação dos saldos das contas a receber e a pagar entre as entidades, no BP, porventura existentes ao final do exercício, e das receitas e despesas consideradas na DVP, relacionadas, principalmente, com serviços prestados pelas empresas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

estatais (EMBASA, PRODEB, EGBA) para as demais entidades da estrutura do Estado da Bahia;

- Resultados não realizados – ausência de identificação e eliminação dos ganhos e perdas decorrentes das transações entre as estatais não dependentes (URBIS, EMBASA, PRODEB, EGBA e DESENBAHIA) e o Estado da Bahia; e

- Diferenças entre sistemas contábeis – nas demonstrações contábeis oficiais dos fundos e estatais dependentes (FUNDESE, CONDER, CBPM, CAR, CERB e CTB) os saldos de determinadas rubricas apresentam diferenças para os saldos constantes nas respectivas UOs, no Sistema FIPLAN, utilizado para fins de consolidação.

2.8.5 Procedimentos de Consolidação – Estatais Dependentes

Desde o exercício de 2018, vem sendo identificadas divergências entre os saldos do Ativo, do Passivo e do Patrimônio Líquido, registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e no Sistema FIPLAN.

Segundo informação prestada à época pela SEFAZ, algumas empresas fizeram ajustes em dezembro de 2018 para a equalização dos balanços, principalmente no Disponível das Empresas: CAR, CBPM, CERB e CTB, e que outros ajustes deveriam ser realizados em 2019. A secretaria informou, também, que havia um grau de dificuldade significativo com relação à equalização dos saldos, em função da diferença entre as datas de fechamento da contabilidade do Sistema FIPLAN, que ocorre em janeiro, e a contabilidade dos sistemas em que as empresas apuram os demonstrativos da Lei Federal nº 6.404/1976.

Ainda, acerca das mencionadas divergências, foi informado pela SEFAZ que, em 2019, ocorreram diversas reuniões técnicas com servidores da CONDER e BAHIAPESCA para viabilizar os registros de ajustes entre os sistemas. Foi informado ainda que, havia previsão de contratação de consultoria para auxiliar o processo de saneamento de registro contábil entre tais sistemas utilizando o recurso do PROFISCO II, Programa de Modernização e Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado da Bahia, junto ao BID.

Não obstante os ajustes anunciados pela SEFAZ, ao final do exercício de 2019, constatou-se a permanência de divergências entre os citados sistemas.

Em resposta à Notificação deste TCE/BA[210], por meio do Ofício GAB nº 134, de 08/10/2020 – Ref.2473569-8/9, a SEFAZ enfatizou que a análise e o registro contábil são de responsabilidade de cada unidade, cabendo à DICOP orientar, normatizar e

[210] Protocolo nº TCE/005841/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

elaborar as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado da Bahia, mas, mesmo assim, aquela Diretoria estabeleceu um plano de atuação para a equalização dos saldos contábeis dos sistemas, no qual estavam sendo tratadas, inicialmente, as disponibilidades do ativo circulante.

Além disso, a Secretaria relatou que desenvolveu mais de 200 fatos específicos com o objetivo de auxiliar a contabilização das empresas, argumentando que, no âmbito de sua competência legal, foram feitos recorrentes contatos para orientação dessas unidades, a fim de que estas procedessem ao tempestivo e imediato registro dos eventos no Sistema FIPLAN.

Mencionou ainda que, devido à grande complexidade de análise dos fatos contábeis gerados no âmbito das empresas, há previsão de contratação, utilizando os recursos do PROFISCO II, de consultoria para auxiliar o processo de saneamento de registro contábil entre tais sistemas. Alegou ainda que, com a advento da pandemia do novo Coronavírus, esta contratação se encontra suspensa, contudo o trabalho de saneamento do grupo da disponibilidade continua em andamento.

Na auditoria de monitoramento no Sistema FIPLAN (OS nº 093/2020), foi noticiado que, no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações deste TCE/BA, a SEFAZ havia informado que seria feito um acompanhamento especial das empresas estatais dependentes, objetivando identificar, para cada empresa, as divergências entre os saldos do balancete da empresa e aqueles apresentados no Sistema FIPLAN, e posterior orientação para a equalização, estabelecendo as seguintes etapas, com os respectivos períodos de realização, para o atendimento da deliberação:

- Solicitação dos balancetes das empresas estatais dependentes com base em 31/03/2020, de 01 a 13/03/2020;
- Elaboração de tabelas comparativas entre os dois saldos, de 20/04 a 22/05/2020;
- Elaborar relatório para as empresas, orientando os procedimentos necessários para a equalização dos valores (naquilo que não necessite de atualização de sistema ou configuração contábil), de 25/05 a 31/07/2020; e
- Elaborar relatório para a DICOP/Gerência de Análise e Operações Contábeis (GERAC) e/ou DICOP/GEDEC, solicitando os ajustes necessários em configuração contábil ou sistemas para atender aquilo que não foi possível atender na etapa anterior, de 25/05 a 31/07/2020.

Aquela Auditoria solicitou evidências da implementação da ação e, em resposta (Protocolo nº TCE/007465/2020), por meio do Ofício GAB nº 151, de 29/10/2020 – Ref.2485491-1 e Ref.2485491-6/8, a SEFAZ ratificou as informações constantes do Ofício GAB nº 134/2020, acrescentando ainda que, devido à suspensão de contratação de consultoria, utilizando os recursos do PROFISCO II, os relatórios previstos na

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

ação não foram gerados em sua integridade, anexando apenas o ofício circular encaminhado às empresas, solicitando os balancetes para análise, e a Nota Técnica do PROFISCO II, onde consta a demanda relativa às divergências entre os saldos contábeis dos sistemas.

Da análise da Nota Técnica do PROFISCO II (Ref.2485491-88/90), aquela Auditoria observou que, em seus itens "3.1 - Metas e indicadores do Produto" e "2.2 - As principais causas deste problema", respectivamente, um dos objetivos da contratação de consultoria especializada é a adequação dos registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada para permitir o registro harmônico, bem como, a causa das divergências identificadas está resumida na dificuldade de automação de procedimentos necessários à equalização dos saldos.

Além disso, foram listados, no item "4.1 - Resultados quantificáveis", os benefícios esperados com a conclusão do trabalho da consultoria, conforme demonstrado a seguir:

- Relatórios equivalentes entre o Sistema FIPLAN e os sistemas das empresas;
- Mensuração correta dos tributos devidos pelas empresas;
- Contabilização de todos os fatos tempestivamente de forma a refletir os mesmos saldos apresentados nos balanços da Lei Federal nº 4.320/1964 e da Lei Federal nº 6.404/1976; e
- Relatório que aponte a conciliação entre os possíveis dados divergentes, se houver.

Dessa forma, aquela auditoria concluiu que a causa não estava somente traduzida na alimentação indevida e/ou intempestiva pelas empresas estatais dependentes e sim também na falta de adequação dos registros contábeis dos sistemas FIPLAN e da contabilidade privada, não permitindo o registro harmônico. Assim, a SEFAZ não pode refutar a sua responsabilidade de gestora do Sistema FIPLAN por imposição legal, esse Sistema deveria estar plenamente adequado para atender às empresas estatais dependentes.

Ademais, diante de ter sido estabelecido como benefício esperado a "mensuração correta dos tributos devidos pelas empresas", pode-se inferir que não está havendo o reconhecimento devido dos tributos por essas empresas, podendo acarretar em passivos contingentes[211].

Diante do exposto, mais uma vez, esta Auditoria confrontou os saldos do Ativo, do Passivo e do Patrimônio Líquido, registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e no Sistema FIPLAN, constatando-se a permanência de divergências, conforme demonstrado a seguir:

[211] O termo "contingente" é utilizado para passivos não reconhecidos nas Demonstrações Financeiras das empresas em virtude de sua existência depender de um ou mais eventos futuros incertos que não estejam totalmente sob controle da companhia.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 91 – Diferença entre os saldos (Estatais Dependentes)

Em R$ milhões

Descrição	Saldos em 31/12/2020		Diferença
	Sistema FIPLAN	Sistema das empresas	
Ativo	**2.151,6**	**2.431,8**	**-280,2**
Ativo Circulante	614,6	199,1	415,4
Disponibilidade	108,4	111,1	-2,7
Outras contas	506,2	88,0	418,1
Ativo Não-Circulante	1.537,0	2.232,7	-695,6
Passivo e Patrimônio Líquido	**2.151,6**	**2.431,8**	**-280,2**
Passivo Circulante	645,0	233,4	411,6
Passivo Não-Circulante	56,4	2.136,4	-2.080,0
Patrimônio Líquido	1.450,2	62,0	1.388,2

Fontes: Balancetes do Sistema FIPLAN e dos sistemas próprios de contabilidade das empresas estatais dependentes – posição em 31/12/2020.

A LRF, em seu art. 50, inciso III, determina que:

> […]
> as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

Ademais, nos moldes definidos pelo art. 2º, inciso III da LRF, a CONDER, a CTB, a CERB, a CBPM, a CAR e a BAHIAPESCA são empresas estatais dependentes, e, como tal, se sujeitam à utilização do Sistema FIPLAN, conforme o art. 2º do Decreto Estadual nº 14.125, de 06/09/2012. Dessa forma, essas empresas têm o encargo de registrar todas as suas movimentações, as quais devem estar devidamente representadas em seus relatórios.

A não apuração das divergências identificadas nos saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e daqueles constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN distorce as DCCEs de 2020 de forma material, uma vez que os saldos do Sistema FIPLAN são a base para a elaboração dos demonstrativos consolidados, requerendo, assim, a alimentação adequada pelas estatais, assim como a apuração, pela DICOP/SEFAZ, das divergências quando da consolidação das contas, de modo a assegurar a fidedignidade das demonstrações contábeis.

2.8.6 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Pelos comentários e informações sobre a pandemia da COVID-19, apresentados nas DCCEs de 2020[212], não abordarem de forma completa e consistente os

[212] Fls. 45-47 da DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

eventos e as ações de natureza relevante, dificultando a adequada avaliação dos seus impactos na gestão orçamentária, econômica, financeira e fiscal dos recursos públicos neste exercício, haja vista o que dispõe a NBC TSP "Estrutura Conceitual", itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c.
Determinações ao Governo do Estado
Que seja emitida nota explicativa complementar às DCCEs de 2020, com apresentação de informações detalhadas sobre a execução das ações relativas à COVID-19, evidenciando os respectivos impactos na gestão orçamentária, econômica, financeira e fiscal dos recursos públicos utilizados no combate à pandemia, no exercício de 2020, nos termos da NBC TSP "Estrutura Conceitual", itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c; e Aprimoramento do processo de elaboração das DCCEs, bem como dos procedimentos de consolidação e de análise dos resultados econômicos e orçamentários e da situação patrimonial, agregando demonstrativos abrangentes e consistentes sobre: a) a renúncia tributária e financeira de receitas, considerando todos os tipos e formas; b) o fluxo de recursos de cada um dos principais Fundos especiais; e c) o levantamento e a mensuração das contingências, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP (8ª edição, parte I, item 3.6.1.3), ao art. 50, incio I, da LRF, e a NBC TSP nº 03, itens 97 e 98.
Recomendação ao Governo do Estado
Que sejam adotadas as medidas necessárias para sanear as divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN.

2.9 GESTÃO FISCAL

2.9.1 Saúde e Educação

2.9.1.1 Apuração dos limites

Em relação ao cumprimento dos limites legais relativos à aplicação de recursos nas áreas de Saúde e Educação, este TCE/BA, desde o exercício de 2017, quando da apreciação das Contas Governamentais, vem recomendando ao Estado da Bahia que considere as receitas tributárias destinadas ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP) na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos (RLI), para fins de apuração dos valores mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), considerando o estabelecido no art. 198, §2º, inciso II e art. 212, *caput* e §1º da CF/1988 e de acordo com o normatizado pela STN.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Contudo, observou-se a continuidade do procedimento indevido de excluir os recursos do FUNCEP no montante de R$255.922,4 milhões, relativos aos meses de janeiro a março de 2020, que não foram considerados na base cálculo da Receita Líquida de Impostos.

Segundo a manifestação do Governo Estado da Bahia[213], em resposta ao Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA, exercício de 2019[214]:

> O procedimento adotado pelo Estado da Bahia até o ano de 2020 estava respaldado pela decisão judicial proferida na AC 268 e que a questão somente restou decidida de forma diversa com o julgamento da ACO 727 em 2020.
> Cabe ressaltar que há equívoco na interpretação da Auditoria no sentido de que o referendo da liminar proferida na Ação Cautelar 268 não teria contemplado a exclusão dos valores do FUNCEP da base de cálculo dos limites para educação e saúde.
> É necessário analisar de forma sistêmica o processo, tendo em vista que o pedido do Estado da Bahia contemplava a desconsideração de tal verba tanto para o cálculo da dívida tanto para o cálculo dos limites de educação e saúde e a liminar concedida atendeu integralmente ao pedido realizado. Posteriormente, no referendo pelo Pleno do STF não houve afastamento de qualquer item concedido anteriormente.
> O afastamento de tal pedido somente ocorreu no julgamento pelo STF da ACO 727 realizado em 13/02/2020, cujo Acórdão foi publicado em 07/04/2020.
> Assim, realizado o afastamento de tal pedido somente em 2020 e estando vigente a cautelar até então, o procedimento realizado no ano de 2019 estava devidamente amparado em decisão do STF.

Ressalte-se que a Ação Cautelar 268-1, de 19/05/2004, embora tenha sido favorável ao afastamento da consideração da receita destinada ao FUNCEP da base de cálculo para apuração dos limites, não foi referendada quando da sua apreciação pelo Tribunal Pleno do STF, conforme Acórdão nº 268, de 31/08/2005. É importante destacar, em relação ao limite da saúde, que a LC Federal nº 141/2012[215], em seu art. 29, veda a exclusão de quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 198, §2º, II, da CF/1988.

Como evento subsequente, o mérito da questão ajuizada na Ação Cível Originária (ACO) 727 já foi julgado em sessão do Tribunal Pleno do STF, em 13/02/2020[216], o

[213] TCE/005156/2020.
[214] TCE/004140/2020.
[215] Regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.
[216] Decisão publicada no Diário da Justiça Eletrônico no dia 07/04/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

qual reafirmou que a receita obtida com o FUNCEP deve ser considerada no cálculo do valor mínimo a ser aplicado em Saúde e Educação.

Portanto, para efeito de verificação do cumprimento dos limites mínimos a serem aplicados em Saúde e Educação, em consonância com os arts. 198 e 212 da Carta Magna e com o disposto no Acórdão nº 268/2005, e a partir do resultado do julgamento da ACO 727, a Auditoria apurou o valor de R$31.234,4 milhões como Receita Líquida de Impostos (RLI), o que difere do valor apresentado nas DCCEs de 2020, fl. 221, de R$30.978,4 milhões.

2.9.1.1.1 Limite de gasto com Saúde

Objetivando verificar a adequação das operações empregadas na apuração das despesas computadas no cálculo desse limite constitucional, foram aplicados procedimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos, utilizando-se a base de dados do Sistema FIPLAN; revisão das rubricas e dos saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do Sistema Mirante e análise da coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes, tendo sido identificadas diferenças, explicitadas adiante que, embora não comprometam o valor para cumprimento do mínimo exigido constitucionalmente, alteram o índice apurado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS (fls. 860 e 861) das DCCEs de 2020.

A SEFAZ, mediante Ofício nº 01/2021 SEFAZ/SAF/COPAF/GEPAF, de 30/04/2021, emitido pela Gerência de Planejamento e Acompanhamento Financeiro, em resposta à Solicitação nº MSSC02/2021, encaminhado pela Auditoria em 20/04/2021, e reiterada pela de nº MSSC04/2021, em 30/04/2021, acerca desta inconformidade, reconheceu o erro e afirmou que doravante serão feitos os devidos ajustes na memória de cálculo para apuração das despesas com saúde.

De acordo com o Demonstrativo da RLI e das Despesas Próprias com ASPS, elaborado pela SEFAZ, constante das DCCEs de 2020, fls. 860-861, o Estado da Bahia, no exercício de 2020, realizou despesas no montante de R$4.148,2 milhões, atingindo 13,39% das RLI e das transferências constitucionais e legais.

Todavia, a revisão dos cálculos referentes à apuração desse percentual, em consonância com o estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, revelou que foram aplicados 13,26% em ASPS, divergindo do índice publicado pelo Estado em razão da exclusão da parcela referente ao FUNCEP da base de cálculo da RLI, conforme mencionado anteriormente, e da apropriação indevida de gastos no elemento de despesa 92 (DEA) registrados na modalidade Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio, no valor de R$7,2 milhões. Tais divergências vão de encontro ao estabelecido no artigo 2º da LC Federal n° 141/2012 e ao indica-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

do na 10ª edição do mencionado manual da STN[217]. Conquanto, verifica-se o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 12,00% das referidas receitas, estabelecido no art. 6º da mesma Lei Complementar Federal.

No mesmo sentido, persiste a divergência entre o percentual que vem sendo apresentado pelo Estado e o informado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS[218]), sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No SIOPS, a aplicação em ASPS atingiu 13,26% da RLI e das transferências constitucionais e legais, tendo em vista que, em sua base de cálculo, foi contemplada a receita obtida com o FUNCEP, como disposto no art. 29 da LC Federal nº 141/2012 e excluída a despesa referente ao elemento 92.

2.9.1.1.2 Limite de gasto com Educação

Objetivando verificar a adequação dos valores em relação às despesas computadas na apuração dos limites constitucionais, foram aplicados procedimentos auditoriais de conferência e reexecução de cálculos. Para tal, foi utilizada a base de dados do Sistema FIPLAN, bem como foram revisadas as rubricas e saldos das despesas elegíveis, mediante filtro do Sistema Mirante, considerando a coerência dos gastos contabilizados nos principais elementos de despesa e dos credores mais relevantes, não tendo sido identificadas distorções significativas que implicassem no alcance dos referidos limites.

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), elaborado pela SEFAZ (fl. 224 das DCCEs de 2020), o Estado da Bahia realizou despesas no montante de R$8.081,9 milhões, equivalentes a 26,09% do total da RLI e das transferências constitucionais e legais, o que a princípio atenderia ao limite mínimo constitucional de aplicação de 25,00%.

Entretanto, na confrontação entre os dados registrados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) – ANEXO VIII – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, referente ao sexto bimestre de 2020, observou-se divergência entre o percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI, publicado através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) de 25,68% e o publicado pela SEFAZ, que foi de 26,09%.

[217] Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 10.ed. Versão 3 - 26.02.2020: 03.00.00 Parte III Relatório Resumido da Execução Orçamentária; 03.12.00 Anexo 12 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde; 03.12.03 Particularidades; 03.12.03.01 Entes da Federação 4. Entes da Federação Consorciados [...] A fim de eliminar duplicidades na elaboração do demonstrativo, não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio. [...]

[218] LC Federal nº 141/2012, art. 39.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Observa-se que tal ocorrência prejudica a fidedignidade das informações contábeis contidas nos Relatórios citados anteriormente, constituindo-se afronta ao que prevê o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª edição, conforme a seguir:

> […]
> 6.2.2. Representação fidedigna
> Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

Sobre a referida ocorrência, a Auditoria emitiu a solicitação de esclarecimentos EOAR nº 02, de 29/03/2021. Na resposta, a SEC cita a mensagem eletrônica da SEFAZ, datada de 01/04/2021:

> […]
> A divergência gerada no SIOPE com relação a este gasto foi gerada em função de o citado sistema fazer um controle específico para controle do superávit financeiro em decorrência do seu preenchimento em exercícios anteriores. Espera-se que, com a publicação da Lei 14.113, a qual estabelece o novo Fundeb, e com a consequente adequação da 11ª edição do MDF em relação ao Anexo 8 do RREO, conforme Portaria 709 da Secretaria do Tesouro Nacional publicada no dia 26/02/2021, que estabelece um novo quadro de controle do superávit, que ocorra esta harmonia entre a apuração do superávit entre os demonstrativos publicados pela Sefaz, com os dados inseridos no SIOPE. Em resumo, o valor do superávit foi considerado no anexo 8 publicado pela Sefaz como gasto em MDE por atender à Lei 11.494 e ao MDF, e não foi considerado pelas regras do SIOPE.
> [...]

Ademais, a própria SEC conclui:

> […]
> Por fim é importante ressaltar que para E. Corte de Contas que, os dados de receitas e despesas transmitidos ao SIOPE, tem que ser idênticos com os informados ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) pela SEFAZ, mas o SIOPE apresenta algumas especificidades quanto ao seu preenchimento e alimentação dos dados, pois o mesmo utiliza uma parametrização e metodologia de cálculo em algumas situações, diferentes do utilizado pela SEFAZ, por conta disso, verifica-se até então a impossibilidade de que os relatórios fiquem equivalentes.
> [...]

Considerando os argumentos apresentados de que os demonstrativos possuem parâmetros distintos e da impossibilidade de que os relatórios fiquem equivalentes, observa-se que as justificativas não elidem o apontado pela Auditoria. Na observação dos RREO – ANEXO VIII – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE refe-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

rentes ao sexto bimestre de 2019, verificou-se que os índices publicados, inicialmente, naquela oportunidade, foram de 25,93% pela SEC, através do SIOPE e de 26,12% pela SEFAZ.

Ocorre que, após questionamento da Auditoria, que comunicou o fato através de mensagem eletrônica, datada de 17/03/2020, encaminhada à APG-SEC, a qual empreendeu seguidas tratativas envolvendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a SEFAZ, culminou em emissão de novo RREO – SIOPE, retificador, com consequente regularização da ocorrência apontada, fechando o índice final de 26,12%, ou seja, o mesmo já publicado pela SEFAZ.

Importante ainda registrar a realização de Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira na SEC, referente ao período de janeiro a agosto de 2020[219], tendo como objetivo fundamentar o opinativo sobre a regularidade na aplicação dos recursos públicos e o cumprimento das disposições legais pertinentes às despesas realizadas com MDE. O trabalho visou também verificar se os apontamentos feitos no Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA, exercício 2019, permaneceram ou se foram regularizados.

Através do exame de elegibilidade das despesas classificadas como MDE para fins de cálculo do limite constitucional, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, observou-se o montante de R$207,7 milhões, discriminado conforme a tabela a seguir, representando afronta à citada Lei:

TABELA 92 – Despesas Inelegíveis como MDE

Em R$ milhões

Discriminação	Valor liquidado
1 - Pagamento dos créditos dos cartões de despesas alimentícias do programa Vale Alimentação Estudantil	148,9(1)
2 - Repasse de recurso e pagamento de benefícios para auxílio permanência, conforme Lei nº 13.458/2015	38,5(2)
3 - Fornecimento de gêneros alimentícios	15,4
4 - Repasse para alimentação dos estudantes do ensino profissional	1,8
5 - Pagamento Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) do pessoal cedido para SESAB, para ações contra a COVID-19	1,3
6 - Pagamentos de aluguéis de imóveis para residência de docentes e discentes (ensino superior)	1,1
7 - Pagamentos referente a aquisição de alimentação para estudantes participantes do Programa de Assistência Estudantil e serviço de fornecimento de alimentação no	0,5

219 TCE/009021/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Discriminação	Valor liquidado
Restaurante Universitário	
8 - Outras despesas consideradas inelegíveis pela Auditoria	0,2[3]
Total	**207,7**

Fonte: Sistema Mirante.
Notas: [1] Elemento de despesa 48 - Outros auxílios financeiros a pessoas físicas, subelemento 02 - Ajuda ou Apoio Financeiro a Pessoas Físicas.
[2] Elemento de despesa 32 - Material, bem ou serviço para distribuição gratuita subelemento 16 - Alimentação e Gêneros Alimentício.
[3] Pagamentos referente a aquisição de alimentação para estudantes participantes do Programa de Assistência Estudantil, Pagamento de regularização de FUNPREV de inativos (ensino superior), Pagamento de seguro de vida e acidentes pessoais para estagiários e discentes (ensino superior), e Pagamentos de IPTU referente a residência de docente (ensino superior).

Sobre o assunto, a SEFAZ, por meio do Ofício GAB nº 39/2021, datado de 26/02/2021, em resposta ao Ofício n°000344/20211 TCE/SEG/GECON, referente ao Processo TCE/009021/2020, assim se pronunciou:

> […]
> 6 - Com relação ao Quadro 01 - Despesas inelegíveis com MDE do Relatório de Auditoria, em sua nota de rodapé há a informação com o indicativo de entendimento do Tribunal de que o subelemento 18.04 não deveria ser computado como despesa de educação, entretanto, o referido subelemento se refere a gastos com bolsas de estudos, que possui previsão no artigo 70 da Lei 9.394 de 1996:
> [...]

Quanto à situação registrada, a SEC, por intermédio do Ofício nº 229/2021 – SEC/CH-GAB, de 22/04/2021, em resposta ao Ofício nº 000343/2021/TCE/SEG/GECON, relativo ao Processo n° TCE/009021/2020, pontua que:

> No tocante ao Quadro I, supra, seis supostas despesas inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino são de competência das Universidades Estaduais, [...], a SEC deu conhecimento do presente relatório aos respectivos gestores, mas entende pertinente a expedição de notificações específicas por esse Tribunal para que sejam assegurados os respectivos prazos e o direito de defesa.
> Das nove ocorrências citadas, três se referem à SEC:
> Pagamento dos créditos dos cartões de despesas alimentícias do programa Vale Alimentação Estudantil
> Pagamento Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) do pessoal cedido para SESAB, para ações contra o COVID-19
> Repasse para alimentação dos estudantes do ensino profissional

Assim, a SEC, quanto às despesas alimentícias, assim se manifestou:

> [...], seja em 2020 ou mesmo em 2021, a oferta de alimentação escolar não pode ser categorizada como ação suplementar para o ensino, mas é condição essencial para garantir as condições de aprendizagem e de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> garantia da oferta de ensino, na medida em que atenua os impactos do contexto socioeconômico, agravados com a pandemia e que recaem sobre os estudantes matriculados na Rede ou mesmo nas Universidades.

Quanto ao recente montante de despesas apontadas pela Auditoria como inelegíveis, no valor de R$53,9 milhões, através da solicitação de esclarecimentos EOAR nº 02, de 13/04/2021, referente ao repasse de recurso e pagamento de benefícios para auxílio permanência, conforme Lei Estadual nº 13.458, de 10/12/2015, e fornecimento de gêneros alimentícios, a SEFAZ apresentou as seguintes justificativas:

> […]
> 4 - [...] entendemos que a Secretaria de Educação, ao executar tais despesas, classificou em dotações que se enquadravam como MDE, tendo em vista que executou na função Educação e nas subfunções que fazem parte do escopo das despesas que o MDF detalha no quadro "DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE - CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB"
> 5 – […] a memória de cálculo para a elaboração do Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE é feita para atender aos critérios estabelecidos no MDF, não sendo possível haver uma validação por processo de despesa. É nosso entendimento que as despesas da função educação devem compor o referido demonstrativo, havendo a distinção das fontes de recursos decorrentes de impostos e transferências de impostos, dos demais recursos vinculados à educação.
> 6 – Com relação ao item de fornecimento de gêneros alimentícios da tabela do referido ofício, reforçamos o posicionamento anterior, em resposta ao Ofício Conjunto Nº 001/2020 da 3ª e 5ª CCE, onde informamos que a classificação nas dotações típicas de MDE é feita pela Secretaria de Educação e suas Universidades.
> 7 – E com relação ao novo item abordado no Ofício Conjunto nº 001/2021, referente ao "Repasse de recurso e pagamento de benefícios para o auxílio permanência, conforme Lei nº 13.458/2015", seguindo a mesma linha abordada no item anterior, tal repercussão nos gastos em MDE decorre da alocação do gasto nas dotações que compõe as despesas com MDE, devendo a Secretaria de Educação informar os motivos que justificam o seu enquadramento no cômputo do limite.
> Neste sentido, para os itens elencados pelo TCE, para os quais a Secretaria de Educação, após a devida análise, entenda não ser uma despesa elegível para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino, o seu registro orçamentário deve ocorrer em dotações não típicas de educação, para a publicação dos próximos Demonstrativos.

Sobre o assunto, a SEC manifestou-se através do Ofício nº 267/2021 – SEC/CH-GAB, de 04/05/2021, em resposta à solicitação EOAR nº 02/2021, de 13/04/2021, sendo que, em resumo, considerando que os apontamentos da Auditoria e suas fundamentações apresentam interpretação literal do art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não atentaram para os contextos que impactaram a gestão pública no Estado da Bahia em 2020. Assim, tendo em vista o apontamento versar sobre questão jurídica, bem como considerando os contextos e impactos da pandemia causada pelo coronavírus na Administração Pública do Estado, o Secretá-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

rio da Educação informa que encaminhou consulta à PGE sob nº E-PA - 2021.3.01.00001476, cuja resposta seria encaminhada a este Tribunal posteriormente. Até o término dos trabalhos, não houve resposta da PGE.

Especificamente quanto ao repasse de recurso e pagamento de benefícios para auxílio permanência, conforme Lei Estadual nº 13.458/2015, a SEC teceu as seguintes argumentações:

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

Quanto às despesas com fornecimento de gêneros alimentícios, a SEC manifestou-se com a seguinte tese:

> [....]
> Ocorre que o PVAE não é uma política assistencial, como excetua do cômputo dos 25% o item IV do artigo 71.
> [....]
> o PVAE atua para o desenvolvimento e manutenção da educação por ser um meio, tal como descrito no item V do artigo 70 da lei supra, que assegura a continuidade do estudante, sem o qual o sistema de ensino não existirá.

Alegou, também, que o RREO - Anexo VIII - MDE - sexto bimestre de 2020 é de responsabilidade da Secretaria da Fazenda, e sugere que, diante de eventuais correções no relatório, haja um diálogo estreito com o órgão fazendário estadual. Finaliza com argumentação que, após a dedução das despesas inelegíveis apontadas de R$53,9 milhões, o limite constitucional ficaria em 25,91%, restando sem prejuízo ao limite constitucional.

Cabe destacar que, com relação aos argumentos da SEFAZ, a Auditoria informou que ocorreram pagamentos de auxílio alimentação, moradia, complementar, emergencial, integral e permanência e do Programa de Assistência Estudantil, no elemento 18 – Auxílio financeiro a estudantes, subelemento 04 – Bolsa de estudos (no quadro está compondo o montante do grupo "outras despesas consideradas inelegíveis pela Auditoria"), não se tratando, portanto, de bolsas de estudo. Tais pagamentos referem-se a despesas de caráter assistencial, auxílio financeiro aos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica e, deste modo, são despesas inelegíveis com o MDE, uma vez que afrontam o inciso IV do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/1996. Portanto, diferente do quanto alegado pelo Gestor, a Auditoria entende que apenas as despesas aqui destacadas não são despesas com MDE. Ressalte-se

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

que tais despesas estão integrando o grupo “outras despesas consideradas inelegíveis pela Auditoria”.

Quanto às alegações da SEC, observa-se que os esclarecimentos apresentados pela Secretaria, inicialmente, se restringiram aos grupos de despesas que se referem, exclusivamente, à Administração Direta, transferindo para as Universidades a responsabilidade do enquadramento das despesas dos demais grupos, tipificadas indevidamente como MDE, sob a alegação de possuírem autonomia administrativa e financeira. Contudo, em recente manifestação da APG-SEC, houve tese argumentativa quanto às despesas relativas ao repasse de recurso e pagamento de benefícios para auxílio permanência, conforme Lei Estadual nº 13.458/2015, que não se tratariam de despesas assistenciais como apontado pela Auditoria.

Ocorre que a Lei Estadual nº 13.458/2015, que institui o Projeto Estadual de Auxílio Permanência aos estudantes em condições de vulnerabilidade socioeconômica das Universidades Públicas Estaduais da Bahia é bastante clara quanto sua natureza assistencial e traz a definição no seu art. 5º, conforme apresentado a seguir:

> Art. 5º - O Auxílio Permanência é um **auxílio financeiro** que tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais e contribuir para a permanência e a diplomação dos estudantes de graduação das Universidades Públicas Estaduais da Bahia, em condições de vulnerabilidade socioeconômica. (grifo da auditoria)

Houve, ainda, alegação de que as despesas alimentícias não se enquadrariam como assistenciais, pois proporcionariam aos estudantes a reafirmação do seu vínculo com a unidade escolar, tornando desnecessária a busca de subempregos para ajudar na alimentação das famílias, evidenciando-se como uma política de permanência, inibindo a evasão escolar.

Ocorre que, durante o exercício de 2020, não houve a realização de aulas presenciais na rede pública de ensino, tampouco remotamente, inclusive revelado pelo estudo realizado pelo Departamento de Ciências Políticas da USP sob o título “Uma avaliação dos programas de educação pública remota dos estados e capitais brasileiros durante a pandemia do COVID-19”, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Ademais, cabe registrar que não houve questionamento da Auditoria quanto à realização das ações e ao pagamento das despesas elencadas, e, sim, a constatação da inelegibilidade das referidas despesas como MDE, uma vez que afrontam o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

Observa-se, também, ausência de coordenação pelo Governo do Estado da Bahia envolvendo a SEFAZ e a SEC, como pode-se depreender nas alegações dos órgãos envolvidos sobre o apontado pela Auditoria:

> Ofício Conjunto nº 02/2021 - SEFAZ/SAF/COPAF :
> [...]

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> 6 - Com relação ao item de fornecimento de gêneros alimentícios da tabela do referido ofício, reforçamos o posicionamento anterior, em resposta ao Ofício Conjunto Nº 001/2020 da 3ª e 5ª CCE, onde informamos que a classificação nas dotações típicas de MDE é feita pela Secretaria de Educação e suas Universidades.
> [...]
> Ofício nº 267/2021 – SEC/CH-GAB:
> [...]
> cumpre também esclarecer que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária Anexo 8 – Demonstrativos de Receitas e Despesas com MDE – 6º bimestre de 2020 é de responsabilidade da Secretaria da Fazenda, ao que se orienta, diante de eventuais correções no relatório, haja um diálogo estreito com o órgão fazendário estadual.
> [...]

Ressalte-se que, em verdade, na prática, ambas Secretarias são responsáveis pela elaboração do RREO, sendo a SEC através do Sistema SIOPE e a SEFAZ fornecendo os dados através do SICONFI. Registre-se que, segundo o art. 2º, item VI, do Decreto Estadual nº 18.874/2019, compete à SEFAZ: "coordenar e executar as atividades relativas à gestão do Sistema Financeiro e de Contabilidade do Estado".

Por fim, diferentemente quanto ao alegado pela SEC que as despesas apontadas como inelegíveis pela Auditoria seriam de R$53,9 milhões, o montante total registrado para o exercício de 2020 é de R$207,7 milhões.

Portanto, diante de tudo que foi exposto e análise das argumentações apresentadas, não se vislumbrou elementos que elidissem o apontado pela Auditoria.

Isso posto, a revisão dos cálculos referentes à apuração do percentual de Aplicação em Despesas MDE sobre a RLI, efetuada pela Auditoria, considerando a Receita do FUNCEP - fonte 128 e suas despesas executadas nesta fonte, referente ao período de janeiro a março de 2020, além da exclusão das despesas inelegíveis, citadas anteriormente, o índice apurado pela Auditoria é de 26%. Conquanto, verifica-se o atendimento ao limite mínimo de aplicação de 25,00% das referidas receitas, estabelecido na CF/1988, em seu Título VIII – Da Ordem Social, em seu art. 212.

Com relação ao limite mínimo a ser aplicado em despesas com a remuneração dos profissionais do magistério na Educação Básica, no percentual de 60,00% das receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007, procedeu-se à confrontação de relatórios extraídos do Sistema Mirante com os valores registrados no RREO, sendo observado que o Estado da Bahia cumpriu o limite mínimo de pagamento de profissionais do magistério, com montante de R$3.150,3 milhões, o que correspondeu a 96,07% dos recursos recebidos do fundo no exercício de 2020, acima, portanto, do limite estabelecido pela supracitada lei.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.9.1.1.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Ao procedimento indevido de excluir os recursos do FUNCEP no montante de R$255,9 milhões, relativos aos meses de janeiro a março de 2020, que não foram considerados na base cálculo da Receita Líquida de Impostos, distorcendo o cálculo dos limites mínimos de educação e saúde; e À apropriação de despesas indevidas no valor de R$207,7 milhões, no cálculo do limite com Educação, em afronta ao art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.
Determinações ao Governo do Estado
Elaboração de novos demonstrativos do 3º quadrimestre de 2020, relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando na RLI as receitas do FUNCEP, em consonância com os arts. 198, §2º, inciso II e 212, caput e §1º, da Constituição Federal, republicando-os e informando à STN; e Cumprimento do art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, excluindo do cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas consideradas inelegíveis.

2.9.2 Pessoal e Encargos Sociais

O art. 19 da LRF fixa o limite da despesa total com pessoal (ativo e inativo) em 60,00% da RCL para os Estados, e o seu art. 20 estabelece a forma de repartição desse total entre os poderes. Ademais, o art. 112 da LDO/2020 define a forma de repartição entre os órgãos do Poder Legislativo Estadual.

2.9.2.1 Apuração do Limite da Despesa com Pessoal

No Parecer Prévio do exercício de 2019, foi emitido alerta ao Poder Executivo sobre o fato de que o montante da despesa total com Pessoal e Encargos Sociais (Poder Executivo), em 31/12/2019, ultrapassou 95% do limite de gastos.

Entretanto cabe ressaltar que, no Plano de Ação apresentado pela Administração a este Tribunal, acerca do cumprimento das deliberações do mencionado Parecer Prévio, não houve quaisquer comentários ou ações sobre a adoção de medidas, em observação às vedações previstas no art. 22 da LRF, quando da emissão de alerta dessa natureza.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Na tabela a seguir, são apresentados os valores de cada parcela integrante do cálculo da despesa com pessoal e o respectivo percentual de participação em relação à RCL, para a data de 31/12/2020, tendo sido esses itens publicados pelo Poder Executivo (DCCEs de 2020, fls. 226-227) e apurados pela Auditoria.

TABELA 93 – Relação entre Despesa com Pessoal e RCL – Poder Executivo

Em R$ milhões

Discriminação	Poder Executivo (1)				
	Publicado (a)	Apurado pela Auditoria (b)	Diferença (a) - (b)	Apurado (3) conforme decisões TCE BA e TJ BA (c)	Diferença (a) - (c)
Despesa Bruta com pessoal (I)	**19.526,12**	**20.247,19**	**-721,07**	**20.247,19**	**-721,07**
Pessoal Ativo	12.003,45	12.003,45	0,00	12.003,45	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	7.438,39	7.438,39	0,00	7.438,39	0,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	84,28	805,35	-721,07	805,35	-721,07
Despesas Não Computadas (II)	**4.059,24**	**3.494,91**	**564,33**	**4.059,24**	**0,00**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	4,71	4,71	0,00	4,71	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	598,17	598,17	0,00	598,17	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	137,89	137,89	0,00	137,89	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.318,47	2.754,14	564,33	3.318,47	0,00
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	**15.466,88**	**16.752,28**	**-1.285,40**	**16.187,95**	**-721,07**
Despesa Total com Pessoal (4)	**15.468,09**	**16.753,49**	**-1.285,40**	**16.189,16**	**-721,07**
RCL (2)	**37.772,85**	**37.772,85**	**0,00**	**37.772,85**	**0,00**
Participação da Despesa de Pessoal na RCL (%)	**40,95%**	**44,35%**	**-3,40%**	**42,86%**	**-1,91%**

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal Publicado, Sistema FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.

Notas: (1) Não obstante a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPE, seus gastos com pessoal são registrados junto com os do Poder Executivo, em razão de inexistir, ainda, disposição legal definidora do limite de despesa com pessoal para aquele órgão.

(2) RCL ajustada conforme art. 166, §13, da CF/1988.

(3) Na rubrica "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" foram considerados nos cálculos efetuados pela Auditoria a inclusão da Fonte de Recursos 260 – Transferência Baprev, no montante de R$402,07 milhões, conforme Parecer Prévio das Contas do exercício de 2018 (Processo TCE/002835/2019) e da Fonte 209 – Indenizações Extr. Óleo Bruto, Xisto Betum e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração Recurso Miner. EC nº 19/14, no valor de R$162,26 milhões, conforme decisão proveniente do Mandado de Segurança Cível 8000826-74.2020.8.05.0000.

(4) Incluso RP não processado - R$1.208.611,36.

Da tabela anterior, conclui-se que o Poder Executivo obteve o índice de 42,86%, não ultrapassando o limite de alerta das despesas com pessoal.

Em comparação com exercício de 2019, quando o TCE/BA emitiu alerta pelo fato de o índice se encontrar em percentual superior, 46,23%, verificou-se que, embora tenha havido um crescimento no valor das despesas com pessoal em 2020, o índice foi menor devido ao aumento da RCL, que é a base de cálculo para sua apuração, conforme se observa à fl. 212 das DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em relação à diferença no montante de R$721,07 milhões na rubrica “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização”, ela se refere a despesas com a contratação de serviços médicos e hospitalares para os usuários do SUS nas unidades de urgência, emergência e retaguarda, administrados diretamente pela SESAB, que foram indevidamente classificados no elemento de despesa “39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, em vez do elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”.

A contratação ocorre por intermédio do credenciamento de médicos inscritos como pessoas jurídicas e mediante a contratação de instituições privadas, com o objetivo de alocar profissionais de saúde na rede própria de saúde do estado, conforme discriminado na tabela a seguir.

TABELA 94 – Despesas de pessoal mediante terceirização de atividades finalísticas da SESAB

Em R$ milhões

Tipo de Contratação	Contratado	Valor
Credenciamento de médicos	Diversas pessoas jurídicas	112,98
Contrato de Terceirização	Fundação José Silveira (FJS)	331,64
	Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS)	157,10
	Instituto de Gestão e Humanização (IGH)	97,24
	Fundação da Associação Bahiana de Medicina (FABAMED)	3,24
	Consórcio ASCLEPIO	18,86
Total		**721,07**

Fontes: Dados fornecidos pela SAIS/SESAB, por meio do Ofício GASEC nº 286/2021, de 04/03/2021, em resposta à Solicitação da Gerência 2D/2ª CCE n° 01/2021-PLQM, de 10/02/2021.

Notas: 1. O valor levantado referente aos gastos com serviços médicos por meio de Credenciamento de médicos decorrem de diversos contratos com Pessoas Jurídicas e parte desses contratos encontravam-se expirados.

2. Os valores levantados concernentes aos gastos com serviços médicos ou multiprofissionais de saúde por meio de contratação de entidades foram decorrentes dos seguintes contratos: FJS (nº 20/2012, 23/2019, 048/2018 e 49/2019); IGH (nº 015/2015,038/2016, 67/2019 022/2019 e 047/2018); INTS (nº 034/2016 e 050/2016); FABAMED nº 023/2016 e Consórcio ASCLEPIO nº 025/2019. Parte desses contratos encontrava-se com a vigência expirada, tendo seus serviços pagos por meio de indenização.

Não obstante a STN tenha editado a Portaria nº 377/2020, com regra transitória para o registro das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação, a análise realizada pela Auditoria se refere a contratações diretas, razão pela qual o mencionado normativo não se aplica ao caso em tela.

Saliente-se que as duas modalidades de contratação de serviços médicos, constantes da tabela anterior, não se confundem com a contratação de organizações sociais para a gestão de unidades da administração indireta da Secretaria, pois têm natureza de substituição de postos de trabalho de médicos e outros profissionais de saúde, caracterizando intermediação de mão de obra, empregada em atividades finalísticas das unidades de saúde, inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal da Secretaria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Embora formalmente os contratos em análise tenham como objeto a prestação de serviços de saúde, materialmente estes contratos se configuram como de mera intermediação de mão de obra, conforme verificado nas visitas às unidades de saúde (tomando-se como amostras as cidades de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Guanambi, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista), locais onde ocorre a execução dos referidos contratos, por ocasião de inspeção[220] realizada pela 2ª CCE deste Tribunal na SESAB.

Apesar disso, os registros contábeis decorrentes das despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, vêm sendo indevidamente classificados no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica) em vez do elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização).

Tal classificação é incompatível com as orientações estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN quanto às despesas de pessoal nos moldes exigidos pelo art. 18, §1° da LRF, o qual estabelece que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Neste sentido, cabe registrar que, para auxiliar os órgãos públicos a registrarem corretamente suas despesas no Relatório de Gestão Fiscal, previsto no art. 55, inciso I, da LRF, a STN vem editando, anualmente, o mencionado MDF, cuja 10ª edição foi aprovada pela Portaria STN n° 286/2019, vigente no exercício sob análise, que orienta e explica o que são despesas com pessoal e quais delas serão consideradas para fins de cálculo dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20 daquele diploma normativo, neste caso, especificamente quanto ao subitem **(2)**, do item **04.01.02.01**, nos seguintes termos:

> **04.01.02.01 Despesa com Pessoal**
> A **despesa total com pessoal** compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com **ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal)**, **deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas).**
> […]
> **O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação.** Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.
> […]
> **2. Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização**

[220] TCE/011641/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, **empregada em atividade-fim da instituição** ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo **plano de cargos e salários** do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, **elemento de despesa 34** – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.
> […]
> A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público […].(grifos do original e acrescentados pela Auditoria)

Mediante a Solicitação n° 04/2021-PLQM, de 12/03/2021, a Auditoria requereu esclarecimentos à SAIS quanto ao fato em comento. Em resposta, por intermédio do Ofício GASEC nº 558/2021, datado de 19/04/2021, foi encaminhada pela Chefe de Gabinete da SESAB a manifestação da SAIS, cujo excerto destacado encontra-se descrito a seguir:

> […]
> Inicialmente, cabe esclarecer que esta Secretaria da Saúde realiza a compra dos serviços de saúde, visando subsidiar o processo de contratação de forma mais eficiente e vantajoso para os usuários desses serviços, razão pela qual classifica as despesas correspondentes no elemento 39.
> Nesse sentido, oportuna referência ao Parecer n° PA-NSESAB-AFS-402-2017, acolhido pela Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Estado, no qual consta que: "[...] inexistem obstáculos legais a contratação de prestação de serviços de saúde, como o próprio Tribunal de Contas da União já reconheceu, haja vista a demanda e a impossibilidade de seu atendimento unicamente na forma direta pelo Poder Publico, como se depreende da leitura do Acórdão TCU n° 352/2016".
> Sem embargo, importante assinalar a publicação da Portaria nº 377, de 08 de julho de 2020, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional/ME, que ao estabelecer prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores, dispôs, no art. 1º:
> Art. 1º Até o final do exercício de 2020, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.
> § 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.
> § 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.
> O §2º da citada Portaria contempla permissivo, excepcional, para os exercícios de 2018 a 2021, para que os montantes referidos no caput não sejam considerados no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante.
> Ademais, em decorrência dos termos da citada Portaria, bem assim da nota técnica SEI nº 45799/220/ME, da Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, a Comissão de Acompanhamento das Contas de Governo, apresentou a esse Eg. Tribunal, em 31/12/20 p.p, Plano de Ação alusivo às contas de Governo, com indicativo de instituição de Grupo de Trabalho, com representantes das Secretarias de Estado (SAEB, SEFAZ, SEPLAN e SESAB) e da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE), com vistas à implementação da avaliação e adequação dos instrumentos contratuais, referidos no §1º, do art. 1º, da Portaria nº 377/2020.

A argumentação apresentada pela Secretaria não tem como prosperar, pois o instrumento citado pelo gestor, a Portaria ME/SEF/STN nº 377/2020[221], se aplica tão somente ao subitem **(3)**, do item **04.01.02.01**, da 10ª edição do MDF, conforme destacado a seguir:

> **04.01.02.01 Despesa com Pessoal**
> […]
> **3. Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta**
> Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.
> […]
> Em relação às organizações da sociedade civil, **esclarece-se que esse entendimento aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública** ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público. Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação que é custeada com os recursos repassados pelo poder público. (grifo do original e acrescentados pela Auditoria)

Acrescente-se que a Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME, também citada pelo gestor em sua resposta, tem por objetivo dar cumprimento apenas ao disposto na Portaria STN nº 377/2020, aplicável ao subitem **(3)**, do item **04.01.02.01**, da 10ª edição do MDF, conforme já relatado.

[221] Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item **04.01.02.01 (3)** da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Dessa forma, as justificativas apresentadas pela SESAB não se aplicam ao fato em comento, pois fazem alusão a situação diversa da pontuada pela Auditoria, ou seja, se aplicam às situações em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública, ou seja, unidades de saúde geridas indiretamente pela SESAB, cujo montante dos recursos utilizados no custeio das despesas com pessoal relacionado a atividade-fim deve ser controlado de forma gerencial em contas de controle específicas, e registrado no elemento de despesa 85 - Transferências por meio de Contrato de Gestão, criado para ser utilizado nas transferências às organizações sociais ou outras entidades privadas sem fins lucrativos para execução de serviços no âmbito do contrato de gestão firmado com o Poder Público. Segundo a referida Nota Técnica, até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais, bem como os procedimentos de prestação de contas para o cumprimento integral das disposições da Portaria, uma vez que as regras serão plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022.

Cabe registro que a SESAB também se utiliza de compra de serviços junto a essas instituições, como, por exemplo, a compra de leitos em hospitais ou a realização de exames médicos específicos em usuários do SUS, e que não são consideradas no cômputo da despesa com pessoal para fins dos limites da LRF, visto que se encontram devidamente classificadas no elemento de despesa 39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e, portanto, não abrangidas pela Auditoria no ponto em comento.

No presente caso, dentre as três hipóteses diferenciadas apresentadas de contratação (junto às mesmas PJs e OS's) de que a SESAB se utiliza, por meio de contratos específicos e de naturezas divergentes, por meio dos quais são prestados serviços distintos à Secretaria, as despesas em questão, objeto de análise da Auditoria, estão diretamente relacionadas aos contratos e pagamentos efetuados cujos objetos consistem na prestação de serviços médicos e multiprofissionais de saúde (terceirização de mão de obra) para atender às unidades de saúde sob gestão direta da SESAB, configurando-se, portanto, em situações claramente distintas e, conforme estabelece o item **04.01.02.01 (2)** da 10ª edição do MDF, devem ser registradas no elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização, não sendo pertinentes as alegações apresentadas para sanar a irregularidade apontada.

Assim, esta Auditoria sustenta a irregularidade da classificação realizada pela SESAB, levando em consideração que o apontamento se refere às contratações de entidades para fornecimento de mão de obra, conforme constatado in loco, para substituição de servidor, na atividade finalística da secretaria, e sua contabilização no elemento de despesa 39 ao invés do 34, procedimento que distorce o cálculo referente ao limite imposto pela LRF e tem sido recorrentemente apontado em relatórios de auditorias anteriores deste TCE/BA, referentes às prestações de contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

da SAIS dos exercícios de 2012 e 2013, bem como das contas da UJ SESAB/SAIS relativas aos exercícios de 2015 a 2019.

Em relação à divergência de R$564,33 milhões nos cálculos efetuados pela Auditoria, ela se refere ao montante considerado indevidamente pelo Poder Executivo como dedução do cômputo da despesa de pessoal, no item "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", cujas despesas foram financiadas com as seguintes fontes:

- "209 – Indenizações Extr. Óleo Bruto, Xisto Betum e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração Recurso Miner. EC nº 19/14", no valor de R$162,26 milhões;
- "260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial)", no valor de R$402,07 milhões.

Acompanhando o entendimento da Auditoria, quando do exame das Contas do exercício de 2019, exceto quanto à fonte 260, o Tribunal Pleno do TCE/BA formulou recomendação na parte alusiva à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, item "c" do Parecer Prévio, no sentido de que o Poder Executivo se abstivesse de deduzir, no cálculo da despesa com pessoal, as despesas com inativos e pensionistas que sejam custeadas com recursos oriundos de transferências de royalties e de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos. Em relação ao recurso da cessão (Fonte 213) não houve contabilização no exercício de 2020, restando a situação regularizada.

No que se refere a Fonte 209, no Plano de Ação apresentado a este Tribunal, a Administração discorda do entendimento deste TCE/BA, limitando-se a afirmar que a Emenda Constitucional Estadual nº 19, de 12/03/2014, que deu redação ao art. 204 da CE/1989, considera os recursos dos royalties como uma receita própria do Fundo de Previdência.

Ocorre que esses mesmos argumentos já foram enfrentados por este Tribunal no exercício de 2019, o qual manifestou seu entendimento no sentido de que os aportes vinculados a essa fonte, apesar de terem sido orçamentariamente destinados ao FUNPREV, não podem ser considerados recursos próprios do RPPS porque não são receitas diretamente arrecadadas pelo respectivo Fundo, conforme prevê o art. 19, §1º, inciso VI, da LRF. No caso dos recursos de royalties, eles pertencem ao Estado e não ao RPPS, ficando afastada a dedução das despesas por eles custeadas. São aportes para a cobertura de deficit financeiro e não podem ser consideradas receitas diretamente arrecadadas.

Ocorre que o Estado da Bahia impetrou Mandado de Segurança Cível 8000826-74.2020.8.05.0000 contra ato imputado ao TCE/BA, referente ao acórdão proferido no Processo TCE/007705/2019, relativo ao acompanhamento da LRF do 1˚ quadri-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

mestre de 2019. Os magistrados da Seção Cível de Direito Público concederam o referido mandado nos termos do voto do Relator, a seguir transcrito:

> […]
> **a)** invalidar o ato coator, no ponto em que considerou, no alerta emitido contra o Poder Executivo, que as despesas com inativos, custeadas por recursos advindos de receitas de royalties, deveriam ser incluídas no cômputo de despesas com pessoal do Estado, ao arrepio do disposto no art. 19, § 1, VI, "c", da Lei de Responsabilidade Fiscal; **b)** por consequência, declarar que tais recursos devem estar excluídos da operação das despesas com pessoal; [...]

A Auditoria não concorda com os argumentos trazidos na decisão judicial, que se limitou a reproduzir justificativas anteriormente apresentadas pelo Estado. O cerne da questão não reside se a Fonte 209 é receita que deve ou não ser aportada em fundos previdenciários, isto está claro, mas sim se ela é considerada recurso vinculado, portanto elegível como rubrica dedutível no cálculo da despesa com pessoal. O mandato de segurança em nenhum momento enfrenta este aspecto, em nenhum momento referencia dispositivos da LRF.

Ademais, fato superveniente a referida decisão veio de modo preciso **ratificar o entendimento da Auditoria.** Ocorre que a LC Federal n° 178, de 13/01/2021 trouxe modificações importantes na LRF, com repercussão no cálculo da despesa com pessoal. O art. 19 da LRF, inciso VI, passou a ter a seguinte redação:

> Art. 19.
> […]
> § 1° Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas:**
> VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
> b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
> c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Da simples leitura do supracitado dispositivo, constata-se que o recurso da Fonte 209 não se enquadra em nenhum das alíneas acima.

Quanto ao cômputo das despesas pagas mediante a fonte 260 – Transferência do BAPREV (Decisão Judicial), no exame das Contas do exercício de 2018, a decisão do Tribunal Pleno acompanhou o posicionamento do Ministério Público de Contas,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

que divergiu do entendimento da Auditoria e da STN, sob os seguintes argumentos, cujos trechos foram destacados no Parecer (Ref. 2219222-1 – fls. 129-130):

> [...]
> Como se nota, a **decisão judicial** do TJ/BA, ao permitir que as receitas do BAPREV fossem direcionadas ao pagamento de benefícios de inativos e pensionistas atrelados ao FUNPREV, proporcionou a **eliminação da principal característica do plano de segregação de massas que é a incomunicabilidade entre os fundos em repartição e em capitalização quanto aos respectivos beneficiários, recursos e obrigações.**
> A partir da publicação da referida decisão monocrática, a divisão do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia - RPPS/BA em BAPREV e FUNPREV, como idealizado pela Lei Estadual nº 10.955/2007, **passou a ter relevância apenas do ponto de vista contábil**, porque, repise-se, os recursos próprios do BAPREV vêm sendo sistematicamente direcionados para pagamento de beneficiários do FUNPREV.
> Nesse sentido, **enquanto não for reformada a decisão do TJ/BA**, no plano fático, a divisão entre o BAPREV e o FUNPREV inexistirá, razão por que os recursos próprios de ambos, podendo ser utilizados para pagamentos de quaisquer beneficiários, deverão, como consequência da aludida decisão, ser deduzidos da despesa bruta com pessoal, na forma como constou nos demonstrativos apresentados. (grifos da Auditoria)

Entretanto, a Auditoria mantém seu posicionamento acompanhando o entendimento da STN, a quem compete a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas e que considera que os recursos oriundos da decisão judicial monocrática de transferências de recursos do BAPREV são caracterizados como cobertura da insuficiência financeira do FUNPREV, portanto, não podem ser deduzidos para cômputo da despesa com pessoal.

A STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 17/2018/GDESP/COREM/SURIN/STN-MF, de 21/12/2018, em atendimento à consulta da Auditoria, se pronunciou nos seguintes termos:

> 8. Neste sentido, foi realizada consulta por e-mail à Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF, coordenação responsável pela elaboração do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN.
> [...] **o entendimento expresso no MDF é que para que as despesas com pessoal custeadas com recursos vinculados ao RPPS sejam passíveis de dedução para cômputo da despesa, é necessário que tenha sido instituída alguma forma de equilíbrio financeiro e atuarial conforme regras da Secretaria de Previdência. Caso algumas das medidas de equilíbrio não tenham sido implementadas, o fato de vincular alguns recursos ao RPPS tem o mesmo significado de fazer o aporte financeiro nos casos de *deficit*.** A diferença nesse caso é que, ao invés do recurso ir para o tesouro do ente e depois ser repassado ao RPPS, o recurso está sendo direcionado diretamente ao RPPS, **mas a essência é a mesma.**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Esse entendimento vale também para os planos financeiros no caso da segregação das massas. Esse plano será sempre deficitário e independentemente de haver alguma vinculação de recursos para esse plano, esses recursos continuarão a ser tratados como repasse financeiro e as despesas custeadas com eles não poderão ser deduzidas. (grifos da Auditoria)

Ademais, resta clara a definição do que deve ser contemplado no item "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", conforme MDF, na sua 8ª edição (fl. 504):

2. Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados
Recursos vinculados ao RPPS são os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu *superavit* financeiro.
[...]
No entanto, deve-se observar as regras contidas na Portaria MPS 746 de 27 de dezembro de 2011, que determina que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos. Consoante o disposto no Art. 40 da Constituição Federal, a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que trata das regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, estabelece que os entes federativos devem garantir tanto o equilíbrio financeiro quanto o atuarial dos respectivos regimes próprios. A avaliação financeira do RPPS leva em consideração as receitas e as despesas apuradas no exercício financeiro, podendo haver *superavit* ou *deficit* financeiro.
Assim, nos casos em que o RPPS apresente *deficit* financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá arcar com o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro.
[…]
Caso essa avaliação indique *deficit* atuarial, a Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, define formas de se promover o equilíbrio, sendo uma delas a elaboração de plano de amortização, estabelecido em lei, com prazo máximo de 35 anos para a acumulação dos recursos necessários à cobertura total desse deficit.
O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição patronal suplementar ou em aportes periódicos para cobertura do *deficit* atuarial. As alíquotas de contribuição patronal suplementar são classificadas no elemento de despesa 13 – Contribuições Patronais, e os aportes periódicos para cobertura de *deficit* atuarial no elemento 97– Aportes para cobertura de *Deficit* Atuarial.
Outra opção para o equacionamento do *deficit* atuarial do RPPS é a segregação das massas de seus segurados, ou seja, a separação, a partir de uma data de corte, dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro ou o Plano Previdenciário.
Ressalta-se que a segregação das massas será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.
Para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem *deficits* financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao *deficit* do exercício (*deficit* financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.
O mesmo acontece com o Plano Financeiro dos regimes que tenham optado pela segregação das massas. Nesse caso, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente para a cobertura da insuficiência do Plano Financeiro não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal. Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente, repassados por meio de interferência financeira ou por alguma forma de aporte. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de *deficit* financeiro.
Ressalta-se que os recursos aportados no regime de previdência somente poderão ser considerados recursos próprios do RPPS quando houver a instituição formal de algumas das formas de equilíbrio estabelecidas na Portaria MPS nº 403. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme as regras estabelecidas na citada portaria, qualquer aporte de recursos no RPPS será considerado aporte para cobertura de *deficit* financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício. Nesse caso, as despesas custeadas com esses aportes não poderão ser deduzidas para o cálculo da despesa total com pessoal. (grifo da Auditoria)

Diante do exposto, tomando como parâmetro a decisão do Tribunal Pleno e do Mandato de Segurança Cível pela possibilidade de inclusão do valor de R$564,33 milhões como dedutível da despesa com pessoal, o percentual do Poder Executivo atingiu 42,86%, enquanto o Consolidado dos Poderes ficou em 51,63%, ambos, abaixo do limite de alerta.

O total dos gastos realizados pelo Estado da Bahia com pessoal de todos os poderes e órgãos está demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 95 – Relação entre despesa com pessoal e RCL – consolidado

Em R$ milhões

Discriminação	Consolidado		
	Publicado	Apurado pela Auditoria conf. decisões TCE/BA e TJ/BA(2)	Diferença
Despesa Bruta com Pessoal	**23.977,68**	**24.698,75**	**-721,07**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	45,97	45,97	0,0
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	688,47	688,47	0,0

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Discriminação	Consolidado		
	Publicado	Apurado pela Auditoria conf. decisões TCE/BA e TJ/BA(2)	Diferença
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	300,23	300,23	0,0
(-) Inativos com Recursos Vinculados	4.163,41	4.163,41	0,0
(=) Despesa Total de Pessoal	**18.779,60**	**19.500,67**	**-721,07**
RCL(1)	**37.772,85**	**37.772,85**	**0,0**
Participação da Despesa com Pessoal na RCL (%)	**49,72**	**51,63%**	**-1,91%**

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal, Sistema FIPLAN Gerencial e cálculos da Auditoria.
Notas: (1) RCL ajustada conforme art. 166, §13, da CF/1988.
(2) Na rubrica "Inativos com Recursos Vinculados", foi considerada, nos cálculos efetuados pela Auditoria, a inclusão da Fonte de Recursos 260 – Transferência Baprev, no montante de R$495,41 milhões (Poder Executivo e demais Poderes), conforme decisão do Pleno no bojo do Parecer Prévio das Contas do exercício de 2018 e da Fonte 209 – Indenizações Extr. Óleo Bruto, Xisto Betum e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração Recurso Miner. EC nº 19/14, no valor de R$162,26 milhões, conforme decisão proveniente do Mandado de Segurança Cível 8000826-74.2020.8.05.0000.

Ressalte-se que os cálculos efetuados pela Auditoria em função da Sentença proferida nos autos da Ação Civil nº 0525175-62.2016.8.05.0001, em trâmite na 8ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, e do Agravo nº 0009599-89.2016.8.05.0000, não foi considerado o montante de R$405,21 milhões relativo ao IRRF dos servidores do Poder Judiciário. Sem o efeito dessa decisão, o Poder Judiciário ultrapassaria o limite prudencial definido na LRF, enquanto o Consolidado ainda se manteria abaixo do limite de alerta.

Neste aspecto, é de vital importância destacar os efeitos da LC Federal nº 178/2021, pois ela vem de modo direto robustecer o posicionamento da Auditoria, do pleno deste TCE/BA e do Tesouro Nacional.

A LC Federal nº 178/2021 trouxe inovações especialmente, quanto às disposições de determinados artigos da LRF. O art. 18 da LRF passou a viger, acrescido do parágrafo terceiro com a seguinte redação:

> §3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, **sem qualquer dedução ou retenção**, **ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal**". (grifo da Auditoria)

Portanto, a **única dedução da remuneração bruta do servidor que a Lei, em sua literalidade objetiva e exaustiva, admite é do chamado "abate teto", ou seja, a redução da remuneração atribuída a servidor para conformá-la ao teto remuneratório fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal**, deste modo, inviável continuar admitindo que se exclua da despesa com pessoal para os fins previstos na LRF a parcela de **imposto de renda retido na fonte**, fulminando, salvo melhor juízo, decisões ou normas anteriores que permitam tal dedução.

Em suma, considerando-se os valores apresentados nas tabelas anteriores, verifica-se que os percentuais de gastos com pessoal do Poder Executivo e do consolidado dos poderes e dos órgãos correspondem a 42,86% e 51,63% da RCL, respectiva-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

mente, sendo importante destacar que o Poder Executivo encontra-se abaixo do limite de alerta previsto no art. 59 da LRF, conforme demonstrado na tabela a seguir.

TABELA 96 – Participação da Despesa com Pessoal na RCL

Em %

Poder/Órgão	Limite Legal (art. 20)	Limite Prudencial (art. 22)	Limite para Alerta (art. 59)	Participação em 2020	
				Publicado	Apurado pela Auditoria conf. decisão TCE/BA
Consolidado	60,00	57,00	54,00	49,72	51,63
Executivo	48,60	46,17	43,74	40,95	42,86

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal e Sistema FIPLAN Gerencial.

2.9.2.2 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Ressalva
À contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R$721,07 milhões, contrariando o art. 18, §1° da LRF.
Determinação ao Governo do Estado
Que a contabilização de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, seja realizada no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, §1° da LRF.

2.9.3 Previdência Oficial do Estado

2.9.3.1 Limite de Gastos com Inativos e Pensionistas

De acordo com a Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, os Estados são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos respectivos regimes próprios decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Conforme apresentado nas DCCEs de 2020, fl. 215, o Tesouro Estadual repassou para o FUNPREV recursos da ordem de R$4.530,6 milhões, visando à cobertura do seu deficit financeiro.

Ademais, conforme demonstrado nas DCCEs de 2020, fl. 217, a relação de 1,01 entre a contribuição patronal do Estado da Bahia para o custeio da previdência e a contribuição dos segurados encontra-se dentro do limite legal (2,00) estabelecido pela Lei Federal nº 9.717/1998. A contribuição patronal não pode exceder o dobro da contribuição dos segurados.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.9.3.2 Criação ou Majoração de Benefícios Previdenciários

Em seu art. 17, §1º, a LRF condiciona a criação e/ou a majoração de benefícios previdenciários à elaboração de uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro com a indicação da origem dos recursos para o custeio do acréscimo das despesas.

Quanto a majoração na remuneração dos servidores ativos e, consequentemente, nos benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas, não identificamos, no exercício sob comento, atos concessivos desta natureza.

2.9.3.3 Gestão Previdenciária

2.9.3.3.1 Fragmentação das Atividades do RPPS/BA que deveriam estar sob a Responsabilidade do Órgão Gestor Único

A gestão do RPPS/BA é realizada pela Superintendência de Previdência (SUPREV), vinculada à SAEB, que tem como propósito centralizar a gestão previdenciária, concentrando as funções de gerir, administrar e operacionalizar o Regime de Previdência, incluindo a arrecadação, a gestão dos recursos e a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários.

A SUPREV foi instituída como o órgão gestor único da Previdência no Estado a partir da publicação da Lei Estadual nº 10.955/2007, em atendimento às regras da Reforma da Previdência do Governo Federal, estabelecida pela Emenda Constitucional Federal nº 41/2003.

A EC Federal nº 41/2003 vedou a existência de mais de uma unidade gestora do RPPS/BA, em cada ente estatal, ressalvado o regime de previdência dos servidores militares. Essa inovação teve por objetivo conceder uniformidade ao RPPS/BA de cada ente, evitando que, por meio da criação ou da aplicação diferenciada de regras, se criem privilégios em favor de Poderes, órgãos ou categorias, além de possibilitar o desenvolvimento de uma estrutura administrativa com um maior grau de especialização, profissionalização e capacitação técnica, tanto no que se refere à concessão dos benefícios como à gestão dos recursos previdenciários.

Entretanto cabe mencionar a existência de processos judiciais, movidos pelas Associações dos Magistrados (AMAB) e dos Procuradores (AMPEB), Mandados de Segurança nºs 0015662-96.2017.8.05.0000 e 0013580-92.2017.8.05.0000, respectivamente, que visaram manter, junto ao TJ/BA e ao MP/BA, o controle e a gerência dos inativos desses órgãos.

Esse privilégio foi obtido legalmente mediante ações judiciais promovidas por associações de direito privado que questionaram o dispositivo legal que instituiu a SUPREV como órgão único para gerir a previdência social dos servidores estaduais, argumentando que isso interferiria na autonomia administrativa e financeira dos órgãos. A pretensão seria manter no Poder Judiciário Estadual e no Ministério Público a gestão da previdência de seus inativos e pensionistas. Essa alternativa

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

jurídica vai de encontro ao texto constitucional ao possibilitar a existência de mais de um órgão para gerir a previdência social dos servidores do Estado da Bahia, além de impedir a transparência de informações concernentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Embora o pagamento continue sendo feito no âmbito da SUPREV, somente com a existência de unidade gestora única, responsável pela concessão, pelo pagamento e pela manutenção dos benefícios, será possível assegurar que as regras de cálculo, concessão e reajustamento serão aplicadas de modo uniforme para os servidores de todos os órgãos, categorias e Poderes.

Enquanto os benefícios continuarem sendo concedidos e pagos de forma descentralizada, poderá haver uma maior margem para erros, privilégios e fraudes. Dessa forma, a fragmentação e a heterogeneidade sob os aspectos legal e institucional, podem possibilitar a existência de diferentes regras entre poderes, órgãos e categorias profissionais e prejudicam a administração e a transparência do sistema.

Sobre o assunto, por meio do Ofício nº 018/2021, foram requeridos esclarecimentos a SAEB, quanto ao andamento dos referidos processos e que medidas/ações foram ou estão sendo tomadas pelo órgão para reverter este quadro que permanece desde 2017. Em resposta, a Secretaria encaminhou Ofício da PGE, datado de 31/03/2021, onde a Procuradoria se limitou a informar que o MS 0015662-96.2017.8.05.0000 (impetrado pela AMAB) e o MS 0013580-92.2017.8.05.0000 (impetrado pela AMPEB), "[…] com os quais são impugnados, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, a instituição de unidade gestora única do regime previdenciário e, assim, a vigência do art. 40, §20, da CF/88 e o art. 1º da Lei n. 11.357/2009, não tiveram ainda decisões de mérito proferidas no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia."

2.9.4 Endividamento Público

A LRF enfatiza o dever de se controlar o nível de endividamento dos entes públicos, dispondo, no art. 32, sobre a observância aos limites e às condições fixadas pelo Senado Federal. As Resoluções do Senado Federal nºs 40, de 20/12/2001, e 43, de 21/12/2001, regulamentaram os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária, bem como os limites e as condições de autorização das operações de crédito interno e externo, inclusive concessão de garantias.

No quadro a seguir, foram resumidas as informações mais relevantes quanto ao cumprimento dos limites inerentes ao endividamento do Estado, relacionados principalmente com a RCL, presentes às fls. 238-242 das DCCEs de 2020.

QUADRO 13 – Resumo das informações sobre os limites de endividamento

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Limite	Referencial	Índice		Situação
		Limite legal	Apurado em 2020	
Para a dívida consolidada líquida	RCL	Até 200,00%	56,9%	Cumprido
Para liberações de operações de crédito no ano	Despesas de Capital	Até 100,00%	19,6%	Cumprido
Do montante global das operações de crédito realizadas	RCL	Até 16,00%	2,2%	Cumprido
Para os dispêndios no ano	Média Projetada da RCL	Até 11,50%	3,2%	Cumprido
Para concessão de garantias de valores	RCL	Até 22,00%	0,2%	Cumprido

Fonte: DCCEs de 2020.

A Auditoria aplicou procedimentos objetivando avaliar a coerência dos valores, saldos e cálculos realizados para a apuração dos índices, com base nos critérios estabelecidos no manual do STN, tendo sido constatado, no tocante ao limite para a dívida consolidada líquida, que, conforme comentado nos itens 2.7.2 e 2.8.5 desta Seção Analítica, as deduções da dívida consolidada, apresentadas no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (fl. 867 das DCCEs de 2020), encontravam-se subavaliadas em R$17,3 milhões, em virtude da não regularização de saldos contábeis de bancos (R$0,3 milhões) e de divergências identificadas entre os saldos nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos do Sistema FIPLAN (R$17,0 milhões).

Além dos limites apresentados no quadro acima, regulamentados pelo Senado Federal e apurados pela SEFAZ, a STN apura a Capacidade de Pagamento (CAPAG), tendo o Estado da Bahia obtido classificação de CAPAG “C” no exercício de 2020. A Auditoria solicitou esclarecimentos à SEFAZ quanto às medidas que vem sendo adotadas pelo Estado para obter melhor classificação neste índice, tendo sido informado, por meio do Processo SEI nº 013.0007.2021.0007052-86, que:

> […] a avaliação da CAPAG do Estado da Bahia a ser avaliada em 2021, referente aos dados de 2020, seguindo metodologia estabelecida na Portaria MF nº 501, de 23 de novembro de 2017, e os conceitos e procedimentos definidos na Portaria STN nº 373, de 8 de julho de 2020, deverá ter evolução para a classificação B.

Ainda de acordo com informações constantes no referido processo:

> […] a evolução do indicador, a ser confirmado pela STN, é resultado do esforço do Estado em alcançar a evolução no indicador de poupança corrente, que era decisivo para a atual classificação C, tendo em vista que os indicadores de Endividamento e Liquidez já contribuíam para a classificação mais positiva.

2.9.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Melhorar a classificação do indicador Poupança Corrente, como forma de, assim, obter classificação de CAPAG “B”, habilitando-se a receber garantia da União na contratação de operações de crédito.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.9.5 Parcerias Público-Privadas (PPPs)

O art. 28 da Lei Federal nº 11.079, de 30/12/2004, definiu, como limite para realização de despesas com contratos de PPP, o percentual de 5,00% da RCL projetada para os dez exercícios seguintes, sob pena de o Estado ficar impedido de receber, da União, transferências voluntárias ou garantias.

O Demonstrativo das PPPs, constante à fl. 229 das DCCEs de 2020, indica que se encontravam vigentes, em 2020, nove contratos de PPP, sendo quatro de concessão patrocinada, do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, do Sistema Viário BA-052, do VLT do Subúrbio Salvador e do Sistema Viário Oeste (incluindo a Ponte Salvador Itaparica), e outros cinco de concessão administrativa, conforme a seguir detalhado:

TABELA 97 – Resumo dos Contratos de PPP

Em R$ milhões

Objeto do Contrato	Ano de assinatura	Duração	Despesas em 2020	Concessionária
Ente Federado, exceto estatais Não Dependentes			**851,4**	
Hospital do Subúrbio	2010	10 anos	207,0	PRODAL Saúde S.A.
Arena Fonte Nova	2010	35 anos	174,1	Fonte Nova Negócios e Participações S.A.
Instituto Couto Maia	2013	21,4 anos	64,2	Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S.A.
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas	2013	30 anos	278,7	Companhia do Metrô da Bahia
Diagnóstico por Imagem	2015	11,5 anos	112,2	Rede Brasileira de Diagnósticos SPE S.A.
Sistema BA-052	2018	20 anos	15,2	Concessionária Estrada do Feijão SPE S.A.
VLT do Subúrbio Salvador	2019	20 anos	0,0	Metrogreen Skyrail Concessionária da Bahia S/A
Sistema Viário do Oeste	2020	35 anos	0,0	Concessão do Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica
Estatais Não Dependentes			**84,3**	
Emissário Submarino (*)	2006	18 anos	84,3	Concessionária Jaguaribe S/A
Total			**935,7**	

Fonte: Demonstrativo das PPPs – DCCEs de 2020.
Nota: (*) Contrato firmado pela EMBASA. Despesas não incluídas para fins de consolidação das DCCEs.

Da análise dos dados do citado demonstrativo, observa-se que o estado da Bahia, em 2020, realizou despesas com o pagamento de contraprestações equivalendo a 2,25% da RCL, cumprindo o limite estabelecido para PPPs.

Ficou evidenciado, também, que, com base nas estimativas para as receitas e despesas dessa natureza para os próximos 10 anos, não seria ultrapassado o limite de 5,00% indicado na Lei Federal.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.9.6 Resultado Primário

O Resultado Primário é a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras ou fiscais). Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo Estado e o valor obtido indica se os níveis de arrecadação primária são suficientes para suportar os gastos primários. Sendo o resultado superavitário, os recursos são direcionados para o pagamento de serviços da dívida e para a redução de seu estoque. No caso de haver deficit primário, ocorre o crescimento da dívida pública.

O Resultado Primário apresentado nas DCCEs de 2020, fls. 847-848, foi de superavit, no montante de R$2.980,9 milhões, ante o deficit de R$510,8 milhões autorizado pela LDO/2020.

Importa registrar que, em termos reais, considerando-se a inflação do período, que atingiu 23,07% (IGPDI/FGV), verificou-se a queda de 13,29% nas receitas fiscais realizadas no exercício de 2020, em comparação com o apurado no exercício de 2019.

Por outro lado, as despesas fiscais empenhadas pelo Estado tiveram queda mais expressiva, já que, na comparação do executado no exercício de 2020 com a despesa empenhada no exercício de 2019, verifica-se a redução, em termos reais, de 16,64%, como demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 98 – Receitas e despesas primárias dos exercícios 2019 e 2020

Em R$ milhões

Descrição	Exercício 2019 (A)	Exercício 2020 (B)	Variação % ((B-A)/A)
Receitas Primárias	54.903,0	47.605,3	(13,29)
Despesas Primárias	53.845,8	44.885,7	(16,64)

Fontes: SICONFI e relatórios extraídos do Sistema FIPLAN Gerencial.

A situação relatada evidencia que, apesar do impacto da pandemia da COVID-19 nas receitas realizadas pela Bahia durante o exercício de 2020, o Estado obteve resultado primário superavitário.

Há que se ponderar, entretanto, que, no campo das despesas fiscais, verificou-se retração de 16,36% no nível de investimentos, quando se comparam as despesas empenhadas nessa rubrica nos exercícios 2019 e 2020, como demonstrado na tabela seguinte:

TABELA 99 – Investimentos de 2019 e 2020, em termos reais

Em R$ milhões

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Despesas Primárias empenhadas	Valor real		Variação %
	Até o sexto bimestre dos exercícios		
	2019 (A)	2020 (B)	((B-A)/A)
Investimentos	2.956,6	2.472,8	-16,36

Fontes: Valores base foram extraídos nos Demonstrativos Bimestrais do Resultado Primário disponíveis no SICONFI.
Nota: O valor relativo ao exercício 2019 foi atualizado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI – acumulado até Dez/2020).

Merece registro também o fato de que o último exercício em que se apurou resultado primário deficitário foi o de 2018, conforme demonstrado na tabela seguinte:

TABELA 100 – Resultado Primário dos exercícios 2018 a 2020, em termos nominais

Em R$ milhões

Exercício	Resultado Primário
2018	(76,4)
2019	1.009,1
2020	2.980,9

Fontes: SICONFI e relatórios extraídos do Sistema FIPLAN Gerencial, relatórios das auditorias de acompanhamento da LRF referentes aos terceiros quadrimestres dos exercícios 2018 a 2020.

Do exposto, verifica-se que, nos dois últimos exercícios, em termos nominais, houve crescimento do resultado primário, o que revela controle fiscal e consequente ampliação do suporte financeiro para adimplemento das despesas referentes aos serviços da dívida pública.

2.9.7 Resultado Nominal

O resultado nominal apresenta a diferença entre os saldos da Dívida Fiscal Líquida (DFL) relativos a dois períodos. Pela metodologia abaixo da linha, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) em 31 de dezembro do exercício anterior em relação ao apurado no período de referência. Já pela metodologia acima da linha, representa o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário o saldo da conta de juros, ou seja, a diferença entre os juros ativos e juros passivos.

A LRF determina que o Demonstrativo do Resultado Nominal acompanhará o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, devendo esse resultado ser apresentado bimestral e anualmente, demonstrando a variação acumulada da DFL ao longo do ano. É apresentado, a seguir, o resultado nominal do exercício de 2020 apurado pela Auditoria:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 101 – Resultado Nominal do Exercício de 2020

Em R$ milhões

Especificação	Saldo				Diferença (C – D)
	SEFAZ	Auditoria	SEFAZ	Auditoria	
	Em 31/12/2019 (A)	Em 31/12/2019 (B)	Em 31/12/2020 (C)	Em 31/12/2020 (D)	
Dívida Consolidada (I)	**25.835,4**	**25.835,4**	**28.616,0**	**28.616,0**	**0,0**
Deduções (II)	**4.308,7**	**4.300,2**	**7.104,1**	**7.121,4**	**-17,3**
Disponibilidade de Caixa	3.518,2	3.509,7	5.822,6	5.839,9	-17,3
Disponibilidade de Caixa Bruta	4.008,9	4.000,4	6.278,8	6.296,1	-17,3
(-) Restos a Pagar Processados	490,7	490,7	456,2	456,2	0,0
Demais Haveres Financeiros	790,5	790,5	1.281,5	1.281,5	0,0
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I-II)	**21.526,7**	**21.535,2**	**21.511,9**	**21.494,6**	**17,3**
Resultado Nominal – Abaixo da Linha	**SEFAZ (A–C)**		**Auditoria (B–D)**		**Diferença**
	14,8		**40,6**		**(25,8)**
Resultado Nominal Ajustado – Abaixo da Linha	**Até o 6º Bimestre 2020**				
	SEFAZ		**Auditoria**		**Diferença**
	3.507,4		**3.533,2**		**(25,8)**

Resultado Nominal Acima da Linha	
Cálculo do Resultado Nominal Acima da Linha	**Até o 6º Bimestre / 2020**
Resultado Primário – Acima da Linha (IV)	2.980,9
Juros Nominais	
Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos (V)	134,7
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (VI)	540,2
Resultado Nominal Acima da Linha (IV)+(V–VI)	**2.575,4**
Meta Fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO	(1.206,6)

Fontes: Demonstrativos do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2020 e da Dívida Consolidada Líquida do terceiro quadrimestre de 2020.

O resultado nominal ajustado abaixo da linha, apresentado no Demonstrativo do Resultado Nominal do sexto bimestre de 2020 (R$3.507,4 milhões), estava a menor em R$25,8 milhões em relação ao apurado pela Auditoria (R$3.533,2 milhões) em função da divergência identificada na auditoria do terceiro quadrimestre de 2019 (R$8,5 milhões), bem como dos aspectos comentados nos itens 2.7.2 e 2.8.5 deste Relatório.

Não obstante as divergências apontadas pela Auditoria, de acordo com o item 03.06.02.02 do MDF 10ª edição, o valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta do resultado nominal deve ser o apurado pela metodologia acima da linha. Assim, o Resultado Nominal – Acima da Linha apurado nesse exercício apontou para o atingimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2020 (R$1.206,6 milhões).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.9.8 Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF)

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União. Suas regras e condições foram determinadas pela Lei Federal nº 9.496, de 11/09/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001. O Estado da Bahia firmou com a União, em 01/12/1997, o Contrato nº 006/97-STN/COAFI de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas.

Em 27/10/2020, o Estado da Bahia apresentou a 19ª revisão do Programa, contendo o diagnóstico sucinto da situação econômico-financeira do Estado, os objetivos e a estratégia do ajuste fiscal proposto pelo Estado, as metas ou compromissos estabelecidos pelo Estado em conformidade com o artigo 2º da Lei Federal nº 9.496/1997, bem como a definição da sistemática geral de acompanhamento do Programa e de verificação e revisão das metas ou compromissos relativos ao exercício de 2020 e estimativas para os exercícios de 2021 e 2022.

Para o exercício de 2020, foram definidas as seguintes metas ou compromissos:

- Meta 1: a relação entre a Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL) não deve ultrapassar 91,24;
- Meta 2: o Resultado Primário deve superar R$588 milhões negativos;
- Meta 3: a relação entre a Despesa com Pessoal e a RCL não deve ultrapassar o limite de 57%;
- Meta 4: a arrecadação das Receitas de Arrecadação Própria deve superar R$27.682 milhões;
- Meta 5: composta pelos 3 compromissos:
  a) Encaminhar à STN, até 31 de maio de cada ano, relatório sobre a execução do PAF relativo ao exercício anterior e sobre as perspectivas do triênio seguinte;
  b) Divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os dados e informações relativos ao PAF; e
  c) O Estado deverá rever as classificações orçamentárias e fiscais de suas empresas estatais em dependentes e não dependentes de forma a convergir para as regras previstas na Constituição, na LRF e na Resolução do Senado nº 43, de 21/12/2001, com vistas a garantir que todas as estatais dependentes estejam incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social do exercício de 2022; e
- Meta 6: alcançar disponibilidade de caixa de recursos não-vinculados do Poder Executivo maior ou igual às obrigações financeiras não-vinculadas.

Cabe informa que, em 01/03/2021, a STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 41625/2020/ME, que trata da avaliação definitiva do cumprimento de metas e compromissos do exercício de 2019 do PAF do Estado da Bahia, apontou o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos para este exercício.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Para o exercício de 2020, procedeu-se uma análise prévia sobre o alcance das mencionadas metas, tendo sido verificado o seu cumprimento, conforme quadro a seguir:

QUADRO 14 – Acompanhamento de metas e compromissos do PAF 2020

Meta	Valor apurado TCE/BA	Sentido da Meta	Meta
Meta 1 - Endividamento Dívida /RCL(%)	75,65	<=	91,24
Meta 2 - Resultado Primário (R$ milhões)	2.980,9	>=	-588
Meta 3 - Despesa com Pessoal Despesa pessoal/RCL (%)	51,63	<=	57
Meta 4 - Arrecadação Própria (R$ milhões)	32.245,2	>=	27.682
Meta 6 - Caixa Líquido (R$ milhões	2.543,4	>	0,00

Fontes: Sistema FIPLAN e DCCEs de 2020.
Nota: A meta 5 se refere ao cumprimentos de três compromissos formais.

Cabe destacar que essa análise é um procedimento de acompanhamento realizado pela Auditoria deste TCE/BA, cabendo, entretanto, o parecer definitivo sobre o alcance das metas à STN, conforme estipulado no PAF. Esta manifestação será emitida até o final do primeiro semestre de 2021, mediante emissão de relatório sobre a execução do Programa.

2.10 SAÚDE

2.10.1 Análise do Programa 313

O Programa 313 – Saúde tem como ementa promover a equidade, a universalidade e a integralidade por meio da implementação da rede de atenção à saúde, mediante a descentralização, qualificação e ampliação do acesso às ações e serviços de saúde, reconhecendo as especificidades locorregionais, com ênfase nas populações em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas.

De acordo com o ciclo de políticas públicas e sua estrutura lógica[222], o Programa foi delineado a partir da identificação dos seguintes problemas, que são fatores limitadores à implementação da política de saúde pública no estado da Bahia, quais sejam: Insuficientes avanços na capacidade de gestão, nas competências técnica e científica e na qualidade do atendimento da área de saúde; Baixa capacidade do estado em responder com efetividade às demandas acumuladas no setor de saúde; Recentes alterações nas políticas fiscais para o financiamento do SUS e a extinção de programas ou políticas de apoio às minorias indicam prejuízos das áreas de proteção social e propensão à redução de direitos legalmente estabelecidos; “Tendência

[222] Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/avaliacao_de_desenho/10_P313.pdf. Acesso em: 27 jan. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

ao envelhecimento populacional; e As tendências dos indicadores de saúde nem sempre se difundiram de modo relativamente equânime nas várias Regiões de Saúde (RSs) da Bahia.

Delimitados os problemas, concebeu-se o Programa 313, associando-se a ele 07 Indicadores, 07 Compromissos, 44 Metas e 122 Iniciativas, das quais duas foram alocadas à Secretaria de Segurança Pública (SSP) e outras duas à Secretaria de Relações Institucionais, sendo que a SESAB responde por 100% das Metas definidas para o Programa. A associação destes componentes, segundo a metodologia adotada, deverá expressar o esforço a ser empreendido pelo Estado para resolver ou mitigar os efeitos dos problemas identificados, de modo a promover o alcance dos resultados pretendidos no quadriênio.

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

O Programa 313 foi contemplado, no exercício de 2020, com uma dotação orçamentária inicial de R$5.362,1 milhões e final de R$7.050,9 milhões, o que representa um incremento de R$1.688,8 milhões, sendo que deste valor R$1.027,3 milhões foram, principalmente, de recursos extraordinários destinados às três ações governamentais criadas, em março de 2020, para mitigação dos efeitos da pandemia da COVID-19 (4107 - Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde – COVID-19; 5366 – Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID-19; e 5370 – Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus)

Os recursos orçamentários do Programa 313 foram distribuídos por 7 Compromissos, destacando-se, por sua materialidade, o Compromisso 3, Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente, e o Compromisso 7, Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA, que abarcaram, respectivamente, 49,51% (R$3.362,3 milhões) e 35,67% (R$2.376,4 milhões) do orçamento total. A execução orçamentária desses dois Compromissos registrou um resultado de 94,17%, enquanto que o referido Programa alcançou índice de 89,98%, tendo sido liquidadas despesas no montante de R$6.344,1 milhões, conforme demonstrado na tabela seguinte:

TABELA 102 – Execução orçamentária do Programa 313 por compromisso

Em R$ milhões

Compromisso	Orçado Inicial (A)	Orçado Atual (B)	Liquidado (C)	% (C/B)
1 – Aperfeiçoar as ações de vigilância, proteção, promoção e prevenção em saúde nos territórios e em todos os níveis de atenção	106,0	1.015,9	677,9	66,73
2 – Fortalecer a Atenção Básica de forma integrada e resolutiva	152,2	160,8	153,0	95,14

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Compromisso	Orçado Inicial (A)	Orçado Atual (B)	Liquidado (C)	% (C/B)
3 – Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente	2.989,8	3.362,4	3.141,1	93,42
4 - Promover a valorização do trabalho e do trabalhador no SUS-BA	60,7	77,1	72,1	93,48
5 – Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia	32,0	33,0	22,2	67,15
6 - Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social	17,2	25,3	14,5	57,47
7 – Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA	2.004,2	2.376,4	2.263,3	95,24
Total do Programa 313	**5.362,1**	**7.050,9**	**6.344,1**	**89,98**
Execução Orçamentária dos Recursos Destinados ao Enfrentamento da Pandemia por COVID-19	**0,0**	**1.027,3**	**707,9**	**68,91**

Fontes: Relatório M&A 011/Sistema FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Destacam-se, de acordo com a tabela anterior, os recursos empregados nas três ações orçamentárias destinadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, adicionados aos Compromissos 1 e 7, que absorveram 14,57% do orçamento atual e 11,17% do total liquidado no Programa. Estes recursos foram empregados, principalmente, para pagamento de contratos de prestação de serviço (R$306,1 milhões), envolvendo gestão de unidades hospitalares, credenciamento de leitos clínicos e de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), manutenção de aparelhos e equipamentos; R$127,8 milhões para aquisição de material de consumo, ressaltando-se Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e testes de diagnóstico para detecção da COVID-19; R$88,1 milhões para o pagamento de pessoal e encargos do Grupo Ocupacional de Saúde – COVID-19; R$48,7 milhões em subvenções sociais referentes a transferências para instituições de saúde; além de outras despesas e investimentos, que acumularam R$137,1 milhões.

Registre-se que integra o Compromisso 7 a ação orçamentária Gerenciamento do Serviço Hospitalar e Ambulatorial de Unidade de Saúde Contratualizada e/ou Credenciada ao SUS, que efetuou, no exercício, despesas no valor de R$1.080,8 milhões, representando 48,28% do total liquidado neste Compromisso e 17,04% do total alcançado no Programa.

Fazem parte, também, do Compromisso 7, as Ações Orçamentárias Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde – COVID-19 e “Administração de Pessoal e Encargos do Grupo Ocupacional de Saúde, nas quais foram alocadas as despesas com pessoal do Grupo Ocupacional de Saúde que alcançaram, respectivamente, R$88,1 e R$704,4 milhões, em 2020, correspondentes a 35,02% do liquidado nesse Compromisso e a 12,49% do total lançado no Programa. Cabe destacar que a despesa com pessoal tem decrescido desde o último PPA. Em 2017, representava 21,64% do liquidado no ano; já em 2018, reduziu para 18,40% e em

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2019 para 15,63%. Tal situação pode ser atribuída às aposentadorias de servidores durante o período, como também à substituição de pessoal próprio por terceirizados, conforme abordado no item 2.9.2.1 desse Relatório.

Quanto a essa análise da Auditoria, a SESAB afirma que[223]:

> Além do número de aposentadorias concedidas, podem ser citadas as exonerações e demissões de ocupantes de cargos de provimento permanente, como também ações relacionadas a revisões dos processos de concessão de vantagens, tais como gratificações de insalubridade, adicional de tempo de serviço e os processos de abono de permanência, além da inexistência de reajuste linear no período em referência.

Vale registrar que o Compromisso 7 é o único do Programa 313 que não possui Metas associadas, isto porque, segundo a nova metodologia aplicada ao PPA 2020 - 2023, é facultada a definição de Metas para Compromissos do tipo gestão e custeio finalístico, tendo em vista que os recursos a eles vinculados demonstram apenas as ações necessárias à manutenção do serviço ou do produto público, diferentemente dos demais que possibilitam a expansão e o aprimoramento das atividades-fim do Programa. Entretanto, este Compromisso foi responsável por cerca de 36% dos recursos liquidados no exercício de 2020 (R$2.263,3 milhões), mas que restaram sem a definição de Indicador de Metas a serem cumpridas, componentes essenciais para o monitoramento e avaliação do desempenho do Programa.

A análise realizada demonstrou que, dos sete Compromissos do programa, apenas o Compromisso 6, Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social, apresentou um desempenho financeiro abaixo de 60%, com execução de 57,47%.

2.10.1.2 Insatisfatório Desempenho das Ações Orçamentárias com Indicativo de Prioridade

A LDO de 2020 definiu como prioridades da administração pública estadual, no âmbito do Programa 313, o Fortalecimento e regionalização do sistema de saúde, traduzidas, conforme o Relatório M&A 004/FIPLAN, em 12 ações orçamentárias, das 102 vinculadas às Iniciativas/Metas dos Compromissos do referido Programa.

Avaliando-se a execução das 12 ações orçamentárias com indicativo de prioridade, verificou-se que elas concentraram 16,41% do orçamento final do Programa 313, ou seja, R$1.157,20 milhões. Mesmo assim, não apresentaram desempenho satisfatório. Somente 4 delas tiveram um percentual de execução acima de 90%: 3443 - Reforma de unidade de saúde; 3996 - Ampliação de unidade de saúde; 3997 - Construção de Unidade de Saúde; e 7908 - Reforma de Unidade da Rede Materno-Infantil, enquanto as demais registraram um percentual médio de execução em torno de 67%.

[223] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A tabela a seguir apresenta um comparativo entre o desempenho das ações do Programa 313 em relação às suas ações prioritárias, agrupadas por faixa de percentual de execução orçamentária, considerando-se a relação entre o valor total das despesas liquidadas e orçadas:

TABELA 103 – Comparativo entre o desempenho das ações orçamentárias do programa 313 em relação às suas ações prioritárias

Em R$ milhões

Faixas de Execução Orçamentária	Total das Ações Orçamentárias do Programa 313				Ações Orçamentárias Prioritárias do Programa 313			
	Quant.	%	Montante Liquidado	%	Quant.	%	Montante Liquidado	%
Dotação zerada	10	9,80	0,0	0,00	0	0,00	0,0	0,00
≤30%	16	15,69	7,3	0,11	1	8,33	0,0	0,00
> 30% e ≤ 50%	6	5,88	22,5	0,36	1	8,33	2,0	0,24
> 50% e ≤ 70%	8	7,84	649,6	10,24	4	33,33	624,8	77,05
> 70% e ≤ 90%	17	16,67	267,3	4,21	2	16,67	69,5	8,57
>90%	45	44,12	5.397,4	85,08	4	33,34	114,6	14,14
Total	**102**	**100,00**	**6.344,1**	**100,00**	**12**	**100,00**	**810,9**	**100,00**

Fontes: Relatório M&A 011/Sistema FIPLAN e cálculos da Auditoria.

Observa-se que, das 12 ações prioritárias, 2 (16,66%) apresentaram uma execução orçamentária abaixo de 50%, descaracterizando, portanto, o caráter de prioridade dessas ações. Dentre elas, destaca-se a 1589 – Construção de Unidade da Rede Materno-Infantil, associada ao desempenho dos Indicadores "Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de 5 anos e Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora de região de residência do usuário, que, embora houvesse dotação orçamentária no valor de R$5,8 milhões para o exercício de 2020, apresentou execução financeira de apenas R$2,0 milhões, apesar da carência de serviços dessa natureza no estado. Segundo justificativa apresentada no Relatório de Gestão 2020 da SESAB[224], a construção da maternidade prevista no PPA foi interrompida em decorrência do distrato contratual com a empresa executora da obra, que não vinha cumprindo as obrigações contratuais, mas que já foi publicado no Diário Oficial do Estado (DOE), em 07/11/2020, um edital de licitação para contratação de outra empresa, que deverá concluir a construção da unidade em 2022.

2.10.1.3 Discrepância Significativa entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias

Considerando-se as 12 ações orçamentárias prioritárias, verificou-se uma significativa discrepância entre as suas execuções orçamentária e física, conforme demonstrado na tabela seguinte:

[224] TCE/001390/2021, Ref.2553402-75.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 104 – Comparativo entre execução orçamentária e física das ações prioritárias

Em R$ milhões

Ação Orçamentária Prioritária	Execução Orçamentária			Execução Física		
	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)	Quant. Atual	Quant. Concluída	Executado % (2)
5366 – Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID-19	738,2	498,9	67,59	1	0	0,00
5370 - Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus	200,9	120,8	60,13	1	0	0,00
1589 – Construção de Unidade da Rede Materno-Infantil	5,8	1,9	33,61	1	0	0,00
3443 – Reforma de Unidade de Saúde	20,9	20,9	99,55	18	2	11,11
3996 – Ampliação de Unidade de Saúde	59,9	58,4	97,57	20	6	30,00
3997 – Construção de Unidade de Saúde	19,8	18,3	92,44	2	1	50,00
7511 – Construção de Policlínica de Saúde	82,7	69,4	83,91	18	7	38,89
7513 – Implantação de Centro de Atenção Psicossocial	3,0	1,5	49,84	7	7	100,00
7749 – Ampliação de Unidade da Rede Materno-Infantil	5,6	3,6	63,87	6	0	0,00
7829 – Construção de Unidade de Pronto Atendimento UPA	3,1	0,0	0,00	1	0	0,00
7908 – Reforma de Unidade da Rede Materno-Infantil	17,2	17,1	99,17	6	1	16,67
7938 – Reforma de Unidade para Implantação de Policlínica Consorciada	0,1	0,1	87,14	1	0	0,00
Totais da Execução Orçamentária	**1.157,1**	**810,9**	**70,07**			

Fontes: Relatório M&A 011/Sistema FIPLAN e cálculos da Auditoria.
Notas: (1) Relação entre valor liquidado e valor orçado.
(2) Relação entre quantidade concluída e quantidade prevista para o exercício.

Observa-se que quatro ações apresentaram execução orçamentária superior a 90%, em contrapartida ao baixo percentual de produtos concluídos. Outras três demonstraram execução acima de 60%, porém sem registro de conclusão. Entre estas, destacam-se as duas ações criadas em março/2020, especificamente para alocar recursos orçamentários para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 (5366 - Implementação de Ações para Enfrentamento à COVID-19 e 5370 - Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus), que não especificaram os produtos entregues, impossibilitando a análise física dos seus desempenhos.

Conforme esclareceu a SESAB[225], o processo de acompanhamento da execução física no Sistema FIPLAN, referente às Ações 5366 e 5370, ocorreu conforme orientação da SEPLAN. Por se tratar de ações de execução contínua, cujo produto é extremamente amplo Ação de enfrentamento à COVID-19 implementada não caberia terminar o exercício com o status de "concluído".

Nestas ações foram registradas despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição de bens de consumo e permanente, contratos de gestão e de PPP para gerir unidades de saúde, realização de obras para construção e reforma de hospitais, transferências de recursos para instituições de assistência hospitalar, entre outras, que somaram R$619,8 milhões dos R$939,1 milhões da dotação disponibilizada, correspondente a 66%, índice de execução muito aquém do esperado, conside-

[225] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

rando que o momento de emergência em saúde pública exige maior agilidade na aplicação dos recursos.

Importante frisar que constam da ação orçamentária 5370 - Implementação de Ações para Prevenção e Tratamento do Coronavírus as aquisições de ventiladores pulmonares, mencionadas no item 2.7.4 deste relatório, inclusive o valor de R$9,9 milhões, antecipado ao Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), para a compra de 60 aparelhos junto à empresa Hempcare Pharma Representações, cujo contrato foi cancelado. Entretanto, não consta da referida ação orçamentária a antecipação de R$44,8 milhões à empresa Ocean 26 INC., correspondente a 80% do valor total da compra de 600 ventiladores pulmonares, já que o empenho da despesa foi anulado ao final do exercício, devido à ausência de entrega dos bens adquiridos, tendo ocorrido a inscrição do valor empenhado em conta de responsabilidade de terceiros, por dano ao Estado.

A ação orçamentária 7908 – "Reforma de Unidade da Rede Materno-Infantil", embora tenha atingido 99,17% de execução financeira, somente concluiu uma unidade das seis previstas. De acordo com a SESAB[226] foi concluída a reforma da ambiência, acolhimento e recepção da Maternidade Tsylla Balbino, em junho de 2020 e que estão em andamento a reforma do banco de leite da Maternidade José Maria de Magalhães Neto, a ampliação para implantação de perfil materno-infantil no Hospital Geral Luiz Viana Filho e a elaboração de projetos básicos e executivos de arquitetura e complementares visando a reforma do Hospital Geral Menandro de Faria para adequá-lo ao perfil materno-infantil.

Quanto à execução física, apenas uma ação prioritária foi totalmente concluída, a 7513 – Implantação de Centro de Atenção Psicossocial, enquanto as demais tiveram índice de execução abaixo de 50%, considerados os quantitativos concluídos em seus produtos, relativamente aos previstos para o exercício, sendo que seis delas não registraram execução física, destacando-se as ações: 1589 – Construção de Unidade da Rede Materno-Infantil; 7749 – Ampliação de Unidade da Rede Materno-Infantil; 7829 – Construção de Unidade de Pronto Atendimento – UPA; e 7938 – Reforma de Unidade para Implantação de Policlínica Consorciada, embora tenham sido gastos R$5,6 milhões no período.

Em relação à ação 7938 – Reforma de Unidade para Implantação de Policlínica Consorciada, assim se manifestou a SESAB em seu Relatório de Gestão 2020[227]:

> Inicialmente a implantação da Policlínica de Simões Filho iria ser realizada por meio da construção de uma nova estrutura, porém foi identificado um imóvel, localizado no município de Simões Filho, de propriedade do Estado e próximo ao local previsto, no qual seria construída a policlínica. Como foi verificado a possibilidade de reforma para implantação de policlínica no município de Simões Filho, mudou-se da ação orçamentária 7511 -

[226] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.
[227] TCE/001390/2021, Ref.2553402-75/76.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Construir Policlínica de Saúde para a 7938 - Reforma de Unidade para Implantação de Policlínica Consorciada.

Concernente à ação 7749 - Ampliação de Unidade da Rede Materno Infantil, a SESAB[228] informa que estava previsto um orçamento de R$5,6 milhões, tendo sido liquidado R$3,6 milhões referentes à obra do Hospital Frei Justo Venture e se encontram em processo de licitação as obras para construção da Casa Gestante, Bebê e Puérpera do Hospital Geral Roberto Santos e do Hospital do Oeste, assim como da Casa de Parto Natural do Hospital Regional de Guanambi. Para ser executada ainda nessa Ação, encontra-se em fase de elaboração de projeto, a construção da Casa Gestante, Bebê e Puérpera da Maternidade José Maria de Magalhães Neto. Como se pode observar, cerca de 64% dos recursos foram utilizados, sem que quaisquer produtos tenham sido entregues.

Conforme considerações apresentadas no Relatório de Gestão 2020 da SESAB[229], sobre os motivos que impossibilitaram um melhor desempenho da Ação 7829 – Construção de Unidade de Pronto Atendimento – UPA, afirmou-se: "Para essa ação está destinada a construção da UPA de Ilhéus, que se encontra em processo licitatório, com previsão de início para 2021."

2.10.1.4 Dificuldade para Evidenciar o Desempenho de Algumas Metas em Razão da Falta de Clareza de seu Descritor

O Manual de Processo para Elaborar Plano Plurianual 2020-2023, destinado a orientar os integrantes do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPEGE) traz, no seu item 2.4, orientações, conceitos, atividades e procedimentos que devem ser observados no processo de elaboração do PPA. Segundo este Manual, a Meta é a medida do alcance do Compromisso e deve expressar o resultado do esforço empreendido pelo Estado na consecução do Plano. Para tanto, é fundamental que as Metas não estejam atreladas a aspectos que dependam da demanda ou adesão da sociedade ou de outros atores externos à Administração Pública.

Entretanto, constatou-se que das 44 Metas do Programa 313, cerca da metade foi descrita de forma genérica e subjetiva, pois não exibe com clareza o que se pretende transformar ou entregar ao final do período, nem se refere ao efeito das Iniciativas ou ao público que se pretende alcançar, nem ao produto (bem ou serviço) que deverá ser entregue com a implementação das Iniciativas associadas, em desacordo com o que orienta o referido Manual. Ademais, o alcance de algumas Metas é dependente de ações externas à gestão, que podem influenciar o resultado do Programa.

[228] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.
[229] TCE/001390/2021, Ref.2553402-76/78.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O quadro a seguir apresenta alguns exemplos de Metas cujos descritores não atendem às orientações do Manual de Processo para Elaborar o Plano Plurianual 2020-2023:

QUADRO 15 – Metas do Programa 313 que não atendem às orientações do Manual de Processo para Elaborar o Plano Plurianual 2020-2023

Descrição da Meta	Planejado 2020	Apurado 2020	Observações da Auditoria
Requalificar as ações da rede estadual de frio do programa de imunização.	35,50%	35,50%	Meta subjetiva, pois não especifica quais ações da rede estadual de frio do programa de imunização serão requalificadas, nem o resultado que se objetiva alcançar.
Distribuir unidades farmacêuticas do componente básico da assistência farmacêutica com regularidade para municípios.	90%	91,86%	O descritivo da Meta não reflete efeito de Iniciativa, nem expressa o resultado pretendido de forma objetiva, deixando dúvida do que deve ser mensurado.
Ampliar o número de municípios assistidos com ações estratégicas de saúde.	117 Un.	37 Un.	O descritivo da Meta é subjetivo, pois não evidencia as “ações estratégicas de saúde”, o que dificulta avaliar o que será realizado objetivamente.
Expandir a contratualização e o credenciamento de serviços de alta e média complexidade.	200 Un.	109 Un.	Meta descrita de forma genérica, pois não especifica quais serviços devem ser expandidos, o que compromete a transparência do resultado. Ademais, depende de adesão externa à gestão.
Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta.	0 Un.	0 Un.	Descritor da Meta abrangente ao envolver três variáveis distintas: “prática de gestão”, “humanização” e “cuidado farmacêutico”, dificultando a mensuração do que deve ser monitorado e avaliado, além de não refletir o efeito da Iniciativa.
Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde (RAS).	4 Un.	2 Un	Meta descrita subjetivamente, pois não especifica qual “serviço especializado de alta complexidade” se pretende ampliar, prejudicando a transparência do resultado a ser mensurado.
Ampliar o número de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações de atenção à saúde por ciclo de vida e gênero.	100 Un.	71 Un.	Forma subjetiva de descrição da Meta, pois não deixa claro o que deve ser apurado nem define objetivamente o que é “apoio institucional”. Ademais, depende de adesão do ente federativo para desenvolver a ação.
Ampliar o número de municípios apoiados na qualificação da atenção às políticas transversais.	100 Un.	82 Un.	Descritor da Meta subjetivo, não especificando com clareza o que caracteriza “municípios apoiados”, comprometendo a transparência quanto ao produto a ser entregue.
Qualificar a regulação de vagas de residência, estágios obrigatórios e não obrigatórios em saúde.	100%	100%	Meta descrita de maneira abrangente, ao envolver três variáveis: “vagas de residência”, “estágios obrigatórios” e “não obrigatórios” e também subjetiva, pois não define claramente a expressão “qualificar a regulação de vagas”, fatores que prejudicam a aferição dos resultados.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Descrição da Meta	Planejado 2020	Apurado 2020	Observações da Auditoria
Expandir o número de unidades de saúde com dispositivos da Política de Humanização da Atenção e Gestão do SUS-BA nas unidades da SESAB.	1 Un.	1 Un.	Descritor da Meta subjetivo, pois não deixa claro o que são "dispositivos da Política de Humanização da Atenção e Gestão do SUS-BA", causando entendimentos diversos do que será apurado.
Expandir a estrutura da rede pública estadual de hematologia e hemoterapia.	1 Un.	0 Un.	Subjetividade na descrição da Meta ao não esclarecer o que é "estrutura", fator que compromete o entendimento do que será aferido.
Ampliar a autonomia e a atuação da auditoria SUS-BA.	65%	55,22%	Faltam clareza e objetividade ao descritor da Meta, que não define "autonomia e a atuação", prejudicando a transparência do que será apurado. Ademais, não há coerência entre o valor da Meta e o objeto que se pretende mensurar.

Fonte: PPA 2020 2023 – Programa Saúde.

Acerca das observações da Auditoria sobre a descrição das Metas, a Secretaria[230] teceu comentários sobre cada uma delas, informando o significado dos termos considerados subjetivos e genéricos, apresentou as fórmulas de cálculo e os respectivos resultados obtidos no ano, bem como as razões para o não atingimento conforme o programado. Tal necessidade de esclarecer o que se pretende medir, transformar ou entregar reforça a tese de que falta clareza nos descritores das Metas, óbice para a transparência do que está sendo mensurado, que compromete o processo de monitoramento, avaliação e *accountability* do Programa.

2.10.1.5 Insuficiente Desempenho das Metas do Programa 313

De acordo com a metodologia adotada no PPA 2020-2023, as Metas aferem o desempenho de cada um dos Compromissos a elas associados, expressando o resultado do esforço empreendido para a consecução dos objetivos do Programa, assumindo, assim, atributos de Indicadores, de modo a permitir seu monitoramento, mediante a definição de, por exemplo, forma de apuração, valor e ano de referência, fonte de informação, público-alvo e quantidade correspondente.

O Relatório de Monitoramento e Avaliação do Sistema FIPLAN (M&A100), referente ao ano de 2020, apresenta o resultado alcançado pelas 44 Metas do Programa 313, bem como observações sobre os valores computados. Seguindo a métrica da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), utilizada pela Auditoria Geral do Estado[231] para classificar o desempenho dos Programas do PPA 2020-2023, esta Auditoria avaliou 44 Metas, em relação aos índices previstos para o primeiro ano de execução do PPA, tendo constatado os resultados demonstrados na tabela seguinte:

[230] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

[231] Relatório nº 02/2021 (fevereiro/2021) da Auditoria Geral do Estado - Análise do processo de monitoramento e avaliação do PPA, da realização dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, bem como da compatibilidade entre esses instrumentos. Item III – Desempenho dos Programas; 3.2 – Execução Orçamentário-Financeira dos Programas do PPA, fl.27.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 105 – Índices de Desempenho das Metas do Programa 313

Grau de Eficácia		Quantidade de Metas	%
Ótimo	> 90	20	45,45
Bom	> 70 ≤ 90	9	20,46
Regular	> 50 ≤ 70	4	9,09
Deficiente	> 30 ≤ 50	2	4,55
Altamente Deficiente	≤ 30	5	11,36
Não se Aplica	Sem previsão de execução	4	9,09
Total		**44**	**100,00**

Fontes: Relatório M&A 100/Sistema FIPLAN – Registros para Monitoramento do PPA 2020-2023 e classificação de desempenho produzida pela Auditoria de acordo com critérios da ABOP.

Oportuno destacar que não se aplicou a classificação de desempenho para as 4 Metas (9,09%) elencadas a seguir, pois não havia valor previsto para sua execução nesse exercício: Expandir o número de unidades de saúde; Implantar práticas de gestão, humanização e cuidado farmacêutico em farmácias ambulatoriais sob gestão direta; Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco; e Ampliar o número de serviços de atenção a pessoa com deficiência.

Em relação ao insuficiente desempenho das Metas do Programa, a SESAB[232] pronunciou-se conforme transcrito adiante:

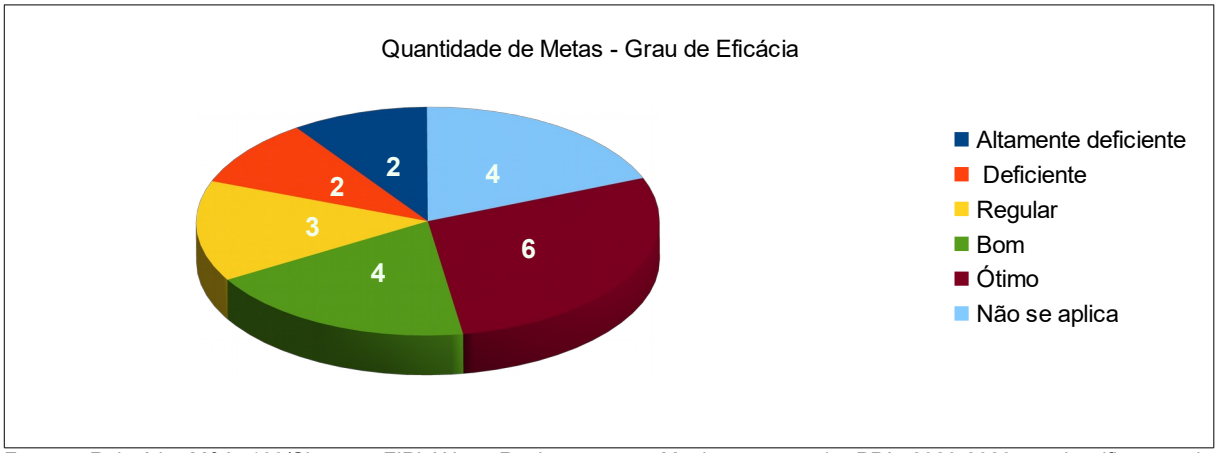
> É importante destacar que 2020 foi um ano atípico por conta da pandemia, no qual muitos esforços tiveram que ser redirecionados para conter o avanço do coronavírus, assim como montar uma complexa estrutura para tratamento dos pacientes acometidos pela doença.
> Vale lembrar que as Metas previstas no PPA são planejadas e tem prazo de execução final de quatro anos, possibilitando desse modo, que essas metas possam ser revistas, concluídas e/ou redimensionadas até 2023.

Para a análise das Metas, considerando relevância e materialidade, selecionou-se o Compromisso 3 - Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente, porque, além de concentrar 49,51% (R$3.141,1 milhões) do total liquidado no Programa 313, a ele estão associadas 21 das 44 Metas (47,73%) e quatro dos sete Indicadores do Programa.

[232] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Conforme informações extraídas do Relatório Registros para Monitoramento do PPA 2020-2023 (M&A100 do Sistema FIPLAN), as 21 metas do Compromisso 3 apresentaram desempenho conforme demonstrado no gráfico seguinte:

GRÁFICO 16 – Desempenho das Metas do Compromisso 3 – Programa 313



Fontes: Relatório M&A 100/Sistema FIPLAN – Registros para Monitoramento do PPA 2020-2023 e classificação de desempenho produzida pela Auditoria de acordo com critérios da ABOP.

2.10.1.6 Fragilidade das Informações Relativas ao Desempenho das Metas do Compromisso 3

Analisando-se a execução das 21 Metas do Compromisso 3, constatou-se inconsistências quanto aos dados registrados no Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, a exemplo das destacadas a seguir:

- Em relação à Meta 1 - Expandir o número de unidades de saúde não foi medido seu grau de eficácia, uma vez que não houve previsão de entrega de produto para este exercício. Porém, consta do Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN a execução de uma unidade de saúde. Segundo observações sobre a Meta, extraídas do citado relatório, trata-se da construção do Hospital Metropolitano, em Lauro de Freitas, entregue em outubro/2020.
  Oportuno registrar, ainda, que foram previstas, para todo o período de execução do PPA, construções de três unidades de saúde, no entanto as observações do retromencionado Relatório referem-se a quatro, quais sejam: Hospital Metropolitano, Maternidade de Camaçari, Unidade de Pronto Atendimento (Ilhéus) e Hospital Costa das Baleias (Teixeira de Freitas);

- De acordo com o Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, estavam previstas para este exercício, na Meta 3 - Reformar unidades de saúde, obras em cinco unidades, porém apenas três foram entregues: qualificação das áreas comuns de circulação do Complexo de Saúde César de Araújo; reforma da recepção, ambiência e acolhimento da Maternidade Tsylla Balbino e reforma

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

de 20 leitos de UTI adulto, pediátrica, requalificação da área externa e construção do reservatório do Hospital Geral de Vitória da Conquista. Todavia, entre os subprodutos das suas ações orçamentárias associadas 3443 - Reforma de unidade de saúde e 7908 – Reforma de unidade da rede materno-infantil, não havia previsão de intervenções para as unidades de saúde apresentadas no referido Relatório;

- A Meta 20 - Ampliar o número de policlínicas implantadas não previu a entrega de unidades para 2020, porém foi lançada no exercício, como meta realizada, a Policlínica Regional de Saúde Barreiras/Ibotirama, que segundo informações extraídas do Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, trata-se de uma meta do PPA 2016-2019, prevista para inaugurar em 2019, cuja entrega ocorreu em 2020, tendo sido registrada como meta do atual PPA, situação que distorce a análise da execução do Programa.

2.10.1.7 Baixos Índices de Alcance das Metas do Compromisso 3

Cabe destacar que 6 Metas do Compromisso 3 apresentaram resultado abaixo de 70% de sua previsão para 2020, sendo que as alegações para o seu baixo desempenho, de acordo com o Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, estão relacionadas, sobretudo, ao estado de calamidade pública causado pela pandemia da COVID-19, como a seguir exemplificado:

- Em relação à Meta 4 - Ampliar o número de municípios assistidos com ações estratégicas de saúde estavam previstas prestações de serviços de saúde em odontologia, rastreamento de câncer de mama, oftalmologia e cirurgias eletivas em 117 municípios, mas essas ações somente aconteceram em 37 deles (31,62%), em razão, segundo o Relatório de Gestão da SESAB[233], das medidas de restrições de mobilidade, eventos, reuniões e aglomerações para conter a disseminação do Coronavírus;

- No caso da Meta 8 - Expandir a contratualização e o credenciamento de serviços de alta e média complexidade o Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN declara como entrave ao seu baixo desempenho (54,50%) que o credenciamento demanda uma grande logística, de modo que a formalização contratual se dará de maneira paulatina, sendo um obstáculo natural ao trâmite de documentos, bem como de obtenção de informações junto aos prestadores. No entanto, em um ano de pandemia, seria razoável que o esforço para atingir a meta de expandir o número de credenciados fosse ampliado a fim de criar mais opções de atendimentos às necessidades da população;

[233] Processo de Prestação de Contas nº TCE/001390/2021 (Ref.2553402-56).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- A Meta 11 - Ampliar o número de transplantes de órgãos e tecidos somente alcançou 56,05% do previsto. Dos 1.049 procedimentos programados, somente foram realizados 588, em decorrência, conforme justificativa apresentada no Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, da pandemia do Coronavírus.

- A Meta 12 - Ampliar a implantação de serviço especializado de alta complexidade na Rede de Atenção à Saúde (RAS), para 2020, previu habilitar quatro serviços de alta complexidade no estado, porém somente 50% da Meta foi alcançada, justificada, segundo Relatório de Gestão da SESAB[234], pela demora, por parte do Ministério da Saúde, na aprovação dos processos de habilitação dos serviços que estão aguardando análise daquele órgão;

- Quanto à Meta 13 - Ampliar o número de regiões com os componentes da Rede de Urgência e Emergência (RUE) implantados e aprovados no plano de ação regional havia previsão de mais duas regiões implantadas, mas não houve realização, alegando-se, conforme justificativa apresentada no Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, a necessidade de aprovação dos Planos de Ação Regional (PAR) pelo Ministério da Saúde, sendo que já foram encaminhados para análise e aprovação os PAR das regiões macro Leste e Sul.

2.10.1.8 Subestimativa do Valor Anual de Alcance de Metas do Compromisso 3

Algumas Metas do Compromisso 3 estimaram seu valor de alcance muito inferior à sua capacidade de realização. Ao comparar o valor de alcance ao efetivamente executado, constatam-se índices superiores a 100%, demonstrando que foram subestimadas, proporcionando discrepâncias que podem afetar a avaliação dos resultados do Programa, a exemplo das seguintes:

- A Meta “10 - Distribuir tratamentos medicamentosos do componente especializado da assistência farmacêutica de forma regular” superou a meta em 130,61%. Dos 956.182 tratamentos medicamentosos previstos foram efetivamente distribuídos 1.248.838, crescimento justificado pela SESAB em seu Relatório de Gestão[235], conforme transcrição:

> O resultado superior à meta prevista para o ano deveu-se: ao faturamento retroativo dos pedidos de dezembro de 2019 ter ocorrido em janeiro de 2020, ao inventário da Cefarba, ao faturamento antecipado dos pedidos de janeiro de 2021 em dezembro de 2020, a fim de prevenir atrasos nas distribuições para as unidades, à maior distribuição de tratamentos às unidades, a fim de viabilizar a estratégia da entrega domiciliar e a dispensação presencial bimensal ou trimestral, devido à pandemia por Covid-19.

[234] TCE/001390/2021 (Ref.2553402-58).
[235] TCE/001390/2021 (Ref. 2553402-58).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

De acordo com a situação diagnosticada, cabe à SESAB rever o valor de alcance da Meta para adequá-la à nova realidade, dada à distorção causada em relação à avaliação de desempenho do Programa;

- Do mesmo modo, a Meta 15 - Ampliar o percentual de municípios com apoio institucional para o desenvolvimento de ações à saúde das populações historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas superou em 354% o valor de alcance para o exercício de 2020. Os relatórios de avaliação examinados pela Auditoria não trazem justificativas nem esclarecimentos para tal superação.

Avaliando-se o desempenho do PPA 2020-2023, verifica-se o não atingimento dos valores previstos para as Metas do Programa 313 em seu primeiro ano, pois somente 45,45% (20 Metas) registraram execução acima de 90%, enquanto 45,46% ficaram abaixo deste patamar, o que significa que grande parte dos seus objetivos deixou de ser alcançada, comprometendo a efetivação da política pública. Cabe enfatizar que 17 Metas, 38,64% do total, não estão relacionadas a quaisquer dos Indicadores, fator que limita sua capacidade de influenciar o desempenho do Programa.

2.10.1.9 Análise dos Indicadores

Foram definidos, no PPA 2020-2023, sete Indicadores para aferir o alcance dos resultados do Programa Saúde, relacionando, em sua construção, alguns atributos, destacando-se: Valor de Referência; Ano de Referência; Polaridade; Unidade Responsável etc, todavia não se evidencia, nas peças que compõem o Plano Plurianual, se foram estabelecidas projeções dos valores esperados para o final do período, de maneira a prever as mudanças ocasionadas a partir da implementação da política pública, nem tampouco os índices parciais, utilizados como instrumento de medida de desempenho da intervenção para fins de monitoramento e avaliação do Programa.

Quanto a esse aspecto, a SESAB justificou[236]que a Secretaria, assim como os demais órgãos do Governo, construíram o Planejamento Plurianual seguindo as orientações técnicas da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) e que no processo de planejamento de Indicadores do Programa não foi solicitada a inclusão de valores esperados, mas que anualmente registra-se no Sistema FIPLAN o seu alcance, bem como um relato sobre sua evolução. Acrescenta, ainda, que a cada exercício, quando da avaliação dos Indicadores, o alcance de cada um deles é apontado em relação ao valor de referência do ano-base.

Oportuno destacar que a projeção de índices esperados para os Indicadores dos Programas de governo do PPA já foi objeto de determinação ao Governo do Estado na Resolução nº 039/2016, validada pelo Acórdão nº 02/2018, ambos deste Tribunal,

[236] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

e de recomendações nos Pareceres Prévios do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo dos exercícios de 2016 e 2019.

Comparando-se o PPA 2016-2019 ao atual Plano, observa-se que o Programa 313 manteve a quantidade de Indicadores do Programa anterior Saúde Mais Perto de Você, sendo que, dos sete Indicadores, cinco foram substituídos; um teve sua fórmula de cálculo alterada (Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade); e apenas um foi mantido “Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS”.

O quadro a seguir apresenta os sete Indicadores do Programa 313 – Saúde, de acordo com o proposto no PPA Participativo 2020-2023:

QUADRO 16 – Indicadores do Programa 313

Indicador		Polaridade	Unidade de Medida	Referência		Fonte	Fórmula de cálculo
Nº	Descrição			Ano	Valor		
1	Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de 5 anos	Negativa	%	2018	63,98	SIM(1)/ SUS	(Número de óbitos por grupo de causa evitável em menores de 5 anos/número total de óbitos por causas evitáveis em menores de 5 anos)*100
2	Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS	Negativa	%	2018	24,32	SIH(2)/SUS	(Número de internações por causas sensíveis selecionadas à Atenção Básica/Total de internações clínicas)*100
3	Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade	Negativa	/1.000	2018	5,80	SINAN(3)/ SINASC(4)	(Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade, em um determinado ano de diagnóstico e local de residência/Número total de nascidos vivos, de mães residentes no mesmo local, no ano considerado)*1000
4	Taxa de abandono da pentavalente no estado	Negativa	%	2017	14,25	SIPNI(5)	(Número de primeiras doses aplicadas - número de últimas doses do esquema/número de primeiras doses)*100
5	Taxa de letalidade das formas graves da dengue	Negativa	%	2018	10,34	SINAN/ SIM	(Número de óbitos confirmados de Dengue Grave e sinais de alerta/número de casos confirmados de Dengue Grave e sinais de alerta)*100
6	Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora de região de residência do usuário	Positiva	%	2018	35,71	SIH/SUS	(Número de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora da região de residência do usuário/total de regiões de saúde)*100
7	Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora de	Positiva	%	2018	35,71	SIH/SUS	(Número de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia, realizadas fora da região de residência

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Indicador		Polaridade	Unidade de Medida	Referência		Fonte	Fórmula de cálculo
Nº	Descrição			Ano	Valor		
	região de residência do usuário						do usuário/total de regiões de saúde)*100

Fonte: PPA Participativo 2020-2023 – Informações Complementares – Quadro de Indicadores.
Notas: (1) Sistema de Informações Sobre Mortalidade (SIM).
(2) Sistema de Informações Hospitalares (SIH).
(3) Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN).
(4) Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC).
(5) Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações (SIPNI).

As análises realizadas nos Indicadores estabelecidos e nos resultados apresentados permitiram constatar as situações apresentadas na sequência.

2.10.1.9.1 Indicadores Insuficientes para Mensurar as Transformações Previstas com a Implementação do Programa

Os 7 Indicadores definidos para avaliar o Programa 313 ainda são insuficientes para apreciar, sistemática e objetivamente, o mérito do referido Programa quanto à sua concepção, execução e resultados efetivos, diante da realidade que se pretende modificar. Os Indicadores relacionados, embora abordem algumas questões da política de saúde, não são capazes de refletir integralmente a realidade que se pretende medir ou descrever, pois não expressam com clareza aspectos essenciais do conjunto de objetivos do Programa, ou seja, não é possível confirmar se os resultados obtidos concorreram para a solução dos problemas identificados em sua concepção.

Em resposta a SESAB assim se pronunciou[237]:

> […] cabe salientar que, diante do método/modelo de elaboração dos programas de governo adotado pela SEPLAN, o setor saúde, diante da sua extensão e complexidade na sua forma de atuar, opta por indicadores de programa que sejam abrangentes o suficiente para que seus resultados possam traduzir o esforço do Estado para a politica de saúde da população. Nesse sentido, convém, ainda, ressaltar que a saúde é um conceito abrangente que não se restringe a sua dimensão individual e clínica, assumindo dimensões histórico-estruturais, sociais, econômicos e culturais.

Mesmo com a referida opção por Indicadores abrangentes, observa-se a ausência de Indicador que possibilite aferir a efetividade da política pública e que avalie o desempenho de temas estratégicos como, por exemplo, os relacionados às políticas hematológica e hemoterápica, os que tratam das populações em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas, discriminadas e/ou estigmatizadas, conforme proposto na ementa do Programa 313. Também não se identifica de que forma os Indicadores selecionados expõem ou enfrentam os problemas mencionados sobre “os insuficientes avanços na capacidade de gestão, nas competências técnica e científica e na qualidade do atendimento da área de saúde”, nem sobre a “capacidade do estado em responder com efetividade às demandas acumuladas no setor de saúde”,

[237] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

aspectos do Programa 313 que se encontram sem um componente que demonstre com clareza a fórmula de avaliação de seu desempenho.

Em sua resposta, a SESAB argumenta que o Indicador Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade guarda uma relação direta com a ementa do Programa 313, ao tratar de doença que acomete, em sua maioria, as populações em situação de vulnerabilidade, historicamente excluídas, discriminadas e estigmatizadas. Afirma que, ao monitorar a sua ocorrência, é possível verificar falhas na Rede de Atenção Básica e/ou de sua integração com o sistema de saúde, que se expressa na qualidade da assistência durante o pré-natal e, por conseguinte, articular ações conjuntas com os municípios visando reduzir a incidência da doença.

Informa, por fim, que se encontram em processo de formulação, junto à SEPLAN, Indicadores relacionados às politicas hematológica e hemoterápica, bem como os que demonstram a capacidade de gestão da SESAB para atender às diversas necessidades da população.

2.10.1.9.2 Compromissos Desassociados dos Indicadores de Programa

Outro aspecto a ser considerado na avaliação do Programa refere-se à associação dos seus Indicadores aos Compromissos definidos no PPA. Embora a Estrutura e Desenho Lógico do Programa[238], representado pelo seu Diagrama Geral, tenha demonstrado a relação entre os 7 Indicadores e os Compromissos que os influenciaram, dos sete Compromissos definidos para o Programa, quatro não apresentaram Indicadores associados (4 - Promover a valorização do trabalho e do trabalhador no SUS-BA; 5 - Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia; 6 - Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social; e 7 - Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA), prejudicando, assim, a análise do impacto da execução das Metas e respectivas Ações Orçamentárias.

A seguir são apresentados os Indicadores do Programa e seus respectivos Compromissos, conforme indicado no Desenho Lógico do Programa:

QUADRO 17 – Compromissos do Programa 313 e seus Respectivos Indicadores Associados

Compromisso		Indicador	
Nº	Descrição	Nº	Descrição
1	Aperfeiçoar as ações de vigilância, proteção, promoção e prevenção em saúde nos territórios e em todos os níveis de atenção	2	Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS

238 Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/avaliacao_de_desenho/10_P313.pdf. Acesso: 27 jan. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Compromisso		Indicador	
Nº	Descrição	Nº	Descrição
		3	Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade
		4	Taxa de abandono da pentavalente no estado
		5	Taxa de letalidade das formas graves da dengue
2	Fortalecer a Atenção Básica de forma integrada e resolutiva	1	Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de 5 anos
		2	Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS
		3	Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade
3	Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade	1	Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de 5 anos
		5	Taxa de letalidade das formas graves da dengue
		6	Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora de região de residência do usuário
		7	Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora de região de residência do usuário
4	Promover a valorização do trabalho e do trabalhador no SUS-BA		Não possui Indicador associado
5	Potencializar a atenção Hematológica e Hemoterápica à população da Bahia		Não possui Indicador associado
6	Aprimorar a Gestão Estratégica em Saúde, ampliando os canais de diálogo com a sociedade e o exercício do controle social		Não possui Indicador associado
7	Promover a gestão dos recursos administrativos e financeiros para prestação de serviços de saúde SUS-BA		Não possui Indicador associado

Fonte: Avaliação de Desenho do Programa 313.

A análise dos objetos que os Indicadores intencionam avaliar evidencia a baixa representatividade em relação à abrangência dos Compromissos a eles vinculados. Por exemplo, das 44 Metas estabelecidas para o Programa, pelo menos 17 deixaram de se relacionar diretamente a algum Indicador, o que corresponde a, aproximadamente, 39% do seu total.

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

Segundo afirma a SESAB[239] os Indicadores não guardam relação direta com as Metas propostas no PPA, pois se trata de Indicadores de resultado, tendo cada Meta atributos específicos previamente estabelecidos pela SEPLAN, como valor de referência e valor de alcance esperado.

[239] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Entretanto, de acordo com a Lei Estadual nº 14.172/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, os programas terão os seus desempenhos aferidos por meio de Indicadores e Metas. Os Indicadores são compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças de um ou mais Compromissos, que, por sua vez, terão sua eficácia aferida por meio de uma ou mais Metas, estabelecidas de forma compatível com o conjunto de Iniciativas associadas, e expressarão o que será feito para atingir os objetivos do Programa. Portanto, os resultados obtidos pelas Metas refletirá na eficácia dos Compromissos, que proporcionará as mudanças planejadas pelos Indicadores do Programa.

2.10.1.9.3 Desempenho dos Indicadores

A seguir, é apresentada a evolução, ao longo do período analisado, dos sete Indicadores do Programa Saúde, indicando que cinco deles tiveram evolução no sentido de sua polaridade e dois em sentido contrário.

TABELA 106 – Evolução dos Indicadores do Programa 313

Indicador		Polaridade	Unidade de Medida	Referência		Valor Apurado	Evolução(1)
Nº	Descrição			Ano	Valor	2020	
1	Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de 5 anos	Negativa	%	2018	63,98	63,01	+1
2	Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS	Negativa	%	2018	24,32	21,31	+1
3	Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade	Negativa	/1.000	2018	5,80	5,53	+1
4	Taxa de abandono da pentavalente no estado	Negativa	%	2017	14,25	16,17	-1
5	Taxa de letalidade das formas graves da dengue	Negativa	%	2018	10,34	1,63	+1
6	Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora de região de residência do usuário	Positiva	%	2018	35,71	17,86	-1
7	Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora de região de residência do usuário	Positiva	%	2018	35,71	50,00	+1

Fontes: PPA Participativo 2020-2023 – Informações Complementares - Quadro de Indicadores; e Relatório de Gestão, Prestação de Contas SESAB 2020.
Nota: (1) Evolução de acordo com valor de referência em função de sua polaridade, podendo ser: (i) "+1", no sentido da sua polaridade; (ii) "-1", no sentido contrário à sua polaridade; ou (iii) "0", nula.

A partir da análise dos Indicadores e de sua evolução, considerando-se o valor de referência definido no PPA, observou-se que os Indicadores 4 e 6 registraram evolução negativa de, respectivamente, 13,47% e 99,94%. Como justificativas para os índices apurados, a SESAB afirma, no seu Relatório de Gestão da Prestação de Contas 2020[240], que no caso do Indicador Taxa de abandono da pentavalente no estado a operacionalização das ações de imunização é de responsabilidade da esfera municipal, cabendo ao Estado apenas sua coordenação, mediante a gestão logística de insumos (seringas e agulhas) e imunobiológicos (vacinas) para as 31 Centrais da Rede de Frio que abastecem os 417 municípios.

[240] TCE/001390/2021 (Ref.2553402-51).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Auditoria, nesse caso, solicitou à SESAB que esclarecesse de que forma as intervenções do Estado podem influenciar os resultados do Indicador e, ainda, como poderá aferir o progresso de implementação do Programa. Em sua resposta[241], a Secretaria esclareceu que o papel da esfera estadual é o de coordenar a política de saúde no território baiano e garantir a universalidade e equidade do acesso às ações e serviços de imunização com a implementação do Plano Estratégico das Ações de Imunização do Estado da Bahia 2020-2023, visando ampliar as coberturas vacinais e reduzir as taxas de abandono de imunizantes multidose, entre eles a vacina pentavalente.

Acrescentou que foram estabelecidas as seguintes linhas de atuação:

> (i) ampliação da rede de serviços de imunização; (ii) gestão da rede de frio e insumos estratégicos; (iii) gestão dos sistemas de informações; (iv) educação permanente e comunicação em saúde; (v) apoio matricial e institucional aos municípios; (vi) monitoramento e avaliação em imunização e vigilância das doenças imunopreveníveis; (vii) articulação intra e interinstitucional, com parceiros estratégicos como Educação, entre outros.

A resposta apresentada pela SESAB enumerou as ações realizadas no período, porém não esclareceu de que forma o Indicador poderá afetar o progresso de implementação do Programa.

Merecem destaques os dados de 2020 do sistema TABNET[242] do Ministério da Saúde, referentes à cobertura vacinal do imunobiológico Pentavalente em todos os estados brasileiros, os quais demonstram que o Brasil obteve uma cobertura de 76,78% dessa vacina, enquanto que o estado da Bahia alcançou apenas 68,21%, posicionando-se em 19º lugar no ranking nacional, ficando 8,57 pontos percentuais abaixo da cobertura nacional nesse ano.

Quanto ao Indicador “Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em clínica médica por causas selecionadas realizadas fora de região de residência do usuário”, o citado Relatório de Gestão[243] alega que a ação de internações por clínica médica é tripartite e que, no ano de 2020, “[…] diante da crise em saúde causada pela pandemia da COVID-19, fatos externos contribuíram para que a população se deslocasse para outros centros de atendimento, interferindo, desse modo, na variação do indicador.”

241 Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.
242 Disponível em: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/dhdat.exe?bd_pni/cpnibr.def. Acesso em: 09 mar. 2021.
243 TCE/001390/2021 (Ref.2553402-50).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Auditoria indagou à SESAB de que forma as ações previstas no PPA poderão minimizar a interferência dos demais entes federados de modo a sensibilizar os resultados do Indicador positivamente, tendo obtido a seguinte resposta[244]:

> […] o Estado tem despendido um grande esforço para que o usuário possa ter sua necessidade atendida na sua região de residência, evitando grandes deslocamentos. Nesse sentido, além da ampliação de leitos em alguns municípios como Feira de Santana, Irecê, Barreiras, Juazeiro, Salvador e Jequié, a SESAB tem expandido a contratualização e o credenciamento de serviços de alta e media complexidade, firmando/aditivando em 2020 contratos com 109 Estabelecimentos de Saúde para atendimento por meio do Sistema Único de Saúde, garantindo, destarte, assistência aos usuários do SUS, maior acessibilidade a exames preventivos, cirurgias de média e alta complexidade, transplante, leitos de UTI, leitos de enfermarias clínicas de retaguarda e leitos de enfermarias de retaguarda de longa permanência.

Conforme justificativas apresentadas, o desempenho dos dois Indicadores sob análise são influenciados, apesar das iniciativas estatais, pelas ações dos demais entes federados, de forma que as intervenções do Estado não podem ser relacionadas diretamente aos resultados apurados, não cabendo, desse modo, sua associação como Indicadores para aferir o progresso de implementação do Programa, haja vista que não são capazes de sozinhos mensurar o resultado e esforço do Estado, a partir do comportamento dos seus componentes.

Em relação ao Indicador Percentual de mortes por causa evitáveis em menores de 5 anos, observa-se que não houve uma redução significativa no número de óbitos por causas evitáveis no período de 2018 a 2020, permanecendo com um índice elevado de 63%, revelando que a qualidade da assistência à gestante e às crianças ainda é bastante deficitária no estado. Segundo informações do mencionado Relatório de Gestão[245], dentre as principais causas evitáveis, tem-se a adequada atenção à gestante, que representa 37,75%, e ao recém-nascido, correspondente a 29,42% das iniciativas que poderiam ser adotadas para reduzir esse percentual.

Cabe destacar que acabar com as mortes por causas evitáveis de recém-nascidos e menores de 5 anos, até 2030, é uma das metas propostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) prevista dentre os ODS, meta esta que se encontra ameaçada, devido às interrupções nos serviços de saúde infantil e materna causadas pela pandemia da COVID-19, conforme recentes pesquisas realizadas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pela OMS[246], aumentando, portanto, a responsabilidade do Estado em manter os recursos para prevenir ou tratar as causas da morte na infância, como prematuridade, baixo peso ao nascer, complicações durante o parto, sepse neonatal, pneumonia, diarreia entre outras causas.

244 Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.
245 TCE/001390/2021 (Ref.2553402-49).
246 Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/covid-19-pode-reverter-decadas-de-progresso-em-direcao-a-eliminacao-de-mortes-infantis-evitaveis. Acesso em: 15 mar. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A SESAB esclareceu que o Estado da Bahia incluiu como Meta, no PPA 2020-2023, a ampliação de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e, como Iniciativa, o aprimoramento das ações de atenção à saúde materno-infantil por meio da qualificação de profissionais da atenção básica e hospitalar. Acrescentou ainda que, embora os esforços empreendidos tenham sido impactados pela pandemia de coronavírus, as ações relativas à cobertura da Atenção Básica, que também influenciam o Indicador, mantêm-se, mesmo com discreto crescimento.

Contrariamente às atividades que deveriam ser implementadas para reduzir o percentual desse Indicador, houve, nesse exercício, contingenciamento de recursos financeiros destinados às ações associadas à aludida Meta "Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco" (Compromisso 3), segundo informa o Relatório de Gestão da SESAB[247], como medida adotada para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. O mencionado Relatório justifica, ainda, que a execução da Meta requer altos investimentos de recursos financeiros para adequação da infraestrutura hospitalar e para que haja a implantação de novos serviços de alta complexidade na assistência materna e infantil são necessários equipamentos como: leitos de Gestação de Alto Risco, Leitos de Unidade Neonatal, UTI Neonatal, Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal, com duas tipologias (Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Convencional e Unidade de Cuidado Intermediário Neonatal Canguru), Banco de Leite Humano ou Posto de Coleta de Leite Humano.

O Indicador 2, Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Primária à Saúde (Atenção Básica) na rede SUS apresentou melhora em seu desempenho de 12,38% em relação ao valor de referência, atribuída, segundo a SESAB[248], ao aumento da cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF) que, no período de avaliação, cresceu 7,18%, e ao incremento de 57% no número de municípios que utilizaram, pelo menos, dois serviços ofertados pelo Telessaúde (tele-educação, teleconsultoria, telediagnóstico, *web* acompanhamento e treinamento).

Conforme informações da SESAB[249], a Bahia foi o estado nordestino que mais incrementou a cobertura da Estratégia Saúde da Família no período de 2007 a 2020, estando, deste 2017, em estágio de consolidação (acima de 70%), o que permite homogeneidade de cobertura e maior impacto nas condições de saúde da população. Acrescenta, ainda, que a Meta do Programa 313 Ampliar a cobertura de Saúde da Família está sendo implementada por meio de apoio à gestão municipal para qualificação da atenção básica e cofinanciamento mensal para custeio das equipes.

[247] TCE/001390/2021 (Ref.2553402-59).
[248] TCE/001390/2021, Ref.2553402-50.
[249] Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Os dados obtidos no site do Ministério da Saúde[250] demonstraram que o estado da Bahia, de dezembro de 2018 a dezembro de 2020, obteve um incremento de 7,00% na cobertura da ESF, passando de 72,47% para 77,54%. Também a cobertura da Atenção Básica registrou um aumento de 8%. atingindo, em dezembro de 2020, o patamar de 84,34% de cobertura da população baiana. Entretanto, a Bahia ainda não alcançou os índices de cobertura registrados na região Nordeste, em 2020, que foram de 82,33% da ESF e de 87,10% na Atenção Básica, colocando-se em sétimo lugar entre os nove estados nordestinos para ambas as coberturas.

Para o Indicador 3, Taxa de incidência de sífilis congênita em menores de um ano de idade, verifica-se, quanto ao seu desempenho, uma redução em relação ao valor de referência, implicando evolução positiva, considerando-se que o Indicador possui polaridade negativa, o que significa dizer que, quanto menor for o valor apurado em relação ao de referência, melhor o conceito de evolução. Cabe observar, entretanto, que a taxa apurada pode não representar a realidade do estado, considerando a existência de subnotificação, conforme abordado no Relatório de Gestão da Secretaria da Saúde[251]. A utilização desse Indicador para avaliar o Programa demanda cautela em sua análise, pois deve-se atentar, além da subnotificação apontada no sistema de vigilância epidemiológica, para os recursos de diagnóstico disponíveis na rede de serviços e o rigor na aplicação dos protocolos de definição de casos de sífilis congênita.

De acordo com dados extraídos do portal do Ministério da Saúde[252], informações atualizadas até 30/06/2020, o estado da Bahia registrou, no ano de 2018, 1.519 casos de sífilis congênita em menores de um ano, representando uma incidência de 7,4 por mil nascidos vivos, diferente do número apontado como valor de referência no PPA 2020 – 2023 (5,80 por mil nascidos vivos).

Diante desse panorama, a Auditoria requisitou informações sobre como o Estado, mediante a execução do PPA, deverá agir para reduzir as subnotificações e ampliar os recursos de diagnóstico da rede de serviços de saúde, a fim de reduzir as taxas de incidência da doença.

Em resposta[253], a Secretaria relata que referente às ações para diagnóstico precoce da sífilis em adultos e, consequentemente, redução da sífilis congênita, encontra-se em andamento o projeto de ampliação da testagem rápida em todas as unidades da rede de atenção à saúde do Estado. O projeto propõe rastrear precocemente os casos positivos para tratamento oportuno, reduzir a morbimortalidade, o risco de transmissão destes agravos no território e prevenir a transmissão vertical.

250 Disponível em: https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/relHistoricoCoberturaAB.xhtml. Acesso em: 10 mar. 2021.
251 TCE/001390/2021 (Ref.2553402-51).
252 Disponível em: http://indicadoressifilis.aids.gov.br/. Acesso em: 09 mar. 2021.
253 Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Quanto à diferença entre o valor de referência do Indicador e o publicado pelo Ministério da Saúde, a SESAB informou que a programação do PPA 2020-2023 foi anterior ao divulgado por aquele Ministério, além do fato dos dados serem passiveis de alteração, haja vista que os sistemas de informação do SUS são dinâmicos.

O Indicador demonstra a frequência anual de casos notificados de sífilis congênita em menores de um ano, ou seja, a intensidade com que a doença acomete essa população, bem como revela as condições favoráveis à sua transmissão e deficiências na atenção à saúde da mulher, especialmente no período pré-natal, quando as gestantes infectadas deveriam ser oportunamente identificadas e tratadas. Conforme artigo publicado na Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil[254] a eliminação da sífilis congênita é alcançada mediante a busca ativa de casos de sífilis materna e congênita, em serviços de pré-natal (Atenção Básica) e em maternidades (Rede de Atenção de Média e Alta Complexidades), paralelamente às ações de prevenção e tratamento. Convém observar, entretanto, que de acordo com o desenho do Programa, esse Indicador está associado apenas aos Compromissos 1 “Aperfeiçoar as ações de vigilância, proteção, promoção e prevenção em saúde nos territórios e em todos os níveis de atenção” e 2 “Fortalecer a Atenção Básica de forma integrada e resolutiva”, desconsiderando as atividades relacionadas à Rede de Atenção à Saúde que envolvem a média e alta complexidade.

A respeito do Indicador 5, Taxa de letalidade das formas graves da dengue, observa-se um brusco declínio em relação ao valor de referência, de 10,34% em 2018 para 1,63% em 2020, representando uma redução de cerca de 500%. De acordo com informações do Relatório de Gestão 2020 da SESAB[255], tal resultado é em grande parte determinado pelos esforços empreendidos pela gestão dos sistemas municipais de saúde, responsáveis pela operacionalização das ações de prevenção e controle das arboviroses, cabendo à esfera estadual disponibilizar apoio matricial e institucional, mediante capacitações, investigação dos surtos e epidemias e monitoramento dos casos no sistema de vigilância epidemiológica. Tal afirmação demonstra que a participação municipal é fundamental para o alcance do resultado do Indicador, e que o esforço do Estado não está sendo devidamente mensurado por meio das Metas do Programa. Por exemplo, a Meta associada ao Indicador Ampliar o número de municípios realizando, no mínimo, quatro ações de vigilância em saúde depende de adesão e traduz o esforço dos municípios mediante a realização de ações de vigilância visando reduzir a taxa de letalidade das formas graves de dengue.

Por fim, o Indicador 7, Proporção de regiões de saúde que reduziram internações hospitalares em obstetrícia realizadas fora de região de residência do usuário”, cujo resultado foi positivo, indicando que 50% das regiões de saúde do estado deixaram de encaminhar suas gestantes para atendimento em outra região. Embora o Indicador tenha apresentado resultado positivo, não expressa o quantitativo ou o percentual de mulheres que, durante o ano, se deslocaram de seus municípios para a reali-

[254] LIMA, Taiza Maschio *et al*. **Perfil epidemiológico de pacientes com sífilis congênita e gestacional** em um município do Estado de São Paulo, Brasil. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292019000400865&tlng=en#aff2. Acesso em: 09 mar. 2021.

[255] Processo nº TCE/001390/2021 (Ref.2380154-51).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

zação de procedimento obstétrico em outros territórios, de forma a traduzir a necessidade da rede de saúde de criação de novos leitos para atender à população alvo. Nesse caso a SESAB se pronunciou[256] nos seguintes termos:

> […] é importante mencionar que o mesmo não tem o objetivo de medir percentual nem quantitativo de mulheres que se deslocaram para realizar procedimentos obstétricos, e percentual de partos realizados fora do território da gestante. Contudo, essa informação, caso haja necessidade, podem ser obtidas por meio do sistema SIH/SUS.

Segundo dados obtidos em sistema do IBGE[257], 98,86% dos partos realizados na Bahia, em 2019, foram em instituições hospitalares, contudo, nem todos os municípios baianos dispõem de estrutura para prestar esses serviços localmente, obrigando muitas gestantes a fazer deslocamentos intermunicipais para realizar tal procedimento, o que aumenta o risco da mortalidade materna e infantil. O direito da gestante à vinculação à maternidade na qual receberá assistência no âmbito do SUS está assegurado na Lei Federal nº 11.634, de 27/12/2007, reforçando a necessidade de o Estado desenvolver uma rede regionalizada capaz de atender às demandas das gestantes, em locais próximos às suas residências, de forma universal e equânime, sob pena de expor a mãe e a criança a riscos evitáveis.

A SESAB, em seu Relatório de Gestão 2020[258], informa que as ações de internação hospitalar em obstetrícia é tripartite e que coube ao Estado a responsabilidade de desestimular as transferências de pacientes, por meio de reuniões e palestras sobre a assistência obstétrica, principalmente diante da pandemia pelo SARS-COV-2; qualificar profissionais na atenção da saúde da criança e da mulher e apoiar na elaboração do Plano de Ação Regional da Rede Cegonha. Reportou, ainda, que o Indicador deverá ser reformulado para evitar que pequenas variações, em uma Região de Saúde, possam criar distorções no resultado final.

A Secretaria reportou[259] que previu quatro Iniciativas para o Programa, destinadas ao fortalecimento da Rede Cegonha no esforço de proporcionar um maior acesso às gestantes, a saber: Construção de Unidade de Saúde Materno Infantil, Ampliar unidade de saúde materno infantil, Reformar unidade de saúde materno infantil e Apoiar tecnicamente os Municípios no aprimoramento das ações de atenção à saúde materno.

Cabe destacar, entretanto, que a rede de saúde do estado carece de leitos obstétricos, principalmente aqueles destinados às gestantes de alto risco e, como já comentado neste relatório, os recursos financeiros para ampliação de leitos materno-infantil, da Meta Ampliar o número de regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco, foram contingenciados como medida para enfrentar a situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus.

256 Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.
257 Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2680. Acesso em: 11 mar. 2021.
258 TCE/001390/2021 (Ref.2380154-50).
259 Ofício GASEC nº 617/2021, de 27/04/2021, em resposta à Solicitação MSSC01/2021, de 13/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.10.1.10 Considerações finais sobre o Programa 313

As fragilidades evidenciadas na construção do Programa 313 – Saúde, principalmente na definição dos Indicadores e Metas propostos, trazem como efeitos dificuldades na apreciação sistemática e objetiva do valor ou do mérito do Programa quanto à sua concepção, execução e resultados esperados, e ainda comprometem a análise da sua prestação de contas quanto à eficiência e à eficácia da ação estatal sobre os avanços e conquistas da sociedade, por meio da execução da política pública. O Programa carece de maior aprimoramento, indispensáveis para orientar os processos gerenciais de monitoramento e avaliação, a exemplo da identificação de obstáculos que possam dificultar sua plena viabilização, do auxílio na tomada de decisões com vistas à correção de rumo, bem como da análise de compatibilidade entre os resultados apurados e o problema tratado, o cenário observado e a solução planejada.

A falta de vinculação de quatro Compromissos aos Indicadores criados para medir o desempenho do Programa aponta para a dificuldade no monitoramento da evolução da realidade que se pretende modificar. Neste sentido, cabe destacar que 17 Metas, 38,64% do total, não se relacionam a quaisquer dos Indicadores, limitando sua capacidade de contribuir para a avaliação do Programa. Em seu primeiro ano, o desempenho do Programa 313 não atingiu os valores previstos para suas Metas, haja vista que apenas 45,45% alcançaram patamar acima de 90% de execução, revelando que os resultados produzidos não foram capazes de promover as mudanças pretendidas.

A execução orçamentária das 12 ações prioritárias definidas para o exercício também não apresentou desempenho satisfatório, considerando que apenas quatro delas alcançaram percentual de realização acima de 90% dos recursos disponíveis. Em relação à execução física, apenas uma ação prioritária foi totalmente concluída, enquanto que as demais tiveram índice de execução abaixo de 50%, considerando-se os quantitativos concluídos em relação aos previstos para o exercício.

2.10.1.11 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 313 – Saúde, com destaque para a discrepância significativa entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias, insuficiente desempenho das metas, indicadores insuficientes para mensurar as transformações e compromissos desassociados dos indicadores de programa.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Recomendações ao Governo do Estado
Aprimorar o planejamento do Programa 313 - Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio; Estabelecer Indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação do Governo do Estado sobre a implementação da política pública de saúde e; Aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação; Definir produtos para as ações de execução contínua estabelecidas na LOA, de modo a permitir a análise individualizada de seus desempenhos; Otimizar o desempenho das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e Ampliar as regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar e para implantação de novos serviços de alta complexidade na assistência materna e infantil.

2.10.2 Aquisições de Bens e Serviços para o Enfrentamento da Pandemia

Foi realizada Auditoria de Conformidade no âmbito da SESAB, tendo como objeto o acompanhamento das ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19 pelo Estado da Bahia, especificamente quanto às contratações de bens e serviços realizadas pela unidade jurisdicionada, com a colaboração de outras unidades do Estado ou de onde este participa, considerando-se a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. O trabalho foi dividido em duas etapas, tendo sido gerados um relatório preliminar[260], com vistas a antecipar informações em face da relevância do conteúdo e da necessidade de sua disponibilização para conhecimento do Plenário do TCE/BA e outro complementar[261], com o conteúdo definitivo.

[260] TCE/003682/2020.
[261] TCE/008874/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Como resultado dos trabalhos auditoriais, destacam-se alguns dos achados relativos a atos e procedimentos que caracterizaram uma gestão temerária de recursos públicos, que podem resultar em dano ao erário, os quais são apresentados a seguir:

2.10.2.1 Irregularidades em Aquisições de Respiradores Pulmonares com Pagamento Antecipado

- Aquisição de ventiladores pulmonares com pagamento antecipado de valores elevados, sem a devida avaliação do risco de inadimplência dos fornecedores e sem a adoção das devidas garantias nos instrumentos contratuais, que já previam no seu escopo condições extremamente desfavoráveis ao comprador e sem garantias mínimas de cumprimento, com possível dano relevante para o erário. Com efeito, as contratações efetuadas pelo Estado da Bahia, individualmente ou em conjunto com o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Nordeste (Consórcio Nordeste), à época presidido pelo Governador do Estado da Bahia, com pagamento antecipado, importaram R$189.182.199,32, para aquisição de 1879 aparelhos, para si (1214) e para os demais estados consorciados. Deste valor, R$97.766.598,66 foram pagos com recursos estaduais, havendo êxito no recebimento de, apenas, 219 aparelhos, todos da sua cota individual, no valor de R$8.155.945,50. Portanto, R$89.610.653,20 foram pagos antecipadamente pelo estado da Bahia, incluindo as aquisições realizadas em conjunto com o Consórcio Nordeste, sem o efetivo recebimento dos equipamentos. Parte dos valores pagos antecipadamente sem a correspondente entrega foi devolvida pelas empresas contratadas, permanecendo pendentes de recebimento os valores correspondentes às aquisições realizadas junto às empresas Hempcare Pharma (R$48.748.575,82, dos quais R$9.749.715,16 pagos com recursos do estado da Bahia), em conjunto com o Consórcio Nordeste, e Ocean 26 INC. (R$44.826.000,00), sendo esta última uma aquisição exclusiva do estado da Bahia, cujo pagamento, correspondente a 80% do valor total da compra, ocorreu de modo extraorçamentário, para posterior regularização. Quanto a este fato, a auditoria encaminhou à SESAB o Ofício nº 005/2021, da 2ª CCE, requerendo esclarecimentos quanto à ausência do registro da referida aquisição no Sistema FIPLAN, tendo sido demonstrado, por meio do Ofício GASEC nº 765/2021, que o empenho da despesa foi anulado ao final do exercício financeiro, devido à não entrega dos bens adquiridos, tendo ocorrido a inscrição do valor empenhado em conta de responsabilidade de terceiros, por dano ao Estado. Deste modo, R$54.575.715,16 egressos do erário estadual permanecem pendentes de devolução, além dos R$38.998.860,66 relativos aos valores repassados pelos demais entes consorciados ao Estado da Bahia para pagamento dos respiradores adquiridos junto à

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

empresa Hempcare. Saliente-se que a síntese anteriormente apresentada foi feita com os valores convertidos de dólares para reais por ocasião do pagamento. Caso haja devoluções, os valores poderão ser diferentes, por conta da volatilidade do câmbio da época, além das eventuais taxas bancárias inerentes às transferências dos recursos.

A Auditoria concluiu que restou demonstrado o descumprimento dos termos da Medida Provisória nº 961, de 07/05/2020, que autorizou a antecipação dos pagamentos nas licitações e contratações, aplicável aos atos e contratos firmados durante o período de estado de calamidade reconhecido pelo art. 2º, caput e parágrafo único do Decreto Legislativo nº 6/2020.

- Irregularidades observadas na transparência das aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, face ao descumprimento da Lei Federal nº 13.979, de 06/02/2020, caracterizadas pelos atrasos ou falta de publicação de informações relevantes, especialmente aquelas pertinentes às aquisições de respiradores pulmonares, nos sites da SESAB, da SEFAZ e do Consórcio Nordeste;

2.10.2.2 Contratos de Gestão

- Sobrepreço de R$509.672,78 nos pagamentos efetuados ao Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia e Inovação na Gestão Pública (INTS) (R$478.325,85) e ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar (IBDAH) (R$31.346,93), relativos aos encargos sociais indevidamente incluídos nas propostas de preço apresentadas por essas Organizações Sociais e que originaram os contratos emergenciais firmados com as respectivas entidades para gerir, operacionalizar e executar ações e serviços de saúde em unidades hospitalares;

- Fragilidades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização sobre a adequação, qualificação e dimensionamento dos recursos humanos nas unidades de saúde geridas por organizações sociais; e

- Unidades de saúde de atendimento aos pacientes acometidos pela COVID-19, geridas por organizações sociais, funcionando sem o alvará da vigilância sanitária.

A Auditoria sugeriu, ao final, dentre outros, que o TCE/BA:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Emita alerta ao Estado da Bahia e ao Consórcio Nordeste no sentido de que se abstenham de realizar compras fundamentadas em dispensas de licitação sem a estrita observância ao regramento legal, mormente a Lei Federal nº 13.979/2020 e a Medida Provisória nº 961/2020, devendo adotar as garantias que minimizem o risco de novos casos de inadimplementos contratuais lesivos ao erário estadual e à saúde da população.

Promova a determinação aos gestores do Estado da Bahia para que sejam instaurados procedimentos apuratórios no âmbito da Administração para investigar as atuações daqueles que deram causa às situações relatadas, assim como sejam empregados todos os meios para os ressarcimentos dos valores despendidos sem as correspondentes entregas dos produtos e serviços e sejam implementadas as ações necessárias para corrigir os erros apurados.

Promova determinação aos gestores do Estado da Bahia para que toda e qualquer aquisição para o enfrentamento da pandemia se faça acompanhada da transparência devida, conforme exigido pela Lei Federal nº 13.979/2020, com o detalhamento legalmente previsto, independentemente do estado em que se encontrem os trâmites dos processos de compra.

Visando verificar as providências adotadas pela administração em relação ao assunto, esta Auditoria encaminhou Ofício[262] à PGE, requisitando informações acerca de ações judiciais e/ou procedimentos administrativos instaurados para apuração dos inadimplementos contratuais e de responsabilidades pelas situações irregulares. Em resposta, a PGE informou[263]:

Quanto aos processos relacionados à empresa Ocean 26 INC.:

- Sindicância nº 009.0165.2020.0018258-51: encontra-se na PGE para emissão de parecer acerca do relatório exarado pela Comissão Processante;
- Processo Sancionatório – 009.0243.2020.0025754-82: encontra-se em fase instrutória, a cargo da Comissão Processante;
- Ação Executória nº 8089811-16.2020.8.05.0001: encontra-se no Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador. O Estado da Bahia opôs embargos executórios, alegando, inclusive, incompetência material, haja vista a ação judicial em curso na Califórnia, Estados Unidos; e
- Case n. 2:20-cv-06109-MWF-PJWx: tramita no Juízo do Distrito Central da Califórnia, EUA. Foi reconhecida por decisão judicial a competência americana para resolver o litígio. Processo em fase instrutória. Realizado pedido de emenda à inicial pelo Estado da Bahia para fazer integrar à lide terceira empresa pertencente ao Sr. Jack Banafshea. Pedido contestado e réplica apresentada.

[262] Ofício nº 003/2021, de 05/04/2021 da 2ª CCE.
[263] Ofício nº PA-130/2021, da Procuradoria Judicial (PGE/BA).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Quanto aos processos relacionados à empresa Hempcare Pharma:

a) Sindicância nº 009.10463.2020.0016249-42: o processo se encontra em fase instrutória, conduzido pela Comissão Processante;
b) Processo sancionatório nº 009.3341.2020.0015332-33: encontra-se concluído, com emissão de parecer pelo reconhecimento de ilícito administrativo contratual e imposição de pena à empresa. Enviado para decisão administrativa;
c) Ação Ordinária nº 8053738-45.2020.8.05.0001: Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA. Informa que o autor da ação é o Consórcio Nordeste, hoje liderado pelo Estado do Piauí, estando a representação judicial a cargo da Procuradoria Geral do Piauí. O Estado da Bahia solicitou intervenção como terceiro nos autos, ainda não apreciada. Afirma a PGE que o processo tramita sob sigilo e, desta maneira, não possui acesso aos autos, tendo solicitado à PGE/PI informações atualizadas sobre o feito.
d) Ação Popular nº 8137843-52.2020.8.05.0001: em trâmite no Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA, movida por Edlázio Gomes da Silva Júnior, contra o Estado do Maranhão e a empresa Hempcare Pharma, estando conclusos para primeiro despacho.

Ademais, foram encaminhados ofícios[264], em 08/04/2021, pela Presidência deste TCE/BA, ao Ministério Público Estadual (MPE/BA) e ao Ministério Público Federal (MPF), de modo a obter informações acerca da existência de ações judiciais e/ou procedimentos investigatórios promovidos ou acompanhados pelos mencionados órgãos, envolvendo as contratações em questão. Em resposta, MPE[265] esclareceu que as notícias de fato que tramitavam naquele órgão, sob nº 003.9.104820/2020, 003.9.79366/2020 e 003.9.79825/2020 foram remetidas ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), tendo em vista os indicativos de interesse da União. Por sua vez, o MPF[266] informou que as apurações encontram-se em andamento, não havendo ações judiciais em curso contra as empresas mencionadas.

2.10.2.3 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalvas
À aquisição de ventiladores pulmonares sem a devida avaliação do risco de inadimplência dos fornecedores e sem a adoção das devidas garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados, cujos instrumentos

[264] Ofício GAPRE nº 073/2021, Ministério Público Estadual (MPE/BA) e Ofício GAPRE nº 074/2021, para o Ministério Público Federal (MPF).
[265] Ofício nº 23/2021 – PGJAAJUR/WF, de 10/05/2021.
[266] Ofício n° 60/2021/PR-BA/11° NCC/FTS, de 09/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

contratuais já previam no seu escopo condições extremamente desfavoráveis ao comprador, deixando de atender ao quanto disposto na Lei Federal nº 13.979/2020 e na MP nº 366/2020, com possível dano relevante para o erário de R$54.575.715,16 (sendo R$44.826.000,00 do contrato com a empresa OCEAN e R$9.749.715,16 pagos ao Consórcio Nordeste para adimplir obrigação junto à empresa Hempcare Pharma), até então não ressarcidos aos cofres públicos do Estado da Bahia. Ademais, foram pagos R$38.998.860,66 relativos aos valores repassados pelos demais entes consorciados ao Estado da Bahia para pagamento dos respiradores adquiridos junto à empresa Hempcare Pharma referentes a aquisições no âmbito do Consórcio Nordeste, do qual o Governador do Estado ocupava a presidência; e À falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, face ao descumprimento da Lei Federal nº 13.979/2020, caracterizadas pelos atrasos ou falta de publicação de informações relevantes, especialmente aquelas pertinentes às aquisições de respiradores pulmonares, nos sítios da SESAB, da SEFAZ e do Consórcio Nordeste.
Determinação ao Governo do Estado
Disponibilizar, nos sítios destinados a tais fins, todas as informações legalmente exigidas, acerca das contratações relativas à pandemia da COVID-19, em atendimento ao quanto previsto no §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e §3º do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, garantindo, assim, a necessária transparência que a legislação visa oferecer para o devido exercício dos controles interno, externo e social.
Recomendação ao Governo do Estado
Dar celeridade aos processos de apuração (Sindicância e Sancionatórios) referentes à aquisição dos respiradores realizada pelo Governo do estado, envolvendo as empresas Ocean 26 INC. e Hempcare Pharma, os quais encontram-se em trâmite na PGE/BA, disponibilizando-os ao TCE/BA, assim que estejam concluídos.

2.11 EDUCAÇÃO

O Programa 306 - Educação conta com 15 Indicadores, 9 Compromissos, 39 Metas e 172 Iniciativas, tendo como órgãos participantes: SEC, Casa Civil, SEAP, SECULT, SECTI, SETRE, SPM e SSP, sendo que a SEC é responsável[267] por todos os 15 Indicadores, 9 Compromissos e 37 Metas, enquanto que as demais Metas foram alocadas uma para a SECTI e a outra, para a SECULT, salientando-se, assim, que a SEC responde por 94,87% das Metas definidas para o Programa, razão pela qual as análises foram concentradas no universo dessa Secretaria.

[267] Conforme Relatório de Execução do PPA (página 687 - volume II).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O Programa Educação, de acordo com o Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano I 2020, SEPLAN, apresenta como ementa:

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

Em 2020, destaca-se, a princípio, como uma das consequências de um exercício atípico, o Decreto Estadual n° 19.529, de 16/03/2020, que suspendeu as aulas, em função da pandemia da COVID-19[268], doença causada pelo novo coronavírus (SARS-COV-2).

2.11.1 Análise da Execução dos Compromissos e da Evolução das Metas

O Programa Educação foi contemplado, no exercício de 2020, com uma dotação orçamentária final de R$5.591,2 milhões, distribuída por seus 9 Compromissos, destacando-se, por seus indicativos de ações prioritárias, em especial os Compromissos 1 "Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva" e 3 "Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino" e, por sua materialidade, o Compromisso 9 "Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidadas em bases democráticas e participativas", que abarcou 86,97% (R$4.862,6 milhões) do orçamento total.

Na tabela a seguir, apresenta-se uma breve análise da execução dos 9 Compromissos alocados ao Programa Educação. Ressalte-se que houve incidência de Ações Prioritárias apenas nos Compromissos 1 e 3 e uma no Compromisso 5 - "Fortalecer as ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em especial, voltadas para o desenvolvimento local e estadual".

TABELA 107 – Desempenho dos Compromissos do Programa 306 – Educação

Em R$ milhões

Compromisso		Execução Orçamentária		
Código	Nome	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)
01	Promover o acesso e permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e contemporânea	602,0	221,1	36,73
02	Melhorar a qualidade da oferta da educação básica	37,6	25,7	68,08

[268] A COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus, foi declarada como pandemia (ainda em curso) no dia 11/03/2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Compromisso		Execução Orçamentária		
Código	Nome	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)
03	Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino	21,8	14,1	64,68
04	Promover a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica	7,1	0,0	0,0
05	Fortalecer as ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em especial, voltadas para o desenvolvimento local e territorial	40,4	16,7	41,34
06	Promover a formação, o desenvolvimento e valorização dos trabalhadores em educação e as condições de trabalho adequadas	2,4	1,3	54,16
07	Fortalecer a comunicação pública de interesse da sociedade	5,2	3,9	75,0
08	Fortalecer o regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios, no âmbito da educação	12,1	0,1	0,82
09	Promover o planejamento e a gestão estratégica da educação, consolidadas em base democráticas e participativas	4.862,6	4.546,8	93,5
Total		**5.591,2**	**4.830,5**	**86,4**

Fontes: Relatórios M&A004 e M&A 011/Sistema FIPLAN e cálculos da Auditoria.
Notas: (1) Relação entre valor liquidado e valor orçado.

Conforme exame do Relatório de Execução do PPA, em conjunto com análise do Demonstrativo M&A011/FIPLAN, dos nove Compromissos do Programa 306 - Educação, apenas um deles (o Compromisso 9), de acordo com a classificação[269] a seguir, registrou execução acima de 90%, com grau de eficácia 4 (ótimo), dois apresentaram execução igual ou superior a 70% e inferior a 90%, com grau de eficácia 3 (bom), e todos os outros seis restantes exibiram execução abaixo de 60%, quando o grau de eficácia é 1 (insuficiente) ou 2 (regular).

Registre-se que integra o Compromisso 9 a iniciativa 18 “Assegurar a realização de serviços finalísticos na rede estadual de educação básica”, na qual são alocadas as despesas com pessoal que, em 2020, alcançaram R$4.268,8 milhões, correspondentes a 93,88% do liquidado nesse Compromisso e a 88,36% do total alocado no Programa.

Destaca-se, assim, em termos quantitativos, de acordo com a Tabela de Desempenho dos Compromissos do Programa, que o Compromisso 9, com desempenho acima de 90%, como já mencionado, apresentou valor liquidado de R$4.546,8 milhões. Porém, retirando-se as Despesas com Pessoal, restou R$278,0 milhões em despesas liquidadas.

A partir dos Relatórios do Sistema FIPLAN, M&A004, M&A011, e M&A100, e, observando a tabela de desempenho dos Compromissos, constata-se, que alguns deles tiveram uma execução praticamente zerada ou inexistente, porém, sendo justificável, no contexto da pandemia, decretada oficialmente desde março de 2020. Ressalte-se

[269] Classificação por critério de desempenho da execução, segundo a ABOP, indicada na tabela de classificação do Relatório de Execução do PPA 2020 – 2023 - Ano I / 2020 (fl.189 – volume I).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

que no Compromisso 4 – “Promover a alfabetização e a educação de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica”, não houve execução, e no Compromisso 8 - Fortalecer o regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios, no âmbito da educação, apenas 0,82% de desempenho.

2.11.2 Desempenho de Ações Prioritárias e de Metas a elas Associadas

2.11.2.1 Baixa Execução de Ações Prioritárias, em Relação às Ações Não Prioritárias

Por meio da LDO/2020, foi elencada a seguinte Prioridade para o Programa: “Promoção da educação contextualizada com incentivo à permanência de jovens nas unidades de ensino e expansão da educação profissional para inserção ao mundo do trabalho”.

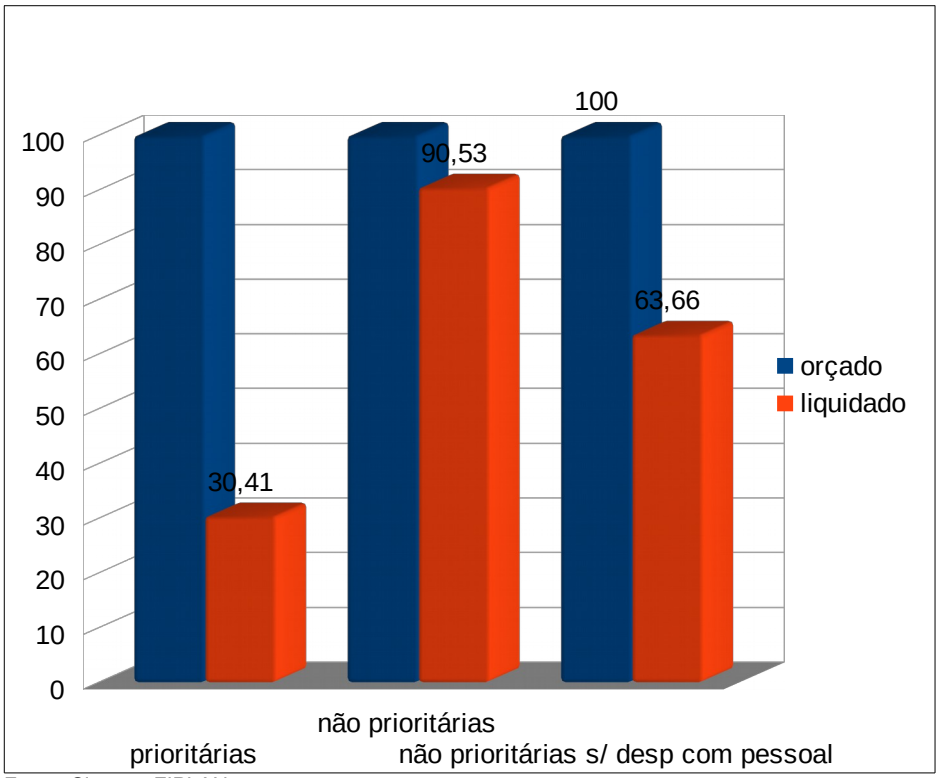
Verificou-se, mediante análise nos Relatórios M&A004 e M&A011, ambos do Sistema FIPLAN, que as Ações Prioritárias estão associadas, em sua maioria, aos Compromissos 1 e 3, e, apenas uma ao Compromisso 5. Observou-se que, durante o exercício de 2020, dos recursos orçados para o Programa, foram alocados 6,88% (R$384,8 milhões) em ações orçamentárias prioritárias e 93,12%, (R$5.206,4 milhões) em ações não prioritárias. Vale ressaltar que o valor orçado com pessoal foi de R$4.507,7 milhões, correspondendo, dessa forma, a 86,58% das ações não prioritárias. Portanto, o valor dos recursos orçados para o programa em ações não prioritárias, excluindo a despesa com pessoal, foi da ordem de R$698,7 milhões.

Avaliada a execução das ações orçamentárias prioritárias, verificou-se que estas tiveram despesas liquidadas na ordem de R$117,0 milhões e executaram 30,41% da dotação a elas destinadas.

Do gráfico a seguir, observa-se, após a análise dos demonstrativos do Sistema FIPLAN, que o percentual de execução das Ações Não Prioritárias foi de 90,53% da dotação orçamentária de R$5.591,2 milhões, apresentando, portanto, execução superior àquelas com indicativo de prioridade. Porém, excluindo-se as Despesas com Pessoal, o percentual de execução dessas não prioritárias, fica em torno de 63,66%, superando da mesma forma o desempenho das prioritárias. Vale registrar, que os valores orçados e liquidados, de tais Ações Não Prioritárias, excluindo-se as Despesas de Pessoal alcançaram, respectivamente, R$698,7 milhões e R$444,8 milhões.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

GRÁFICO 17 – Execução orçamentária das Ações Prioritárias e Não Prioritárias excluindo as despesas com pessoal



Fonte: Sistema FIPLAN.

Considerando-se todas as 17 Ações Orçamentárias Prioritárias (que foram alocadas em 3 dos 9 Compromissos), verificou-se o desempenho demonstrado na tabela seguinte:

TABELA 108 – Comparativo entre Execução Orçamentária e Física das Ações Prioritárias

Em R$ milhões

Ação Orçamentária Prioritária	Execução Orçamentária			Execução Física		
	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)	Quant. Atual	Quant. Concluída	Executado % (2)
Compromisso 1 – Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva						
7531 – Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica	37,1	12,3	33,15	40	0	0,00
7529 – Apoio ao Programa de Permanência Estudantil na Educação Superior	50,1	44,8	89,42	1	1	100
6602 – Assistência Pedagógica à Unidade Escolar para a Educação das Relações Étnicos-Raciais e Gênero e Sexualidade	0,1	0,07	70,0	1	1	100
7527 – Construção de Unidade Escolar da Educação Básica	30,5	9,9	32,46	23	5	21,74
2974 – Fornecimento de Alimentação Escolar (3)	99,5	8,7	8,74	17.431	17.427.827	99,98

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ação Orçamentária Prioritária	Execução Orçamentária			Execução Física		
	Orçado Atual	Liquidado	Executado % (1)	Quant. Atual	Quant. Concluída	Executado % (2)
				.987		
5034 – Implantação de Escola Cultural	3,1	0,0	0,0	-	-	-
5262 – Implantação de Quadra em Unidade Escolar	0,3	0,0	0,0	20	0	0,00
5258 – Implantação do Projeto Escolas Culturais Integrado ao Processo Pedagógico	0,9	0,07	7,77	1	0	0,00
7528 – Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica (3)	95,7	27,4	28,63	369	190	51,49
2984 – Oferta de Transporte Escolar no Município	52,1	5,5	10,55	417	0	0,00
Compromisso 3 – Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino						
2698 – Educação Profissional Concomitante e Subsequente ao Ensino Médio	5,8	3,05	52,58	7.050	6.625	93,97
4448 – Educação Profissional para População Vulnerável e de Baixa Escolaridade	6,5	3,1	47,69	26.774	26.774	100
5135 – Melhoria da Estrutura Física de Unidade de Educação Profissional	0,5	0,0	0,0	6	0	0,00
4086 – Oferta de Curso de Qualificação Profissional para Pessoa em Cumprimento de Pena (3)	0,2	0,16	80,0	1	0	0,00
4087 – Oferta de Curso Técnico no Contraturno do Ensino Médio - Mediotec	2,2	1,9	86,36	1	1	100
Compromisso 5 – Fortalecer as ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades estaduais, em especial, voltadas para o desenvolvimento local e territorial						
6957 – Apoio a Ações Afirmativas	0,1	0,05	50,0	7	6	85,71
Totais da Execução Orçamentária	**384,8**	**117**	**30,41**			

Fontes: Relatório M&A 011/Sistema FIPLAN, Relatório M&A100/FIPLAN e cálculos da Auditoria.
Notas: (1) Relação entre valor liquidado e valor orçado.
(2) Relação entre quantidade concluída e quantidade prevista para o exercício.
(3) Dados também observados no Relatório de Gestão, fl. 155

Da tabela anterior, depreende-se que boa parte das prioridades eleitas, 5 delas, referem-se, em sua maioria, à ampliação e melhorias da estrutura física das unidades de ensino (7531, 7527, 5262, 7528 e 5135) e outras quatro Ações (2698, 4448, 4086 e 4087) dizem respeito às atividades de qualificação profissional.

Em relação ao Compromisso 1 “Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva”, observa-se, em destaque, cinco Ações Prioritárias com percentual de execução abaixo de 50,00% e baixo desempenho quanto ao grau de alcance de suas metas físicas:

7531 - Ampliação de Unidade Escolar de Educação Básica (33,15%);
7527 - Construção de Unidade Escolar da Educação Básica (32,46%);
2974 - Fornecimento de Alimentação Escolar (8,74%);
5258 - Implantação do Projeto Escolas Culturais Integrado ao Processo Pedagógico (7,77%);
7528 - Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica (28,63%).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Vale registrar que o Relatório de Gestão da SEC[270] não faz menção alguma quanto ao baixo desempenho dessas ações prioritárias do Compromisso 1, e nem quanto ao comparativo de metas físicas previstas e executadas, no que tange às Ações 7531 e 7527, por exemplo. Apenas informam o valor empenhado e a quantidade de obras, ou seja, não se constata motivos elencados ou justificativas quanto ao baixo desempenho das Ações.

Importante salientar que na Ação 2974 - Fornecimento de Alimentação Escolar[271], a unidade jurisdicionada justifica que:

> […] o planejamento de repasse de recursos para o atendimento à alimentação escolar, elaborado para 200 dias letivos, teve início em fevereiro de 2020, através do cartão PNAE para a maioria das escolas, com exceção das que possuíam saldo suficiente para realizar a aquisição dos gêneros alimentícios e fornecer a alimentação aos estudantes no período.
>
> A partir do Decreto Estadual nº 19.529 de 16/03/2020 que suspendeu as aulas, em função da pandemia do coronavírus, o repasse de recursos foi suspenso, sendo liberado no final de 2020 mais uma parcela, visando a preparação das unidades escolares para garantir o fornecimento da alimentação aos estudantes, no retorno às aulas.

Por sua vez, foi verificado que a Ação 2974 – Fornecimento de Alimentação Escolar apresentou uma despesa liquidada de R$8.679,1 milhões, destinada ao repasse de recursos às unidades escolares para atendimento à alimentação escolar, através do cartão PNAE, em fevereiro de 2020. Esta Auditoria averiguou que tais valores não representam os recursos referentes ao vale-alimentação fornecido pelo Estado aos estudantes em 2020, para atender às necessidades emergenciais causadas pela pandemia da COVID-19, ou seja, o Programa Vale-Alimentação Estudantil (PVAE) do Estado da Bahia[272].

Em atenção à Solicitação de Esclarecimentos TCE/FALS nº 001/2021 desta Auditoria, foi emitido pela Secretaria da Educação, em 05/06/2021, o Ofício nº 341/2021 SEC – CH/GAB, que apresentou as seguintes justificativas e esclarecimentos referentes ao Desempenho dos Programas Governamentais – Programa Educação:

> Por meio da LDO/2020, foi elencada a seguinte Prioridade para o Programa: “Promoção da educação contextualizada com incentivo à permanência de jovens nas unidades de ensino e expansão da educação profissional para inserção ao mundo do trabalho”.

[270] TCE/001403/2020.
[271] Ref.2554664-118, equivalendo à fl. 118 do Relatório de Gestão da SEC
[272] O Programa Vale-Alimentação Estudantil (PVAE) do Estado da Bahia, criado pela Lei nº 14.259, de 14 de abril de 2020, destinado a ações de transferência de renda aos estudantes da rede pública estadual de ensino, configurando benefício complementar emergencial, em razão do estado de calamidade pública em saúde decorrente da pandemia da COVID-19. As despesas do PVAE correram por conta de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP). Verificou-se, então, que se tratam de recursos que foram alocados ao Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, não tendo, portanto, relação, então, com a referida Ação 2974 deste Compromisso 1 do Programa Educação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Observa-se, após a análise dos demonstrativos do Sistema FIPLAN, que o percentual de execução das Ações Não Prioritárias foi de 90,53% da dotação orçamentária de R$5.591,2 milhões, apresentando, portanto, execução superior àquelas com indicativo de prioridade. Porém, excluindo-se as Despesas com Pessoal, o percentual de execução dessas não prioritárias, fica em torno de 63,66%, também superando da mesma forma o desempenho das prioritárias. Vale registrar, que os valores orçados e liquidados, de tais Ações Não Prioritárias, excluindo-se as Despesas de Pessoal alcançaram, respectivamente, R$698,7milhões e R$444,8 milhões.

Na resposta apresentada, não foi possível identificar nenhum elemento que pudesse contrapor o que foi observado no exame, sendo comentada apenas parte da transcrição deste ponto de auditoria. Isto posto, entende-se que o achado de Baixa execução de Ações Prioritárias, em relação às Ações Não Prioritárias, fica mantido, não só pelas evidências verificadas, como pela ausência de esclarecimentos ou justificativas.

2.11.2.2 Discrepância entre as Execuções Orçamentária e Física de Ações Orçamentárias Prioritárias

De acordo com a tabela anteriormente apresentada, alguns dados se mostram discrepantes, a exemplo de 3 Ações: 7531 - Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica; 2984 - Oferta de Transporte Escolar no Município; e 4086 - Oferta de Curso de Qualificação Profissional para Pessoa em Cumprimento de Pena, respectivamente com 33,15%, 10,55%, e 80,0% de execução orçamentária, porém todas elas sem nenhum registro de execução física. Observa-se, também, situação desproporcional em algumas outras Ações, ou seja, execução física com alto percentual em contrapartida com o baixo desempenho orçamentário associado a cada uma delas, como foi o caso das Ações: 2974 - Fornecimento de Alimentação Escolar; 7528 - Melhoria da Estrutura Física de Unid. Escolar da Educação Básica; e 4448 - Educação Profissional para População Vulnerável e de Baixa Escolaridade, respectivamente, com percentuais de execução física de 99,98%; 51,49%; e 100,00%, para um desempenho respectivo de 8,74%; 28,63%; e 47,69%.

Ressalte-se que na análise destas contradições numéricas, foi utilizada, também, além dos demonstrativos M&A011 e M&A100 do Sistema FIPLAN, com os inerentes cálculos desta Auditoria, a consulta ao Relatório de Gestão referente ao exercício 2020, evidenciando tais divergências de valores.

Essas discrepâncias denunciam falhas nos processos de monitoramento e avaliação do programa governamental, principalmente das ações consideradas prioritárias para o Governo.

Dentre estas Ações Prioritárias, não foi verificada nenhuma especificamente criada no decorrer de 2020, para alocar recursos orçamentários para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, considerando o momento de emergência em todas as áreas, inclusive na educação, o que exige maior agilidade na aplicação dos recursos.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em seu arrazoado, também por meio do conteúdo anexado ao Ofício nº 341/2021 SEC – CH/GAB, o Gestor apresentou, resumidamente, o seguinte:

> […] **a análise carece de mediações relevantes, considerando os contextos aos quais esteve envolvida a Administração Estadual e a SEC no exercício de 2020.** (grifos da Secretaria)
> Como é sabido, em face da confirmação da pandemia pelo coronavírus no Estado e em atenção aos dispositivos do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 e das medidas de urgência determinadas pela Lei Federal nº 13.979/2020, com vista a redução do impacto social decorrente da emergência de saúde pública em voga, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia publicou os seguintes normativos: Decreto Estadual nº 19.549, de 18 de março de 2020 (com alterações posteriores), no qual foi declarada situação de emergência em todo o território baiano, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19; o Decreto Estadual nº 19.586, de 27 de março de 2020 (com alterações posteriores) referente à suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino; bem como diversos atos acerca de medidas de restrição de circulação, adotadas pelo Governo do Estado da Bahia em articulação com Prefeituras Municipais.
> Há que se ressaltar, ainda, a publicação do Decreto 19.551/2020 (20/03/2020) que estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, paraenfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, no âmbito do Poder Executivo Estadual.
> Diante deste contexto e dos normativos citados, que entre outros, implicaram na suspensão das aulas presenciais na rede estadual e modificação da forma de trabalho na Secretaria e NTE, foi imperativo reorientar e reprogramar as ações governamentais para exercício

Nestes esclarecimentos, eles ressaltam também que:

> além da suspensão e repactuação de contratos vigentes, foram necessárias novas contratações para atender às demandas prioritárias de prevenção quanto à contaminação ou propagação do vírus, bem como questões referentes às segurança alimentar dos estudantes da rede e adequação das condições sanitárias de instalações para atuação dos profissionais da rede e da administração que desempenharam ações presenciais […].

Apesar de a argumentação apresentada estar balizada nas questões emergenciais da pandemia do novo coronavírus, justifica-se em um primeiro momento, a adoção de novas medidas emergenciais com utilização de recursos públicos visando a contenção do caos inesperado. Contudo, foi verificado, no que tange, por exemplo, a realização de aulas, (que se constitui em uma dessas Ações Prioritárias), mesmo que de forma on-line, que tal medida não foi realizada, lembrando que diversos estados da Federação implementaram tais medidas, por isso entende esta Auditoria em acatar, em parte, as justificativas ora apresentadas, porém ressaltando ser reincidente esta ocorrência de desproporção entre os valores da execução física e financeira destas Ações Prioritárias, já verificada em exames anteriores.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.11.2.3 Fragilidade das informações relativas ao desempenho de Metas do Compromisso 1 "Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva"

O Relatório de Execução do PPA 2020-2023 – Ano I traz uma análise descritiva sobre o alcance das Metas avaliadas e os valores apurados de 2020, entretanto não há indicação do valor anual previsto.

Verificando-se a relevância do Compromisso 1 – "Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva", visto que a LDO/2020 destacou como prioridade, dentre outras, o "incentivo ao ingresso e continuidade no sistema de ensino, seja em educação básica ou na educação profissional", este foi destacado pela Auditoria para demonstração de desempenho de suas Metas. A análise da evolução das Metas associadas ao Compromisso demonstra que, segundo avaliação apresentada no Relatório M&A100 do Sistema FIPLAN, das 8 Metas associadas, o desempenho delas se mostrou da seguinte forma:

- 4 Metas com grau de eficácia ótimo, ou seja, acima de 90% de execução do previsto:

  - Meta 2 - Ampliar o Atendimento Educacional Especializado (AEE) na rede estadual de ensino (SEC/SUPED);
  - Meta 3 - Ampliar o atendimento educacional da rede estadual de ensino (SEC/SUPEC);
  - Meta 5 - Atender estudantes das universidades estaduais através do Programa de Assistência Estudantil - Mais Futuro (SEC/COAPE);
  - Meta 6 - Atender os estudantes mediante a política de acesso ao ensino superior (SEC/COAPE).

A propósito, tais Metas descritas, pelo fato de terem atingido grau de eficácia ótimo, chamou a atenção desta Auditoria, pois durante o ano não houve aula no ensino básico.

- 1 (uma) Meta com grau altamente deficiente, neste caso representado pela Meta 1 - Ampliar unidades escolares com internet de qualidade (SEC/APG), ou seja, abaixo de 30% do alcance previsto. Segundo consta no Relatório de Execução do PPA 2020 – 2023 Ano I/2020 da SEPLAN, esta Meta 1 representa as unidades escolares estaduais com internet considerada de "boa qualidade", o que representa apenas 14,6% das 1.895 unidades:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- Por fim, o Compromisso 1 apresenta 3 Metas restantes, representadas pelas Metas 4, 7 e 8 que nem sequer foram planejadas e nem iniciadas[273], com data de corte da apuração 31/12/2020, ou seja, de todo o exercício auditado.

    - Meta 4 - Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) (SEC/SUPED);
    - Meta 7 - Proporcionar a participação dos estudantes nos Jogos Escolares da Rede Pública (JERP) (SEC/COAPE); e
    - Meta 8 - Ampliar o número de Escolas Culturais na rede.

Das Metas associadas ao Compromisso 1 e suas Ações, a Meta 1 teve uma relação mais direta com o contexto inesperado da pandemia, embora a Ação a ela associada não tenha sido eleita como prioridade, pois, no que se refere aos recursos previstos para uma internet de qualidade, houve cobranças no sentido de se atender aos alunos com tais recursos tecnológicos, que pudessem mitigar a falta de aulas presenciais, em contraponto com aulas on-line.

Contudo, na análise das informações prestadas pelos Relatórios do Sistema FIPLAN M&A100 e Relatório do Gestor[274], referente às ações prioritárias do Compromisso 1, observam-se inconsistências que impossibilitaram aferir os quantitativos efetivamente apurados. Exemplificando, na apuração das Metas "1 – Ampliar unidades escolares com internet de qualidade (SEC/APG)" e "4 - Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) (SEC/SUPED)", para as quais não foi possível afirmar, com grau de certeza razoável, os quantitativos informados nos relatórios citados, pode-se verificar a seguir:

Sistema FIPLAN M&A100 – Meta 1[275]:

> Observações sobre a Meta :
> - Registro administrativo/Sistema interno Nota explicativa da meta 1: A Secretaria da Educação do Estado da Bahia, dispõe atualmente de um cenário com capilaridade de internet em 1.895 unidades escolares (escolas + anexos), das quais 276 dispõem de internet considerada de "boa qualidade", equivalendo a um percentual de 14,6%.Vale salientar que, no bojo dos serviços ofertados pelo contrato de conectividade vigente, "Rede Governo III", considera-se "internet de boa qualidade" aquela que dispõe de,

[273] Metas não planejadas e não iniciadas, segundo informações do Relatório PPA da SEPLAN e do demonstrativo M&A100 do Sistema FIPLAN. De acordo com tais relatórios, "Em razão da declaração da Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020 de pandemia da Doença Infecciosa (COVID-19) provocada pelo novo Coronavírus; do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; da situação de força maior; das medidas de urgência adotadas nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020, com vista a redução do impacto social decorrente da emergência de saúde pública em voga; do quanto disposto no Decreto Estadual nº 19.549, de 18 de março de 2020, publicado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, que declara Situação de Emergência em todo o território baiano, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e suas posteriores alterações; da suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino públicas e privadas em todo território baiano por força do Decreto Estadual nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações ulteriores; e, por fim, considerando as medidas de restrição de circulação adotadas pelo Governo do Estado da Bahia, esta meta não pode ser desenvolvida pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia no exercício de 2020."

[274] Do processo de prestação de Contas TCE/001403/2020.

[275] Fl. 01 do Relatório M&A100/FIPLAN – Programa 306 Educação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> no mínimo, 10Mbps de banda dedicada, possibilitando, inclusive, conexão wireless (sem fio). No tocante ao novo contrato "Rede Governo IV", que está em fase de concepção, a projeção de internet de qualidade será de, no mínimo, 20Mbps (dedicada ou não). Ante o exposto, compreendendo a importância da internet para unidades escolares, que têm nesta solução um relevante ferramental para a execução de políticas educacionais, fica aqui o compromisso de empreendermos esforços para, até 2023, qualificar a conectividade disponível em 100% dos prédios educacionais que viabilizam a educação pública no âmbito estadual.

Entretanto, o Relatório do Gestor[276] apresenta outras informações, destacando, ao final, que em 2020, as iniciativas voltadas para a qualificação da internet nas unidades escolares públicas estaduais, com velocidade mínima de 50 Mpbs, beneficiaram 201 unidades escolares em Salvador com a ampliação da estrutura já existente e outras 785 localizadas no interior do Estado, com a contratação do serviço de instalação e manutenção da rede de conectividade, via provedor local. Ou seja, não há uma informação convergente entre os dois relatórios quanto à velocidade da internet ser considerada de boa qualidade e o quantitativo de unidades beneficiadas.

Ressalte-se que, dentro do contexto desta Meta 1, a Ação a ela associada, no caso Ação 5254 – Instalação de Internet em Unidade Escolar, apresentou uma aplicação de recursos liquidados em torno de R$5,8 milhões, o que equivale a 96,66% do desempenho previsto, estando, porém, esta Ação alocada no grupo das não prioritárias, quando o contexto educacional, mesmo antes da pandemia, já exigia a necessidade de internet de qualidade nas unidades de ensino, visando um melhor aproveitamento no desenvolvimento dos alunos.

Sistema FIPLAN M&A100 – Meta 4[277]:

> Observações sobre a Meta:
> A pandemia de Covid-19 levou o Governo do Estado a publicar decreto suspendendo as atividades letivas, o que levou a interrupção do calendário letivo de 2020 e a suspensão de efetivação de matriculas no Sistema de Gestão Escolar, impossibilitando a execução da meta.
> O Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) é uma oferta estruturante da Secretaria da Educação da Bahia que faz uso de uma rede de serviços de comunicação multimídia, integrando dados, voz e imagem, se constituindo em uma alternativa pedagógica para atender a jovens e adultos que, prioritariamente, moram em localidades distantes (ou de difícil acesso) em relação a centros de ensino e aprendizagem onde não há oferta do Ensino Médio, além de atender a localidades que tenham deficiência em profissionais com formação específica em determinadas áreas de ensino.
> Em razão da declaração da Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020 de pandemia da Doença Infecciosa (COVID-19) provocada pelo novo Coronavírus; do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; da situação de força maior; das medidas de urgência adotadas nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020, com vista a redução do impacto social decorrente da

[276] Ref.2554664-59, equivalendo à página 59 do Relatório de Gestão da SEC.
[277] Fl. 112 do Relatório M&A100/FIPLAN – Programa 306 Educação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> emergência de saúde pública em voga; do quanto disposto no Decreto Estadual nº 19.549, de 18 de março de 2020, publicado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado da Bahia, que declara Situação de Emergência em todo o território baiano, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e suas posteriores alterações; da suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino públicas e privadas em todo território baiano por força do Decreto Estadual nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações ulteriores; e, por fim, considerando as medidas de restrição de circulação adotadas pelo Governo do Estado da Bahia, esta meta não pode ser executada pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia no exercício de 2020

Conforme este destaque acima do Relatório do Sistema FIPLAN M&A100, a Meta 4 não pôde ser executada. Porém, ao se confrontar o Relatório de Gestão[278], em que trata desta referida Meta, há dados que se diferem do Sistema FIPLAN, informando que houve estudantes atendidos:

> Nesse contexto, houve a suspensão das aulas e consequentemente das matrículas de novos estudantes do Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC), cabendo registrar que em 2020 foram atendidos 15.910 estudantes pelo EMITEC, ainda no período anterior a suspensão das aulas, mediante oferta de aulas ao vivo, transmitidas via satélite para 334 localidades afastadas dos centros urbanos, abrangendo 133 municípios em 26 territórios de identidade.

Em relação à Meta 4, verificou-se, ainda, por meio do Relatório M&A011 do Sistema FIPLAN que a Ação (6930) a ela vinculada, não prioritária, apresentou 30,68% de desempenho, o que representa R$4,8 milhões de execução (despesa liquidada).

Constata-se, portanto, a falta de confiabilidade das informações que constam nos Relatórios M&A100/FIPLAN e o Relatório do Gestor[279], impossibilitando atestar a fidedignidade das inferências obtidas na avaliação das Metas, prejudicando, desta forma, as análises qualitativas e quantitativas do Programa no que se refere ao referido Compromisso.

Em resposta apresentada ao questionamento desta Auditoria, o setor competente da Unidade Jurisdicionada apresentou o que se segue:

> Em 2020 a Secretaria Estadual da Educação adotou providências para a melhoria e o provimento de infraestrutura tecnológica de rede e conectividade, ofertando internet com velocidade mínima de 50 Mpbs às unidades escolares estaduais, tendo beneficiado 201 unidades escolares da rede estadual de ensino, localizadas no Município de Salvador, através da ação orçamentária 5254 –Instalação de Internet em Unidade Escolar e outras 785 unidades escolares localizadas no interior do Estado, com a contratação do serviço de instalação e manutenção da rede de conectividade, via provedor local, e executada através da ação

[278] Ref.2554664-61 e Ref.2554664-61, equivalendo às fls. 61-62 do Relatório de Gestão da SEC.
[279] Prestação de Contas (TCE/001403/2020).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

orçamentária 6525 –Funcionamento de Unidade Escolar da Educação Básica.
O Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) é uma oferta estruturante da Secretaria da Educação que faz uso de uma rede de serviços de comunicação multimídia, integrando dados, voz e imagem, se constituindo em uma alternativa pedagógica para atender a jovens e adultos que, prioritariamente, moram em localidades distantes, ou de difícil acesso, em relação aos centros de ensino e aprendizagem, onde não há oferta do Ensino Médio.
Cabe registrar que apesar de utilizar as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para a transmissão das aulas, a modalidade de ensino praticada pelo EMITEC é presencial, envolvendo matrícula e frequência.
Registre-se ainda que as aulas acontecem em anexos cedidos pelos municípios, onde são instalados os equipamentos para a recepção da transmissão de dados realizada pela equipe de professores, que fica nos estúdios do EMITEC em Salvador.
Entre 10 de fevereiro e 18 de março de 2020 foram atendidos 15.910 estudantes pelo EMITEC, mediante a oferta de aulas ao vivo, transmitidas via satélite para 334 localidades afastadas dos centros urbanos, abrangendo 133 municípios em 26 territórios de identidade.
Dessa maneira, a meta referente ao EMITEC foi executada em 2020 sendo necessária a sua retificação no Fiplan, tendo como referência os 15.910 atendimentos realizados em 2020 pelo EMITEC.

A argumentação apresentada não restou comprovada completamente. Foi apresentada uma justificativa, com relação à Meta relacionada ao EMITEC – Meta 4, evidenciando a necessidade de ajustes no Sistema FIPLAN, ainda no decorrer de 2020. Porém, com relação à Meta 1, que trata da ampliação das unidades escolares com internet de qualidade, não foi possível observar com exatidão fatos relatados que pudessem justificar divergência de informações entre o relatório M&A100/FIPLAN e o Relatório de Gestão. De antemão, por se tratar também de um ponto recorrente em relação a exames anteriores, entende esta Auditoria em manter o achado, haja vista este apontamento não se apresentar suficientemente esclarecido.

2.11.3 Análise dos Indicadores

Examinando-se o Relatório de Gestão da SEC[280], já no início da análise da área operacional, consta a informação, no que se refere a alguns indicadores de resultado, listados na tabela a seguir, que são apurados através do Censo Escolar, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), constituindo-se em um dos principais instrumentos de coleta de informações da educação básica. São considerados, também, uns dos principais indicadores no que se refere à avaliação da efetividade do Programa Educação. De acordo com a tabela a seguir, fazem parte do Programa Educação os Indicadores nela listados, ou seja, contemplados no PPA 2020-2023. Segundo consta, não houve ainda apuração dos Indicadores de 2020:

[280] Ref.2554664-44, equivalendo à fl. 44 do Relatório de Gestão da SEC.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O cronograma de coleta e publicação dos dados do Censo Escolar é definido anualmente pelo INEP através de portaria, iniciando-se no mês de maio de cada ano e encerrando-se com a divulgação dos indicadores no mês de maio do ano seguinte. A Portaria INEP N.º 249/2019 estabeleceu o início da coleta de dados em 29/05/2019 e a divulgação dos indicadores em 11/05/2020. Para o índice de 2020, a Portaria INEP N.º 357/2020 estabeleceu o início da coleta de dados para 27/05/2020 e sua divulgação prevista para 02/06/2021.

Isto posto, resta impossibilitada a análise, cabendo, entretanto, informar a fonte de cada um destes Indicadores a serem ainda analisados.

QUADRO 18 – Indicadores do Programa 306 – Educação

Indicador	Número do Indicador	Polaridade	Unidade de Medida	Referência		Valor apurado 2020	Fonte
				Ano	Valor		
Taxa de aprovação no ensino fundamental anos finais da rede estadual de ensino	1296	Positiva	%	2018	72,20	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Taxa de aprovação no ensino médio da rede estadual de ensino	1297	Positiva	%	2018	72,10	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Taxa de distorção idade-série nos anos finais do ensino fundamental da rede estadual de ensino	1298	Negativa	%	2018	48,30	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Taxa de distorsão idade-série no ensino médio da rede estadual de ensino	1299	Negativa	%	2017	47,80	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Nota média em Língua Portuguesa dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental da Rede Estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	1300	Positiva	pontos	2017	239,06	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Nota média em Matemática dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental da Rede Estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	1301	Positiva	pontos	2017	236,45	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Nota média em Matemática dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	1302	Positiva	pontos	2017	243,15	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Nota média em Língua Portuguesa dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	1303	Positiva	pontos	2017	242,33	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Taxa de abandono dos estudantes do ensino médio na rede estadual de ensino	1304	Negativa	%	2018	9,90	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Taxa de abandono escolar nas	1305	Negativa	%	2018	6,90	sem	INEP/MEC -

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Indicador	Número do Indicador	Polaridade	Unidade de Medida	Referência		Valor apurado 2020	Fonte
				Ano	Valor		
unidades ofertantes de educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino						dados	Censo Escolar da Educação Básica
Taxa de reprovação escolar nas unidades ofertantes de educação e educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino profissional	1306	Negativa	%	2018	18,40	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Básica
Conceito da graduação nas universidades estaduais	1307	Positiva	pontos	2017	2,60	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Superior
Conceito da pós-graduação nas universidades estaduais	1308	Positiva	pontos	2017	3,11	sem dados	INEP/MEC - CAPES/MEC
Proporção de estudantes negros matriculados nas universidades estaduais que ingressaram por meio de reserva de cunho técnico	1309	Positiva	%	2017	14,30	sem dados	INEP/MEC - Censo Escolar da Educação Superior
Proporção de trabalhadores em educação da rede estadual de ensino afastados para tratamento de saúde	1372	Negativa	%	-	-	sem dados	SEC

Fonte: Relatório do Gestor (Processo TCE/001403/2020).

Diante do contexto apresentado é razoável relacionar a impossibilidade das análises do desempenho educacional anual à seguinte fragilidade:

2.11.3.1 Apuração de alguns indicadores utilizando sistema bianual do INEP, sendo insuficiente para a mensuração do Programa estadual de forma anual

Constata-se que a apuração de alguns Indicadores de forma bianual, ou seja, a cada dois anos, por meio desta metodologia de cálculos por parte do INEP, nesta área de educação, se mostra insuficiente para acompanhar a evolução dos diversos fatores do sistema de ensino e aproveitamento escolar do estado de forma anual, pois a educação é sempre vista e requisitada pela sociedade como uma das áreas de prioridade, devendo haver um acompanhamento e apuração dentro de cada exercício.

Esta ocorrência sobre apuração bianual, foi verificada nos seguintes Indicadores:

- 1300 - Nota média em Língua Portuguesa dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental da Rede Estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB);
- 1301 - Nota média em Matemática dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental da rede estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB);

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

- 1302 - Nota média em Matemática dos estudantes do ensino médio da rede estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); e
- 1303 - Nota média em Língua Portuguesa dos estudantes do ensino médio da rede estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Conclui-se, portanto, que a análise dos Indicadores, por parte desta Auditoria, restou prejudicada, devido a esta não apuração anual, ou seja, insuficiência das informações que constam nos citados Relatórios, somada ao contexto da pandemia, impossibilitando atestar com mais detalhes o desempenho na área de educação, observado nas análises qualitativas e quantitativas do Programa no que se refere aos seus elementos, tais como Compromissos, Metas e Ações.

De acordo com a resposta da SEC, contida no anexo do referido Ofício nº 341/2021 SEC – CH/GAB, a secretaria reconhece a dificuldade na utilização desses indicadores, apresentando a seguinte resposta:

> A auditoria aponta inadequação do uso de indicadores no Programa Educação, do PPA vigente. São quatro os indicadores com apuração bianual, tendo como fonte o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP):
> • 1300 - Nota média em Língua Portuguesa dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental da Rede Estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB);
> • 1301 - Nota média em Matemática dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental da rede estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB);
> • 1302 - Nota média em Matemática dos estudantes do ensino médio da rede estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); e
> • 1303 - Nota média em Língua Portuguesa dos estudantes do ensino médio da rede estadual no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).
> Apesar da importância desses quatro indicadores citados para a avaliação de resultados a partir da aferição da proficiência em Português e Matemática para os estudantes do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, a característica da bianualidade na apuração do INEP dificulta a avaliação anual dos resultados.
> A respeito, a SEC informa que, em articulação com a Planejamento (SEPLAN), através da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE), está estudando a possibilidade de revisão dos referidos indicadores.
> Assim, retorna-se os autos para análise e providências cabíveis.

Entende esta Auditoria pela manutenção do achado, uma vez que a própria SEC, por meio do setor competente, admite a necessidade de estudo de revisão dos indicadores apontados, conjuntamente com a SEPLAN, evidenciando que este sistema bianual de apuração implica um fator dificultador para a avaliação anual dos resultados da educação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.11.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 306 – Educação, com destaque para a baixa execução de ações prioritárias, em relação às ações não prioritárias, discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias, fragilidade das informações relativas ao desempenho de metas.
Recomendações ao Governo do Estado
Proceder à revisão dos Indicadores existentes com a implementação de instrumentos de periodicidade anuais, trazendo maior efetividade as ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos referenciais da política pública educacional constantes do Plano Plurianual em vigência; e Otimizar o desempenho das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.11.5 Plano Estadual de Educação (PEE)

Ao final do exercício de 2020, o Plano Estadual de Educação (PEE) estava em vigência há quase 4 anos e 8 meses, o que representa 47% da longevidade estabelecida pela Lei Estadual nº 13.559, de 11/05/2016, qual seja, os 10 anos findos em 2026. Em janeiro de 2016, quatro meses antes, tinha sido aprovado o PPA 2016-2019, que também trazia consigo, no âmbito do programa Educar para Transformar[281], metas a serem alcançadas pela Educação ao longo do quadriênio.

Os representantes dos Tribunais de Contas do Brasil, nas condições de membros e assistentes do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), vêm desenvolvendo estudos e propondo medidas capazes de induzir o atendimento das metas e estratégias dos planos de educação nacional, estaduais e municipais.

Nessa direção, o TCE/BA, através da Resolução nº 82, 13/07/2017, aprovou o plano de fiscalização da educação - “Educação é da nossa conta” para o período de 2016-2026 e posteriormente a Resolução nº 138/2017 aprovou o Plano Estratégico do TCE/BA, 2018-2021, dando destaque à temática educação nas Contas Anuais de Governo.

[281] TCE/001573/2020, item 3.1.2 do Relatório de Gestão - O programa Educar para Transformar decorreu de uma mobilização voltada para a participação dos segmentos diretamente vinculados à educação escolar, constituída de estudantes, profissionais da educação e famílias, tendo como objetivo a melhoria da qualidade da educação pública, mediante uma efetiva articulação entre professores, estudantes, famílias, gestores e a sociedade, na perspectiva de garantir o direito de aprender dos estudantes.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ao longo dos anos de 2016 a 2019, este Tribunal de Contas realizou exames das ações do Estado relacionadas à implementação, monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PEE. Os apontamentos compuseram conteúdos dos Relatórios das Contas do Governo, dentre os quais torna-se oportuno resgatar os seguintes:

a) O texto das metas do PEE, tal como foi elaborado, dificulta, ou mesmo inviabiliza, tanto a avaliação da compatibilidade das ações dos planos das diferentes esferas federativas, quanto o acompanhamento e a avaliação do alcance dos resultados pretendidos;

b) As metas e estratégias do PEE não permitem identificar com clareza a ação a ser realizada ou o caminho a ser trilhado para seu alcance. Em várias metas não são apresentados os resultados esperados, a partir de objetivos que possam ser datados e quantificados;

c) Resta evidenciada a necessidade de atribuição formal de responsabilidade interna no âmbito dos arranjos institucionais previstos, visando à implementação do PEE;

d) Necessária a produção dos indicadores de acompanhamento das metas do Plano, de modo a refletir as ações empreendidas pelo Governo Estadual;

e) Importante que seja realizado estudo para a avaliação da adequação dos compromissos, das metas e das iniciativas constantes do PPA e sua compatibilização com as metas e estratégias estabelecidas no PEE; e

f) Ausência de normatização específica que discipline o Sistema Estadual de Ensino, dificultando a articulação numa prestação eficiente do serviço público educacional.

O exercício dessas Contas de Governo pertence ao ciclo do planejamento 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019. Os anexos XXV e XXVI que compõem a prestação de contas da SEC trazem informações a respeito da evolução da execução do PEE e da correlação deste com os elementos do PPA, das prioridades da LDO e das Ações Orçamentárias Prioritárias da LOA. Analisados os referidos anexos, a seguir, apresenta-se a evolução de algumas metas do PEE (anexo XXV), considerando as relações destas com indicativos de prioridades orçamentárias identificados no anexo XXVI; na sequência, são comparadas com os resultados do PEE, advindos do Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2020).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

QUADRO 19 – Síntese da análise comparativa dos resultados PEE/BA e PNE

Metas do PNE e PEE	Resultado da Meta do PEE Anexo (XXV)	Resultado PNE x PEE
PNE 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.	O percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui educação básica completa atingiu 57,2 (Taxa de Escolarização líquida ajustada); já o % da população de 15 a 17 anos que frequenta estabelecimento de ensino (Taxa de Atendimento) atingiu 89,9%.	Os números do monitoramento nacional estão no patamar de 92,9 e 86,0%, para respectivos indicadores. A Bahia, apesar de ter alcançado resultado positivo nos dois indicadores, está abaixo da referência Brasil, ficando a Taxa de Escolarização distante da média nacional e da meta do PNE.
PEE 3: Expandir o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE-BA, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.		
PNE 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.	Em 2016, havia atingido a meta (25%) com o índice de 28,3%, no entanto, em 2020, houve uma queda acentuada, retrocedendo para 19,3% a oferta em tempo integral.	Apesar de referir-se aos dados de anos diferentes (PEE em 2016 e PNE em 2018), a Bahia sobressai ao resultado nacional, contudo os dados mais atuais (2020) apontam uma queda significativa e dificuldades para retomar o patamar anterior.
PEE 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 25% das escolas públicas da Educação Básica, até o final do período de vigência deste PEE-BA.		
PNE 8: Elevar a escolaridade média da população (18 a 29 anos) de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros conforme IBGE.	Houve crescimento nos quatro indicadores em relação ao ano base; "Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos (em anos de estudo)", "Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos residente na zona rural", "Escolaridade média da população de 18 a 29 anos com nível de renda domiciliar *per capita* entre os 25% mais pobres" e "Razão entre a média de anos de estudo dos negros em relação à média de anos de estudo dos não negros na faixa etária de 18 a 29 anos", sendo os valores: 10,7 anos; 9,5 anos; 9,2 anos e 92,7% respectivamente.	Razão entre a média de anos de estudo dos negros em relação à média de anos de estudo dos não negros na faixa etária de 18 a 29 anos, quando comparado ao dado nacional (89,8, em 2019), nota-se que a Bahia teve melhor resultado, 92,7 no mesmo ano.
PEE 8: Assegurar políticas para elevar a escolaridade média da população (18 a 29 anos), para a redução da diferença entre o campo e áreas urbanas, nas regiões de menor escolaridade e com incidência de maiores níveis de pobreza e entre negros e não negros conforme IBGE.		
PNE 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.	De 2016 para 2019, houve um crescimento ínfimo, sendo os valores: 87% e 87,1% respectivamente.	Em 2019, o resultado nacional alcançou o patamar de 90% (93,4%), ficando, desta forma, o dado da Bahia distante.
PEE 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 90% até 2025, e reduzir a taxa de analfabetismo funcional, até o final da vigência deste PEE-BA .		
PNE 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	O percentual de matrículas de educação de jovens e adultos integradas à educação profissional de nível fundamental, em 2016, era de 0,4, teve queda para 0,1 em 2019; já o % de matrículas de educação de jovens e adultos integradas à educação profissional de nível médio atingiu 6,5%, registrando um aumento significativo em relação ao ano de 2016.	A Bahia, para atingir o propósito nacional, terá que ampliar mais de 183 mil matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio até 2026. Já no que se refere à participação do segmento público na expansão das matrículas, a Bahia vem demonstrando evolução de 2016 a 2020, inclusive em patamares bem acima da meta nacional.
PEE 10: Ampliar a oferta em 25%, das matrículas de educação de jovens e adultos, no ensino fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.		
PNE 11: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível	Na Bahia, o número absoluto de matrículas de educação profissional técnico de nível	A Bahia, para atingir o propósito nacional, terá que ampliar mais de 183 mil matrículas na Educação

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público. **PEE 11:** Ampliar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.	médio, em 2016, era de 114.618, em 2020, foi de 159.948. Como a meta nacional é triplicar esse número, em 2026, a Bahia precisará atingir pelo menos 343 mil matrículas. Em 2016, o segmento público da educação baiana contribuiu com 74,4% das matrículas, em 2020, essa participação foi elevada para os 80%.	Profissional Técnica de nível médio até 2026. Já no que se refere à participação do segmento público na expansão das matrículas, a Bahia vem demonstrando evolução de 2016 a 2020, inclusive em patamares bem acima da meta nacional (75,7%).
PNE 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do art. 61 da Lei 9.394/96 assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. **PEE 15:**: Articular a continuidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, em regime de colaboração entre a União, Estado e Municípios, visando atingir a expectativa de que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, em curso de Licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Percentual de docentes na educação infantil, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio com adequação da formação à disciplina que leciona, a Bahia apresentou melhora, exceto no último indicador, que indicou uma pequena queda (37,9 em 2016 para 37,5 em 2019).	Ao comparar com os dados nacionais de 2019, evidencia-se distanciamento dos indicadores de adequação da formação nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, sendo 53,2% e 63,3% os valores nacionais e os estaduais 37,7% e 37,5%, respectivamente.
PNE 17: Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. **PEE 17:** Valorização dos docentes das redes públicas da Educação Básica em conformidade com o conjunto de medidas regulamentares à disposição constitucional que pressupõe Planos de Carreira definidos em lei, ingresso por concurso público de provas e títulos, composição da jornada de trabalho e formação continuada.	Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente (superior completo), cuja meta é alcançar 100%, teve evolução exponencial, atingindo 102,8% em 2019.	Em 2019, o mesmo indicador em nível nacional sequer alcançou o patamar de 80% (78,1%). A diferença pode ser explicada, em parte, pela exclusão de profissionais do magistério da rede federal de ensino.

Fontes: Anexos XXV e XXVI da prestação de contas de 2020 da SEC (TCE/001403/2021) e Relatório do 3º ciclo de monitoramento do PNE INEP.

Ainda sobre os resultados das metas citadas no quadro anterior, destaca-se o seguinte:

a) A realidade do Estado da Bahia quanto à taxa de analfabetismo, principalmente de pessoas analfabetas com mais de 15 anos, em números absolutos, alcança o topo do ranking. Estudos no campo educacional têm apontado a importante relação entre o desempenho educacional e a escolaridade dos pais/responsáveis dos estudantes (ALVES; SOARES, 2011[282]), o que pode ser compreendido como capital cultural segundo a concepção de Bourdieu. Portanto, torna-se oportuno chamar atenção da correlação entre as Metas 8 e 9.

[282] ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **Contexto escolar e indicadores educacionais**: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 abr. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Apesar das metas terem indicado melhoria em relação ao ano base, o crescimento é tímido. Ressalta-se, ainda, que segundo o Anexo XXVI, ambas não configuram como prioridade no LDO, diferentemente das Metas 3, 10 e 11, que possuem programas e metas específicas no PPA, inclusive com destinação de orçamentos.

b) As metas referentes à formação e valorização docente (Metas 15, 17 e 18) merecem lembrança, uma vez que houve uma pequena queda no índice "Percentual de docentes no ensino médio da rede pública com adequação da formação à disciplina que leciona" (Anexo XXV) da Meta 15 e quanto à Meta 18, sabe-se, por meio de procedimentos de auditoria realizados no âmbito das contas da Secretaria da Educação do exercício de 2020, que não foi atendida plenamente.

c) No contexto de Pandemia, vivenciada a partir do exercício de 2020, acredita-se que o cumprimento da Meta 6 (oferta de ensino em tempo integral) pode ser ainda mais desafiador. Certamente esta situação pode trazer consequências nas demais Metas mencionadas anteriormente, principalmente por conta da evasão escolar/abandono escolar que pode ter aumentado neste período.

Em continuidade aos relatos da Auditoria, sempre conectados aos propósitos do plano de fiscalização da educação - "Educação é da nossa conta" e considerando o cenário de excepcionalidade e de desafio para a execução dessa relevante política pública, a 5ª CCE realizou trabalho para verificar o cumprimento das disposições legais pertinentes à regularidade na aplicação dos recursos públicos destinados ao custeio das despesas geradas pela pandemia da COVID-19, conjugando o referido escopo às recomendações sugeridas nas Notas Técnicas CTE-IRB nºs 01 a 04/2020.[283]

Salienta-se que a primeira ação deste TCE/BA na fiscalização das ações no âmbito da Educação foi a participação no Projeto Nacional "A Educação Não Pode Esperar", realizada em parceria com o CTE-IRB e o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE).

O projeto visava apoiar a gestão e o planejamento das Secretarias de Educação, além de mapear e compreender as ações das redes de ensino em diversos Estados e Municípios Brasileiros, visando à elaboração de recomendações àquelas que buscam caminhos para minimizar os prejuízos à educação pública, decorrentes das medidas de isolamento adotadas.

[283] Ordem de Serviço nº SGA/059/2020 (TCE/009126/2020).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O referido projeto não se constituiu em trabalho auditorial, mas num estudo para coletar informações, dados e documentos que demonstrassem as ações realizadas pela rede de ensino durante o período de interrupção das aulas presencias, corroborando com a elaboração de questões específicas tratadas na Auditoria e relacionadas à execução orçamentária e financeira; à transparência ativa dos atos da gestão; às ações desenvolvidas mediante a utilização de plataformas digitais e, por fim, às atuações na área pedagógica. As recomendações em relação ao trabalho desenvolvido foram as seguintes:

QUADRO 20 – Recomendações da Auditoria para a Secretaria de Educação

Descrição	Item do Relatório	Recomendações
Ações implementadas nas áreas orçamentária, financeira, jurídica e operacional	5.1	Normatizar os procedimentos e orientações gerais das atividades administrativas no âmbito da Secretaria com relação a todos os atos a serem praticados durante o enfrentamento de uma pandemia, para que seja possível a organização do quadro funcional e planejamento das ações que serão exercidas, seja diante da sua continuidade, seja pela necessidade de novas paralisações que possam ocorrer pelo mesmo motivo.
		Fiscalizar a manutenção dos contratos de transporte escolar, mesmo suspensos, com a apresentação das certidões e documentação necessária para garantir a capacidade econômica do contratado, bem como as condições dos veículos que permaneceram parados, para que a empresa possa manter a boa prestação do serviço de transporte escolar após o retorno das aulas presenciais.
		Suspender, total ou parcialmente, a execução contratual de serviços terceirizados, conforme Parecer nº PA-NSAS-147-2020, de 13/07/2020, da PGE/BA, haja vista a suspensão da prestação das atividades para a qual foram contratadas.
		Readequar o Plano de Redução de Despesas, identificando outras formas de economia pela SEC/BA, além das fixadas no artigo 4º do Decreto Estadual nº 19.551/2020, como a suspensão dos contratos das empresas terceirizadas, considerando a necessidade de reposição das aulas não ofertadas de 19/03/2020 até o presente momento.
Ações voltadas à transparência ativa dos atos da gestão governamental na área da educação	5.2	Revisar o conteúdo apresentado no portal “Contratações e aquisições Covid-19”, a fim de assegurar o acesso à informação, como preveem a Lei Federal nº 13.979/2020 e a Lei Complementar nº 131/2009, conforme as situações identificadas: problemas de ilegibilidade do documento vinculado, bem como falta de clareza das informações e o erro de documento comprobatório.
		Acrescentar no quadro “Contratações e aquisições Covid-19” as seguintes informações do contrato, de forma a atender a Lei Complementar nº 131/2009, especialmente visando garantir a clareza da informação: valor unitário, quantidade, valor total da compra.
Ações desenvolvidas mediante a utilização de plataformas digitais, sobretudo quanto ao tratamento e à proteção de dados – item “b” – Anuência dos responsáveis para acesso à tecnologia	5.3	Criar, para a adesão à Nota técnica CTE-IRB n° 03/2020, no caso de menores de idade, meios para atestar que o responsável legal ou pai/mãe do aluno foram comunicados e consentiram com a tecnologia utilizada e com os meios para acesso à plataforma *Google Classroom* anteriormente à inserção dos dados na plataforma pela Secretaria.
Ações implementadas na área Pedagógica	5.4	Diagnosticar o acesso à internet dos profissionais da educação e dos estudantes, buscando identificar as possíveis dificuldades, de forma a atender recomendações da Nota Técnica CTE-IRB nº 1/2020.
		Sistematizar as orientações dadas aos professores especialmente sobre as ações previstas, de forma que ao identificar as dificuldades possam contar com o suporte (apoio) da SEC/BA, e não ser delegada esta decisão tão somente a estes profissionais.

Fonte: TCE/009126/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.11.6 Análise do Plano de Ação referente à Resolução TCE/BA nº 111/2018 (Auditoria de monitoramento do Programa de Fortalecimento da Educação Básica)

Em 2016, foi realizada Auditoria[284] com o objetivo de monitorar o cumprimento das determinações constantes da Resolução nº 187, de 23/09/2014 deste Tribunal de Contas, que versaram sobre a Auditoria Operacional no Programa de Fortalecimento da Educação Básica, e examinar as estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do PNE 2014-2024 e do PEE 2016-2026. Levando-se em consideração aspectos relacionados à natureza, oportunidade e extensão dos procedimentos a serem realizados (aspectos qualitativos, quantitativos, financeiros, temporais/tempo de execução, dentre outros), foram selecionadas 18 deliberações do TCE/BA como objeto do monitoramento. Em decorrência desse Monitoramento, foi editada a Resolução TCE/BA nº 111/2018, de 09/10/2018.

No período de novembro de 2020 a abril de 2021, em atendimento ao item "h" da Resolução TCE/BA nº 111/2018, foi realizada análise com o objetivo de emitir parecer sobre os Planos de Ação apresentados pelos auditados, a fim de verificar se as ações propostas atendem às determinações/recomendações do TCE/BA.

Na análise do Plano de Ação e documentos[285] apresentados pela SEC, foram verificadas algumas inconsistências, tais como: ausência de algumas deliberações emanadas pelo TCE/BA; deliberações distintas vinculadas às mesmas ações/etapas, evidenciando a subjetividade e a generalidade dessas ações/etapas; ausência de segregação dos responsáveis em algumas ações/etapas e alguns prazos dilatados para execução das ações/etapas, tendo em vista, inclusive, que tratam-se de recomendações/determinações exaradas pelo TCE/BA na Resolução nº 187/2014, monitoradas em 2016, e reforçadas por meio da Resolução nº 111/2018.

Vale ressaltar que a SEC se pronunciou, nos Ofícios encaminhados, sobre as ações para implementação das determinações constantes nos itens "c" e "d" da referida Resolução, para os quais foram solicitados Planos de Ação conjuntos com outras secretarias (SAEB, SEFAZ, e SEPLAN), e que a deliberação constante no item "d" é a 2.2.6, já constante do item "b" da Resolução TCE/BA nº 111/2018.

Da análise do Plano de Ação e dos Ofícios encaminhados, a Equipe de Auditoria sugeriu diversas propostas de encaminhamento para que sejam realizados ajustes e inserções de deliberações no Plano de Ação apresentado pela SEC, no que concerne a 15 deliberações, com vistas a atender as determinações constantes na Resolução nº 111/2018 do TCE/BA, como se segue:

[284] Processo TCE/009218/2016.
[285] Documentos TCE/001931/2019, TCE/003720/2019 e TCE/010985/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

QUADRO 21 – Propostas de encaminhamento da Auditoria na análise do Plano de Ação apresentado pela SEC

Item da Resolução TCE/BA nº 111/2018: **a) pela expedição de determinação à SEC para que apresente Plano de Ação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, indicando etapas, prazos, responsáveis e soluções, com vistas a aprimorar suas ações para dar continuidade às providências para cumprimento dos itens 2.2.9, 2.2.11 e 2.2.12 do Relatório de Monitoramento**	
Deliberação	**Propostas de Encaminhamento**
2.2.9 Viabilizar a regularização da documentação legal das UEs	Sugere-se: - Ajustar o Plano de Ação para inserir as ações a serem executadas, etapas, prazos e respectivos responsáveis pela regularização do quantitativo total de imóveis que possuem pendências; - Especificar, separadamente, no Plano de Ação, as responsabilidades da DG, DA e CCP; - Corrigir a informação constante na Etapa I do Plano de Ação (refere-se à abertura e instrução de 250 processos, mas apresenta, como produto, 200 processos em tramitação).
2.2.11 Aprimorar e/ou implementar sistemática de avaliação da qualidade do ensino ministrado	Sugere-se ajustar o Plano de Ação, detalhando as ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas a melhor especificar as ações e etapas, bem como os aspectos a serem abordados pela sistemática de avaliação da qualidade do ensino ministrado, de modo a possibilitar analisar se as variáveis a serem observadas se mostram satisfatórias à avaliação do processo de ensino-aprendizagem e se há correlação entre o que será executado e o que foi deliberado.
2.2.12 Implementar canal direto entre a SEC, Núcleo Regional e o alunado, com vistas a identificar desvios e o desempenho da UEs no processo de ensino e aprendizagem (A SEC considerou que essa deliberação foi atendida, não apresentando ações para o seu cumprimento no corpo do Plano de Ação)	Considerando que no Plano de Ação não foram apresentadas evidências do cumprimento dessa deliberação e que as informações apresentadas no Ofício SUBSEC nº 025/2019, de 13/05/2019, não evidenciam a estruturação formal de um canal entre a SEC, Núcleo Regional e o alunado, sugere-se a revisão do Plano de Ação para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, de modo a implementar canal direto entre a SEC, Núcleo Territorial (antigo Núcleo Regional) e o alunado, com vistas a identificar desvios e o desempenho da UEs no processo de ensino e aprendizagem, bem como a possibilitar o monitoramento do cumprimento da deliberação.
Item da Resolução TCE/BA nº 111/2018: **b) pela expedição de determinação à SEC para que apresente Plano de Ação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, indicando etapas, prazos, responsáveis e possíveis soluções para as determinações que não foram totalmente cumpridas (itens 2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8 e 2.2.10 do Relatório de Monitoramento)**	
Deliberação	**Propostas de Encaminhamento**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.1.1 Certificação de que as Unidades Escolares (UEs) cumprem satisfatoriamente o calendário escolar e aplicam o conteúdo programático previsto	Sugere-se ajustar o Plano de Ação, detalhando as ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas a especificar os elementos da sistemática proposta que assegurarão a efetiva certificação de que as Unidades Escolares (UEs) cumprem satisfatoriamente o calendário escolar e aplicam o conteúdo programático previsto, possibilitando uma análise da correlação entre o que será executado e o que foi deliberado.
2.2.1 Aprimorar a sistemática da SEC de monitoramento e avaliação do planejamento anual, permitindo não somente a avaliação de resultados de indicadores e avaliações educacionais, mas também das condições escolares para produção destes resultados	Sugere-se revisar o Plano de Ação para especificar: • quais elementos serão implementados na Sistemática de Acompanhamento Pedagógico (SAP), com vistas a contemplar, na sistemática de monitoramento e avaliação do planejamento anual, da gestão e das UEs, a ser executada pela SEC e NTEs (antigas DIRECs), variáveis que efetivamente permitam não somente a avaliação de resultados de indicadores e avaliações educacionais, mas também das condições escolares para produção destes resultados, possibilitando uma análise da correlação entre a Sistemática que será implementada e o que foi deliberado. • instrumento que irá normatizar a sistemática implementada para monitoramento e avaliação do planejamento anual, das UEs e da gestão, prazo para elaboração e publicação e responsáveis.
2.2.2 Realizar diagnóstico das necessidades de quadro de pessoal (gestão, administrativo e/ou apoio) das UEs e provê-las da estrutura de recursos humanos previstos na Lei nº 8.261/2002 que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia, bem como promover a capacitação destes profissionais para o exercício de suas funções	Quanto à realização de diagnóstico das necessidades de quadro de pessoal (gestão, administrativo e/ou apoio) das UEs, sugere-se a revisão do Plano de Ação para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas ao levantamento do quadro de pessoal (gestão, administrativo e/ou apoio) existente e o necessário ao pleno funcionamento das unidades escolares; Quanto à ação “Contratar Terceirizados”, sugere-se ajustar as ações/etapas com vistas a identificar as contratações realizadas e a realizar para atendimento do deficit existente, e respectivos quantitativos, especificando as funções/cargos, bem como os prazos e responsáveis por cada uma delas; Quanto à ação “Formação continuada na rede estadual”, sugere-se revisar as ações/etapas apresentadas de forma a detalhar as capacitações a serem ofertadas e os respectivos públicos-alvo, de acordo com o previsto na deliberação (gestão, administrativo e/ou apoio), bem como os prazos e responsáveis por cada uma delas.
2.2.3 Implementar mecanismos de avaliação do desempenho dos docentes em sala de aula (A SEC considerou que essa	Considerando que no Plano de Ação e nos Ofícios SUBSEC nºs 025/2019 e 041/2019 encaminhados não foram apresentadas evidências do cumprimento dessa deliberação, sugere-se a revisão do Plano de Ação para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

deliberação foi atendida, não apresentando ações para o seu cumprimento no corpo do Plano de Ação)	e responsáveis, com vistas à efetiva implementação de mecanismos de avaliação do desempenho dos docentes em sala de aula e a possibilitar o monitoramento do cumprimento da deliberação.
2.2.4 Realizar levantamento e avaliar a adequabilidade e disponibilidade do quadro de professores das UEE com curso profissionalizante (A SEC considerou que essa deliberação foi atendida, não apresentando ações para o seu cumprimento no corpo do Plano de Ação)	Considerando que não foram apresentadas evidências do cumprimento dessa deliberação, sugere-se a revisão do Plano de Ação para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas à realização de levantamento e avaliação da adequabilidade e disponibilidade do quadro de professores das UEE com curso profissionalizante, de modo a possibilitar o monitoramento do cumprimento da deliberação.
2.2.5 Disponibilizar profissionais para apoio social às UEs	Sugere-se ajustar o Plano de Ação, detalhando as ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas à efetiva disponibilização de profissionais para apoio social às UEs, e a possibilitar uma análise da correlação entre o que será executado e o que foi deliberado, bem como o respectivo monitoramento.
2.2.6 Envidar esforços para a disponibilização tempestiva de recursos financeiros previstos às unidades escolares (A SEC considerou que essa deliberação foi atendida, não apresentando ações para o seu cumprimento no corpo do Plano de Ação)	Sugere-se que a SEC: Apresente documentação comprobatória do repasse tempestivo de recursos financeiros do Fundo de Assistência Educacional (FAED) às UEs, desde a edição da Resolução nº 111/2018, de 09/10/2018, do TCE/BA; Caso não apresente essa documentação, sugere-se a revisão do Plano de Ação da SEC, para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas à disponibilização tempestiva de recursos financeiros do Fundo de Assistência Educacional (FAED) previstos para as unidades escolares, bem como a possibilitar o monitoramento do cumprimento da deliberação.
2.2.7 Atualizar o Sistema de Levantamento Situacional Escolar das UEE e aprimorar sua sistemática de alimentação Determinação correlata: Aprimorar a sistemática de monitoramento e avaliação da infraestrutura nas UEE, com vistas a identificar suas necessidades e direcionar ações (A SEC não apresentou ações para o cumprimento desta deliberação no corpo do Plano de Ação)	Considerando que não foram apresentadas evidências do cumprimento dessa deliberação, sugere-se a revisão do Plano de Ação para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis para a manutenção de diagnóstico atualizado e o aprimoramento da sistemática de monitoramento e avaliação da infraestrutura nas UEE, de modo a possibilitar o monitoramento do cumprimento da deliberação.
2.2.8 Implantar sistemática de	Sugere-se a revisão do Plano de Ação para inclusão e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

monitoramento e avaliação do uso do laboratório de informática e de ciências	detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas à efetiva implantação de sistemática de monitoramento e avaliação do uso do laboratório de informática e de ciências, bem como a possibilitar uma análise da correlação entre o que será executado e o que foi deliberado.
2.2.10 Implementar controle eficiente de frequência de alunos e de professores com vistas a evitar constrangimentos ou beneficies na atuação da gestão (A SEC considerou que essa deliberação foi atendida, não apresentando ações para o seu cumprimento no corpo do Plano de Ação)	Considerando que não foram apresentadas evidências do cumprimento dessa deliberação, sugere-se a revisão do Plano de Ação para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, de modo a implementar controle eficiente de frequência de alunos e de professores com vistas a evitar constrangimentos ou beneficies na atuação da gestão, bem como a possibilitar uma análise da correlação entre o que será executado e o que foi deliberado.
Item da Resolução TCE/BA nº 111/2018: c) observando o Edital 02/2017/SAEB, pela expedição de determinação à SEC, SAEB, SEFAZ e SEPLAN para que apresentem, de forma conjunta, Plano de Ação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, indicando etapas, prazos, responsáveis e soluções para cumprir os seguintes itens do Relatório de Monitoramento: I) item 2.1.2 e II) item 2.1.3	
Deliberação	**Propostas de Encaminhamento**
2.1.2 Ampliar o quadro de professores efetivos da rede Estadual, de forma a atender às demandas das UEs, bem como reduzir a vulnerabilidade dos estabelecimentos de ensino à transitoriedade do corpo docente, fortalecendo o processo de construção/revisão do PPP	Sugere-se a revisão do Plano de Ação da SEC, para inclusão e detalhamento das ações a serem executadas, etapas, prazos e responsáveis, com vistas à ampliação do quadro de professores efetivos frente às demandas das UEs, à redução da vulnerabilidade dos estabelecimentos de ensino, à transitoriedade do corpo docente e ao adequado provimento de cargos de coordenadores pedagógicos de acordo com o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia - Lei nº 8.261/2002.
2.1.3 Prover as unidades escolares com o quantitativo de coordenadores pedagógicos adequado ao funcionamento das unidades escolares, como preconiza o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia - Lei nº 8.261/2002	

Fonte: Documentos TCE/001931/2019, TCE/003720/2019 e TCE/010985/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.12 SEGURANÇA PÚBLICA

2.12.1 Análise do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social

Dentre os programas executados em 2020 pela Secretaria da Segurança Pública, destaca-se o Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, responsável por 11,31% (R$4,89 bilhões) das despesas liquidadas pelo Poder Executivo do Estado da Bahia.

O PPA 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 14.172/2019, concebeu e tipificou este Programa como orçamentário e finalístico. Nele, algumas Ações Orçamentárias foram definidas como prioritárias, alinhadas ao tópico "Prevenção e enfrentamento à criminalidade, com ênfase em uso de tecnologias", nos termos do art. 3º e ANEXO I da Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO).

Tal Programa visa a prevenção à violência e à criminalidade, por meio de uma cultura de paz, da garantia de direitos e da filosofia de polícia comunitária, de modo a reduzir situações de vulnerabilidade e fatores de risco, estimulando à assunção da responsabilidade social e do enfrentamento às diversas formas de agressão à pessoa, ao meio ambiente e ao patrimônio. Dentre outras iniciativas, o Programa prioriza o combate ao crime organizado, aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e ao feminicídio.

Por sua vez, a Lei Estadual nº 12.357, de 26/09/2011, instituiu o Sistema de Defesa Social (SDS) com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social, além do Programa Pacto pela Vida, o qual consiste no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil, tendo o propósito de promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos CVLI.

Depreende-se que tais conceitos e institutos estejam entrelaçados e interligados no enfrentamento e combate à violência e à criminalidade no âmbito do Estado da Bahia por meio da integração de projetos e ações em áreas afetas à Segurança Pública e à Defesa Social, com vistas à promoção da paz social, mediante a implementação de diretrizes que visem à redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos CVLI, aprovando, acompanhando e apoiando os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de ações e atividades voltadas para esse fim.

No âmbito do Sistema de Segurança Pública do estado da Bahia, procedeu-se uma análise macro de desempenho dos indicadores criminais e da produtividade e ações policiais atinentes à SSP, no seu *munus* de combate e enfrentamento à criminalidade e à violência no território baiano, registrando-se, na sequência, as situações merecedoras de comento:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.12.1.1 Comportamento dos delitos criminais, produtividade e ações policiais

Os delitos criminais, coletados e tabulados pela Coordenação de Documentação e Estatística Policial (CDEP), nos termos do art. 38 da Lei Estadual nº 11.370, de 04/02/2009 (Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia), assim como a produtividade e ações policiais, são lançados no Sistema de Gerenciamento Estatístico da Polícia Civil da Bahia (SGE), com divulgação no site da SSP[286], sob a responsabilidade da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP).

De posse desses dados, além das ações policiais realizadas, procedeu-se o cotejamento dos principais elementos que possam aferir o desempenho do Sistema de Segurança Pública da Bahia no exercício de 2020 (Ano I do PPA vigente), destacando os delitos Homicídios Dolosos, Roubos Seguidos de Morte (Latrocínios) e Lesão Corporal Seguida de Morte, cujas infrações penais integram o índice denominado CVLI.

Neste diapasão, o indicador CVLI serve de parâmetro para a percepção semestral do Prêmio por Desempenho Policial (PDP), instituído pela Lei Estadual nº 12.371, de 12/12/2011 (alterada pelas Leis Estaduais nºs 12.943, de 04/02/2014 e 13.469, de 29/12/2015) e atualmente disciplinado pela Lei Estadual nº 13.719, de 07/04/2017, visando recompensar policiais militares e civis, além de servidores da SSP, efetivos e comissionados, que contribuem para o alcance de metas preestabelecidas de redução dos CVLI. Em 2020, o pagamento do PDP totalizou R$9,5 milhões, distribuídos para 10.436 policiais lotados nas respectivas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) em que o Estado da Bahia foi dividido geograficamente, consoante teor do ANEXO I – Relatório de Gestão, peça integrante das Contas de 2020 da Secretaria da Segurança Pública da Bahia[287].

A citada Lei Estadual nº 12.371/2011, que também instituiu o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas, prevê que o Indicador Estratégico de Controle de Criminalidade representa o resultado objetivado pela Política de Segurança Pública do Estado na redução do índice de CVLI, objeto de percepção do PDP.

Demonstra-se, na tabela seguinte, a variação dos principais delitos criminais no período de 2017 a 2020:

[286] Disponível em: http://www.ssp.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=102.
[287] Processo nº TCE/001132/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 109 – Comportamento dos principais delitos criminais na Bahia

Índices Criminais (Descrição)	Exercício de Apuração				Variação (%)/ [2020 X 2019]
	2017	2018	2019	2020	
Homicídio Doloso(*)	6.082	5.421	4.903	5.115	4,32
Lesão Corporal Seguida de Morte(*)	65	69	72	89	23,61
Roubo com Resultado de Morte (Latrocínio)(*)	174	137	140	108	-22,86
Feminicídio(*)	--	--	101	113	11,88
Tentativa de Homicídio	3.235	2.988	2.957	2.390	-19,17
Estupro	3.221	3.134	3.005	2.925	-2,66
Roubo a Ônibus (Urbano e em Rodovia)	3.318	2.655	2.422	1.856	-23,37
Roubo de Veículo	13.428	13.228	11.259	10.245	-9,00
Furto de Veículo	5.445	5.251	5.130	4.113	-19,82

Fontes: http://www.ssp.ba.gov.br (*Link* "Estatísticas") e planilhas fornecidas pela CDEP (data-base: 04/03/2021).
Nota: (*) Componentes do CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais.

Registre-se que os crimes de Feminicídio, conceito da Lei Federal nº 13.104, de 09/03/2015, estão tipificados como "homicídios dolosos", nos termos do art. 121, §2º, inciso VI, do Código Penal, combinado com o art. 1º, §2º, do Decreto Estadual nº 17.817, de 07/08/2018, integrando, por conseguinte, o rol de delitos dos CVLI, de acordo com a Nota do Gestor Estadual da Bahia, publicada no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP)[288].

Ante os números expostos na tabela 109, observa-se um declínio da maioria dos delitos, com destaque para o latrocínio (-22,86%), Tentativa de Homicídio (-19,17%), Roubo a Ônibus Urbano e em Rodovia (-23,37%) e Furto de Veículo (-19,82%), possivelmente em virtude dos efeitos da pandemia da COVID-19, que obrigaram a adoção de medidas restritivas e isolamento à população. Contudo, em números absolutos, o quantitativo de CVLI (5.425 mortes) perfez um incremento de 4% em relação ao ano de 2019, sendo o Estado da Bahia responsável por cerca de 12% dos crimes violentos ocorridos no País, pontuando no quinto lugar do ranking nacional.

Em 2020, os CVLI apurados na Bahia chegaram a 36,33%, levando-se em consideração a população estimada de 14.930.634 habitantes pelo IBGE[289], muito além da taxa aferida para o Brasil, em torno de 20,89% para cada grupo de 100.000 habitantes, segundo dado do Monitor da Violência[290].

[288] Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/bi/notas-dos-gestores-estaduais. Acesso em: 09 mar. 2021.
[289] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama.
[290] A ferramenta criada pelo Portal G1 que permite o acompanhamento dos dados de vítimas de crimes violentos mês a mês no país. Os dados são solicitados pelos jornalistas via assessoria de imprensa e via Lei de Acesso à Informação, seguindo o padrão metodológico utilizado pelo fórum no Anuário Brasileiro de Segurança Pública. O governo federal utiliza o

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

O Relatório de Gestão[291] contém informações que ratificam a situação retratada, conforme trecho reproduzido a seguir:

> […]
> Embora tenhamos interrompido uma sequência de reduções dos índices de CVLI, a taxa por grupo de 100 mil habitantes se mantém entre as mais baixas dos últimos nove anos. Além disso, 64% dos municípios baianos registraram redução ou não sofreram incremento em seus resultados, quando comparados ao exercício de 2019. **No geral o Estado registrou um incremento de crescimento 5,3% nos índices de 2020**. As grandes Regiões apresentaram os seguintes resultados: a **Capital com 15,5%**; a **Região Metropolitana de Salvador - RMS, com 3,4%** e o **Interior, com 2,6%**, […]. (grifo da Auditoria)

Quanto ao aumento do índice CVLI, o Coordenador de Controle Interno da SSP, mediante o Ofício nº 06/CCI-GAB, remeteu a NOTA TÉCNICA SIAP-003/2021, da lavra da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP), para avaliação da Auditoria, cujos trechos daquele arrazoado são reproduzidos na sequência para exemplificar o teor do contraditório emanado da área técnica da SSP:

> […]
> Observando os comentários propriamente ditos, cumpre-nos reportar que as disposições constantes na Lei nº 12.371, de 21 de dezembro de 2011, em especial as cabíveis à SSP, são integralmente cumpridas.
> As **metas de redução de CVLI são definidas para cada semestre pelo Comitê Executivo do Programa Pacto pela Vida**, por meio de **Resoluções**, que são publicadas no Diário Oficial do Estado – DOE.
> Diariamente, **os dados de CVLI são coletados e tratados**. Em um processo minucioso, as informações oriundas da Polícia Civil são cotejadas com outras do Departamento de Polícia Técnica, da Polícia Militar e de outros parceiros, para fins de correção de eventuais inconsistências nas ocorrências recebidas (localização, tipificação, etc.).
> Ao final de cada semestre, depois de uma nova rodada de busca por inconsistências e casos de evolução a óbito de vítimas de tentativas de CVLI, consolida-se o resultado final do Estado, bem ainda por Áreas e Regiões Integradas de Segurança Pública, e uma **Portaria é publicada pelo Secretário da Segurança Pública no DOE**, **conferindo a devida transparência ao resultado e atendendo condição essencial à apuração, processamento e pagamento do Prêmio por Desempenho Policial**.
> **Os dados de CVLI constituem-se também em insumos diários para o direcionamento das ações operacionais dos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública - SESP**. Desde os primórdios da implantação do Programa Pacto pela Vida, em 2011, a alta cúpula e os dirigentes de unidades táticas e operacionais chaves dos órgãos integrantes do SESP **reúnem-se periodicamente para analisar os resultados de CVLI e definir as ações necessárias reprimi-los nos locais de maior incidência (manchas)**. Atualmente, a reunião acontece quinzenalmente.

SINESP, porém este ainda não mostra os dados relativos ao último trimestre de 2020. Disponível em: http://dados.mj.gov.br/dataset/sistema-nacional-de-estatisticas-de-seguranca-publica. Acesso em: 09 mar. 2021.

[291] Peça (ANEXO I) integrante das Contas de 2020 da SSP (TCE/001132/2021).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> De igual modo, **os dados de CVLI também são consumidos no planejamento e execução de ações preventivas**.
> O quanto exposto permite-nos delinear um cenário no qual a SSP e seus órgãos vinculados **monitoram os números de vítimas de CVLI e utilizam-nos durante a execução das suas principais atividades**, de longa data, constituindo indicador relevante para a atuação da Secretaria.
> […]
> Por óbvio, **realmente há aumento no número de vítimas de CVLI no ano 2020, em comparação a 2019**. Mas não se pode afirmar que há tendência de alta. Quanto maior o número de dados na série histórica, maior será a confiabilidade de uma tendência apontada. Com todo respeito, não há como deixar de fora de uma avaliação de tendência, os demais dados disponíveis.
> […]
> Quanto ao cenário em relação ao restante das unidades federativas do país, ao acessar os dados do mesmo Monitor da Violência [...], **percebemos claramente que podemos estar diante de um problema conjuntural, que consome a maior parte dos estados das regiões Norte e Nordeste**, bem ainda metade dos estados do Sudeste, todos com taxas superiores à taxa do país. Ou seja, quase 70% entes federados com competências estaduais (20, de 27) ostentam taxas de CVLI superior à do Brasil.
> […]
> **Reitere-se que as autoridades de segurança pública baianas consideram relevante e preocupante qualquer aumento nos resultados dos números de vítimas de CVLI, não só no âmbito de todo o estado, mas também nas suas regiões e áreas integradas de segurança pública**. Ainda que o estado como um todo reduza os seus números, numa determinada quinzena, mês ou ano, faz-se a análise daquelas situações nas quais se verificam aumentos em áreas ou regiões integradas e acompanham-se as ações empreendidas pelas forças policiais para as investigações e demais medidas repressivas e preventivas necessárias. **Os dados e informações associados aos números de vítimas de CVLI são insumos relevantes e imprescindíveis ao planejamento e execução das ações policiais**. (sic) (grifos da Auditoria)

Ante os argumentos trazidos pela SIAP/SSP, depreende-se o reconhecimento do incremento do índice dos CVLI em 2020. O Estado da Bahia figura como um dos mais violentos do País, CVLI de 36,33% (5.425 mortes) detendo o posto máximo de número absoluto de mortes violentas intencionais anualmente.

Por seu turno, a Coordenação de Documentação e Estatística Policial (CDEP) informou a ocorrência de significativos outros crimes violentos, a saber: (i) Homicídio Culposo no Trânsito (520 casos); (ii) Resistência com Resultado Morte (1.130 casos); e (iii) Morte a Esclarecer (320 casos), além daqueles constantes da tabela 109. Aqui, causa alerta o aumento (+71,47%) dos óbitos decorrentes de intervenção policial (Resistência com Resultado Morte), em comparação com os do ano de 2019 (659 mortes), o que coloca a polícia baiana (militar e civil) em 2º lugar em letalidade do País, segundo dados colhidos na ferramenta “Monitor da Violência”, responsável por 20,09% das mortes ocorridas no País sob esta modalidade. Em rumo oposto, 11 policiais perderam a vida em serviço ou fora dele.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Em relação à letalidade, o arrazoado da SSP trouxe a seguinte justificativa:

> Sobre o aumento no número de óbitos decorrentes de intervenção policial, lembramos que é da natureza da atividade policial a possibilidade de eventuais confrontos. **Os policiais militares e civis passam por treinamentos nos protocolos para o exercício das suas funções, sendo orientados a prioritariamente preservar a vida e a integridade física dos cidadãos**. Nos casos em que os confrontos são inevitáveis, fazem uso progressivo da força e atuam na legítima defesa de terceiros. **Posteriormente, as medidas de controle são adotadas, de modo a identificar e punir situações de excesso ou má conduta**. **Todos os casos de resistência policial são investigados pelas respectivas corregedorias setoriais e depois remetidos ao Ministério Público, que pode oferecer denúncia**. Em face disso, até prova em contrário, partimos do pressuposto que os nossos policiais agiram em defesa da própria vida, geralmente contra grupos de indivíduos fortemente armados e com *animus necandi*. (grifo da Auditoria)

Em 2020, houve 1.130 mortes, gerando um aumento de 71,47% de óbitos decorrentes por intervenção policial, em comparação com os ocorridos em 2019. Por outro lado, o número de prisões no período sofreu um resultado reverso, queda de 22,74% se comparado com o número de prisões efetuadas no ano anterior. De igual maneira, se comportou a variação dos “Mandados de Prisão”, onde também houve recuo de 33,24%.

A seguir, serão exibidos os números decorrentes da produtividade e ações policiais desenvolvidas pelos órgãos e unidades da Secretaria da SSP:

TABELA 110 – Trajetória da produtividade e ações policiais da SSP

Produtividade (Atividades/Ações) de Órgãos e Unidades da SSP	Exercício de Apuração				Variação (%)/ [2020 X 2019]
	2017	2018	2019	2020	
Armas de Fogo Apreendidas	5.471	4.505	4.354	3.856	-11,48
Prisões em Flagrante	20.851	20.192	18.120	13.999	-22,74
Inquéritos Remetidos com Autoria	43.636	45.019	44.299	34.205	-22,79
Mandados de Prisão	4.442	3.887	3.565	2.380	-33,24
Drogas Apreendidas (em kg)	7.099	8.798	8.493	13.746	61,85

Fonte: http://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/estatistica_2020/PRODUTIVIDADE_ESTADO2020.pdf.

Dos números exibidos na tabela 110, constata-se um decréscimo geral da produtividade e ações policiais, à exceção da apreensão de drogas, onde houve um aumento substantivo (61,85%), comparando-se os dados de 2020, com os aferidos em 2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Sobre este quesito, a SIAP/SSP assim se manifestou:

> Por fim, no que se refere ao decréscimo geral da produtividade dos órgãos vinculados à SSP, **recordemos que 2020 foi um ano bastante atípico, em função da pandemia da COVID-19**. **Durante todo ano as polícias sofreram com o afastamento de servidores contaminados pelo vírus, com forte impacto na operacionalidade**. Para se ter uma ideia, em meados do ano, durante o pico de casos da pandemia, no dia 21/6, 1.775 servidores policiais, 4,41% do efetivo2, encontravam-se afastados em decorrência da COVID-19. Em 29/12, esse número era menor, todavia ainda significativo, 1.102 policiais, 2,74% do efetivo3. A este fato pode associar-se a queda na produtividade policial. O mesmo pode afirmar-se quanto aos **afastamentos definitivos por aposentadoria**, **reforma e reserva que também diminuem a capacidade operacional das forças de segurança pública**. Em ambos os casos, o Governo agiu para evitar maiores prejuízos, definindo protocolos de segurança sanitária para atuação das forças de segurança pública, provendo os respectivos materiais e equipamentos de proteção necessários, e autorizando o ingresso de servidores aprovados em concursos cujos prazos de validade encontram-se transcorrendo. (grifo da Auditoria)

Apesar de se admitir o caráter atípico e fortuito da pandemia da COVID-19, o fato é que tais situações aqui relatadas evidenciam e reforçam a percepção de deficiência e insuficiência do aparato do Sistema de Segurança do Estado da Bahia (SESP) para conter a criminalidade e violência, apesar das ações, atividades e investimentos na área de Segurança Pública, enumerados no "Parecer Conclusivo do Secretário" do Relatório de Gestão (fls. 77-93), peça das Contas de 2020 da SSP[292].

Tal assertiva foi refutada pela SIAP/SSP, nos seguintes termos, os quais não foram acolhidos, face a gravidade e extensão dos fatos aqui evidenciados:

> […] Assim, salvo melhor juízo, com base nas premissas constantes na Solicitação de Esclarecimentos nº GSDS 12/2021, e com a devida *venia*, não se pode sustentar a deficiência e insuficiência do aparato do Sistema de Segurança Pública da Bahia para conter a escalada da criminalidade.

É imprescindível, por conseguinte, que os órgãos e unidades integrantes da SSP interajam e reúnam esforços no sentido de cumprir à sua missão de garantir à sociedade e às instituições a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na forma do art. 146 da CE/1989, atendendo, simultaneamente, as diretrizes do Programa Orçamentário 314 – Segurança Pública e Defesa Social e do Programa Institucional Pacto pela Vida.

2.12.1.2 Gastos declinantes com a Segurança Pública no quinquênio 2016-2020

A Receita Corrente Líquida (RCL) é definida pelo art. 2°, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Tomou-se os valores da RCL nos exercícios de 2017 a 2019, no âmbito dos Programas 205 – Pacto Pela Vida (programa vigente até 2019) e 314 – Segurança Pública e Defesa

[292] TCE/001132/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Social (a partir de 2020), para verificar o nível dos gastos aplicados na área da Segurança Pública do estado da Bahia, com o objetivo de promover a redução da criminalidade e da violência, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), consoante o preconizado pelo art. 7º da Lei Estadual nº 12.357/2011.

A RCL é publicada no site da SEFAZ[293], enquanto os gastos aplicados nos Programas 205 e 314 foram extraídos do Sistema FIPLAN Gerencial Web (FGWEB), atinentes aos exercícios de 2016 a 2020, a saber:

TABELA 111 – Cotejamento entre a RCL e despesas dos Programa 205 e 314 na SSP

Receita Corrente Líquida (RCL)		Gastos dos Programas 205 e 314 (R$)(*)		Cotejamento (Gastos dos Programas x RCL)	
Ano	Valor (R$)	Bahia(**)	SSP	Bahia (%)	SSP (%)
2016	28.714.179.024,82	4.978.958.969,90	4.815.465.612,14	17,34	16,77
2017	29.952.763.445,46	4.844.498.993,10	4.707.470.564,21	16,17	15,72
2018	31.965.032.825,43	4.544.528.198,48	4.418.332.484,01	14,22	13,82
2019	34.510.250.369,67	4.609.606.378,42	4.479.415.251,46	13,36	12,98
2020	37.877.609.907,56	4.942.453.734,18	4.010.820.148,66	13,05	10,59

Fontes: Relatórios quadrimestrais consolidados da SEFAZ e do Sistema FIPLAN Gerencial Web (FGWEB).
Notas: (*) Despesa liquidada, valor adotado para o cálculo dos limites previstos pela LRF.
(**) Gastos dos Programas 205 e 314 envolvendo todas as Secretarias do Governo do Estado da Bahia.

Observa-se, de pronto, um contínuo declínio (percentual e valorativo) dos gastos alocados na área finalística da Segurança Pública em relação à Receita Corrente Líquida, apesar desta ter tido um incremento de 9,75% em 2020. Neste mesmo período, as despesas com o Programa Finalístico 314, no âmbito da SSP, teve uma redução de 10,46%. Tal conduta impacta desfavoravelmente no custeio e financiamento do Sistema de Segurança Pública, especialmente na necessidade de reforço do contingente de policiais alocados no policiamento ostensivo e investigativo, face à retração (5,74% e 1,19% de policias militares e civis, respectivamente) desses efetivos verificada no ano de 2020.

Em virtude do baixo contingente de policiais militares e civis alocados nas atividades finalísticas da SSP (cerca de 36.322 policiais efetivos, segundo dados dos Relatórios de Gestão das Contas 2020[294] das Polícias Militar e Civil, respectivamente, o Estado da Bahia está muito aquém da proporcionalidade recomendada pela Organização

[293] Disponível em: http://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/quadrimestrais/limites/limites_consolid_dez_20.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.
[294] TCE/001372/2021 e TCE/001427/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário, qual seja, de aproximadamente 1 policial para 250 habitantes, haja vista que a proporção apurada é de aproximadamente 411 habitantes por policial, considerando-se a população estimada (14.930.634 pessoas) para a Bahia no ano de 2020, segundo o IBGE.

Ademais, 713 desses policiais estão à disposição de outros órgãos de Governo, a exemplo do TJ/BA, ALBA, Ministério Público, Prefeitura e Câmara Municipal de Salvador, além de expressivo quantitativo de policiais cumprirem atividades internas e administrativas nas suas próprias Corporações e da SSP, dentre outras.

Tal situação também foi objeto de apontamento nas Contas de Governo de 2019, quando, a então Chefe do Gabinete da SSP, através do Ofício CCI nº 170/2020, ratificou o posicionamento da Auditoria ao admitir que "[...] O Secretário da Segurança Pública tem constantemente se empenhado em ampliar o orçamento da Secretaria, tendo reuniões com a equipe da SEPLAN e a Secretaria da Fazenda – SEFAZ, **sem lograr êxito**". (grifo da Auditoria)

Em 2020, observou-se que a situação não foi superada e, muito pelo contrário, tais restrições orçamentárias mais que se agravaram por conta dos impactos da grave crise sanitária (pandemia da COVID-19) que aflige o Mundo, o Brasil e a Bahia, por consequência.

De tudo o exposto, faz-se imprescindível o incremento de recursos orçamentários alocados no Sistema de Segurança da Bahia, notadamente, aqueles direcionados à ampliação do contingente de agentes lotados no policiamento ostensivo e investigativo, face aos altos níveis de criminalidade e violência que amedrontam e intranquilizam a sociedade baiana, possibilitando ao Sistema de Segurança do Estado da Bahia (SESP) o cumprimento do seu mister institucional previsto no artigo 146 da Constituição Estadual.

Registre-se, ainda, que a folha de pessoal (Grupo 1) respondeu por 84,65% das despesas liquidadas no período, enquanto a manutenção/conservação administrativa absorveu 14,62% desses gastos, restando ínfimos 0,73% para a ampliação do patrimônio, a exemplo da aquisição de viaturas, compra de armamentos, construção e/ou reformas de unidades policiais.

O Ofício nº 06/CCI-GAB traz no seu bojo a manifestação da Assessora de Planejamento e Gestão da SSP, de onde vislumbra-se os seguintes argumentos:

> […] as Cotas Anuais das Unidades Orçamentárias da Secretaria da Segurança Pública (SSP) são determinadas pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN), que, por sua vez, segue o regramento estipulado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelecendo os recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA).
> Desta forma, **não cabe à SSP estipular o total de recursos destinados à pasta. Apesar dos esforços envidados pela Secretaria, não logramos**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> **sucesso quanto à ampliação dos recursos orçamentários dentro do desejado e do que o Sistema de Segurança necessita**. Por outro lado, a execução da despesa depende de liberação de concessão financeira, que nem sempre vem no valor necessário para a quitação das despesas mensais.
> **Com relação ao declínio dos gastos alocados na SSP entre os anos de 2019 e 2020 deve-se**, **em parte**, **pela criação do Sistema de Proteção Social dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado da Bahia (SPSM)**, por meio da Lei Estadual nº. 14.265 de 22 de maio de 2020, deixando o Estado de arcar com o encargo obrigatório de contrapartida previdenciária, gerando uma redução no Grupo de Despesa "Pessoal e Encargos Pessoais" entre os exercícios de 2019 e 2020, reduzindo, assim, o total executado pela SSP no período e desvirtuando a análise comparativa realizada. (grifo da Auditoria)

Evidencia-se, perante o exposto, que o advento do SPSM realmente contribui para o encolhimento dos recursos alocados na SSP, o que agravou a tendência de queda no ano de 2020, apesar deste viés ter sido verificado desde o exercício de 2016.

Neste diapasão, em 2020, segundo planilha fornecida pela Polícia Civil da Bahia, cerca de 92 das 225 edificações vinculadas àquela Corporação estão em situação precária/ruína (40,89%), enquanto outros 71 imóveis (31,56%) daquele total estão no estágio "a Legalizar", ou seja, sem escritura imobiliária lavrada nos Cartórios de Notas e Registros Públicos do Poder Judiciário, cujas edificações carentes de reforma geral e/ou reconstrução são, em sua maioria, de prédios de delegacias territoriais, alguns deles desocupados e/ou em ruínas e outros interditados por ordem judicial, a exemplo do Posto Policial da Gamboa do Morro de São Paulo (município de Cairu), Delegacias Territoriais de Gentio do Ouro, Ubaitaba, Laje e Santaluz, dentre outros.

Acerca desta problemática, a Titular da APG/SSP, segundo o anunciado no Ofício nº 06/CCI-GAB, assim se pronunciou:

> Quanto a situação física das edificações da Polícia Civil/BA, informa a Coordenadora da CEIRF, [...], que as construções e/ou reformas de unidades policiais vêm sendo executadas, conforme as demandas encaminhadas por aquela instituição [...].
> Ressalta-se que, a execução dos serviços é realizada conforme o repasse de valores arrecadados pelo FEASPOL (Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais). Logo, os recursos que são disponibilizados à Secretaria da Segurança Pública, viabilizam construção, reforma, manutenção, ampliação e aquisição de instalações necessárias a toda força policial.
> Registre-se, ainda, que o recolhimento da TPP (Taxa pelo Exercício de Poder de Polícia)-FEASPOL diminuiu consideravelmente no período da pandemia. Além do mais, os efeitos econômicos do novo Coronavírus resultou na perda de arrecadação, implicando em gastos consideráveis ao seu enfrentamento. Com isso, as medidas de contenção de despesas se ampliaram, dificultando assim a prestação dos serviços ora contratados.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Nota-se que a própria Corte de Contas inferiu sobre a insuficiência de recursos disponíveis para sanear os problemas de infraestrutura física das unidades da Polícia Civil. Entretanto, os esforços de toda a força da Segurança Pública vêm sendo adotados, a fim de garantir a segurança e o cuidado com os policiais e a população, que sempre serão as prioridades desta Secretaria.
> Assim sendo, mesmo com tantas dificuldades apresentadas, a CEIRF (Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede física) em conjunto com a Diretoria Geral/SSP vêm executando de forma satisfatória, de acordo com as disponibilidades orçamentárias, diversas obras, [...].
> De tudo o exposto, **far-se-á necessário ressaltar que tão logo mais recursos estejam à disposição desta Secretaria**, **estaremos realizando novas recuperações de unidades físicas não apenas da Polícia Civil**, mas de todas as forças policiais. (grifo da Auditoria)

Apesar da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (CEIRF) asseverar que, em conjunto com a Diretoria Geral da SSP, vem executando de forma satisfatória diversas obras, de acordo com os recursos orçamentários disponíveis, o fato é que as obras e serviços de engenharia realizados revelam-se insuficientes diante do grande número de edificações passíveis de reforma/reconstrução completa para o bom e regular uso e funcionamento dos imóveis próprios vinculados à Polícia Civil da Bahia.

2.12.1.3 Análise dos Indicadores de desempenho vinculados à SSP

Segundo o "Relatório de Execução do PPA Participativo 2020-2023 – Ano I", em 2020, o Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social contou com 07 Indicadores, dos quais 04 vinculados diretamente à SSP, tendo sido apurado os seguintes dados e valores, segundo o informado no Relatório de Gestão de 2020 da pasta (fl. 31):

QUADRO 22 – Variação dos Indicadores do Programa 314 afetos à SSP em 2020

Indicador (Descrição)	Unidade de medida	Referência		Valor aferido (1º ano/2020)
		Ano	Índice	
Variação percentual de edificações certificadas[1]	Percentual %	2019	-	26,56
Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida[2]			-	-28,72
Taxa de atendimento às solicitações de produção da prova material[3]		2018	101,00	100,13
Taxa de emprego operacional de policiais militares[4]		-	-	89,34

Fonte: ANEXO I – Relatório de Gestão 2020, peça integrante da prestação de contas da SSP (TCE/001132/2021).
Notas: [1] Indicador sob a responsabilidade do Corpo de Bombeiros Militares da Bahia (COBM);
[2] Indicador sob a responsabilidade da Polícia Civil da Bahia;
[3] Indicador sob a responsabilidade do Departamento de Polícia Técnica (DPT); e
[4] Indicador sob a responsabilidade da Polícia Militar da Bahia.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Da análise dos dados exibidos no quadro acima, observa-se que a variação dos indicadores se comportou de forma diferente. O primeiro teve acréscimo de 26,56%; enquanto o segundo recuou 28,72%; o terceiro se manteve estável, com pequena variação positiva, enquanto o último não teve dado de referência anterior para comparação, por ser índice novo.

Relativamente ao desempenho negativo do Indicador de Desempenho afeto à PC, esta, mediante o Relatório de Gestão 2020[295], teceu as seguintes justificativas:

> Ressaltamos que o quantitativo total de Inquéritos Concluídos com Autoria Definida referente ao ano de 2020, continua sendo gradualmente atualizado com os dados lançados pelas diversas Unidades de Polícia Civil.
> Inegavelmente, o ano de 2020, impactado pela Pandemia da COVID-19, trouxe consequências mundiais em todas as esferas institucionais, inclusive muito diretamente no sistema de segurança pública, **no qual ocorreu uma significativa redução esporádica de servidores em trabalho ativo, haja vista as dispensas por infecção do corona vírus, ou mesmo os afastamentos legais, considerando aqueles servidores classificados como pessoas integrantes do grupo de risco**.
> Aliado a isso, deve também ser considerado o receio por uma possível contaminação, **o que levou a população temerosa ao afastamento de ambientes públicos e externos à sua residência, a fim de evitar aglomerações e a circulação ainda maior do vírus, fato que não foi diferente em relação ao medo pelo comparecimento a qualquer unidade policial para realização de um registro, e certamente foi o que ocorreu em nosso Estado, com a significativa redução na quantidade de registro de boletins de ocorrência, o que refletiu diretamente na diminuição no número de inquéritos concluídos/remetidos com autoria definida**. (grifos da Auditoria)

A SIAP/SSP, por seu turno, manifestou-se nos seguintes termos:

> […] sinalizamos apenas que a redução do número de inquéritos concluídos com autoria em 2020 em relação ao ano 2019, pode ser explicada pelos mesmo fundamentos supra apresentados ao comentar-se os dados de produtividade, destacando-se o impacto decorrente da pandemia da COVID-19. (sic)

Face aos argumentos trazidos a lume, entende-se parcialmente aceitáveis, sem olvidar das restrições impostas pela pandemia da COVID-19. Todavia, observa-se que a Meta 5 (Ampliar a infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação das unidades da Polícia Civil da Bahia), vinculada ao Compromisso 9 (Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – SSP), alinhada à prioridade estabelecida no ANEXO I da LDO 2020 na área da Segurança Pública, somente foi executada 01 unidade (2,94%) na Região Metropolitana de Salvador (RMS), ante as 34 unidades previstas para o 1º ano do atual PPA, consoante o informado no Relatório de Gestão 2020 da Polícia Civil da Bahia (fls. 35-36), notadamente quanto às delegacias não informatizadas daquela Corporação.

[295] TCE/001427/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Mais uma vez, contudo, reitera-se o entendimento da Auditoria quanto à deficiência atribuída aos índices de desempenho atrelados à área da Segurança Pública, a saber:

2.10.1.3.1 Falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública

Segundo o Manual de Processo – Elaborar Plano Plurianual[296], os Indicadores permitem identificar e aferir aspectos relacionados ao Programa Temático, captando as consequências dos Compromissos cumpridos e auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada realidade. Além disso, apresenta como característica dos indicadores, a capacidade de expressar o resultado do conjunto do Programa Temático. Contudo, avaliando apenas os Indicadores do atual PPA, verifica-se a impossibilidade de aferir o nível de segurança e vulnerabilidade de pessoas no Estado da Bahia, não obstante a relevância dos Indicadores definidos pelo Plano vigente para apurar, em parte, os objetivos alcançados.

Como apontado em auditorias anteriores deste Tribunal de Contas, considera-se tais Indicadores insuficientes para mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas, haja vista não refletir, eficazmente, a real intervenção e dinâmica das políticas e estratégias implementadas no combate e repressão à criminalidade e violência pelo Sistema da Segurança Pública do Estado da Bahia. Neste mister, a mensuração do quantitativo de mortes violentas intencionais ocorridas num determinado espaço temporal e área geográfica, nacionalmente, é realizada pelo índice CVLI, criado pela Secretaria Nacional da Segurança Pública (SENASP), em 2006, o qual agrega os crimes de maior relevância social. Este indicador de desempenho foi adotado no PPA 2012-2015, mas foi retirado dos PPAs subsequentes, embora mencionado no atual PPA, nos Compromissos 1[297] e 2[298] do Programa 314.

Diferentemente dos indicadores adotados pelo Plano vigente, o índice CVLI consegue mostrar que, em 2020, houve uma piora de 5,3% na sua taxa, como evidenciado no Relatório de Gestão (fl. 77) das Contas de 2020 da Secretaria da Segurança Pública da Bahia. Com a edição da Lei Estadual nº 12.357/2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto pela Vida, o principal indicador de impacto do Programa são as taxas dos CVLI, como previsto em seus dispositivos, a saber:

[…]

[296] Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/Elaborar_PPA_2020_2023_Manual_de_Processo_V_1.0_27082019.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

[297] Compromisso 1: Prevenir a violência e a criminalidade, por meio da cultura de paz, garantia de direitos e filosofia de polícia comunitária de modo a reduzir situações de vulnerabilidade e risco, estimulando relações humanas e condições ambientais pautadas por princípios da não violência, respeito aos direitos humanos, em especial nos municípios com o maior número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – SSP.

[298] Compromisso 2: Reprimir as diversas formas de violência à pessoa, prioritariamente aos grupos vulneráveis, e os crimes contra o meio ambiente, o patrimônio, a administração pública e a ordem tributária, especialmente a criminalidade organizada, a lavagem de dinheiro, corrupção e os crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> Art. 2º - Integram o Sistema de Defesa Social:
> I - o Comitê de Governança, órgão deliberativo e de supervisão superior, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações que objetivem, no âmbito do Estado da Bahia, **a progressiva e contínua redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI;**
> […]
> Art. 4º - Compete ao Comitê de Governança:
> I - estabelecer diretrizes estratégicas para a promoção de ações que **visem à redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI;**
> II - aprovar, acompanhar e apoiar os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de programas que **visem à redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI;**
> […]
> Art. 7º - **Fica instituído o Programa Pacto pela Vida,** consistente no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil, que tem como **finalidade promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI.**
> […]
> Art. 10 - Compete ao Comitê Executivo do Pacto pela Vida:
> […]
> **IV - monitorar e avaliar a evolução do principal indicador de impacto do Programa, as taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI;**
> […]
> Art. 13 - As Câmaras Setoriais, integrantes do Comitê Executivo do Pacto pela Vida, terão por finalidade **propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI**, na sua respectiva área de atuação. (grifo da Auditoria)

Note-se que o Programa Pacto pela Vida (Programa Orçamentário 205) foi adotado como Programa de Governo nos dois planos plurianuais imediatamente anteriores. Já no PPA 2020-2023, este foi substituído pelo Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social (Orçamentário e Finalístico). Cabe destacar que a Lei Estadual nº 12.357/2011 continua válida, e que o Pacto pela Vida continua existindo como Programa Estratégico em sentido mais amplo que um programa temático do atual PPA.

Quanto ao indicador citado na Lei, apesar de ter sido expressamente mencionada no Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas de Governo (fl. 231 da Seção Analítica e fl. 27 da Seção Conclusiva), exercício 2019, a “necessidade de inserção do índice ‘CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais’ no rol de indicadores da Segurança Pública nos Planos Plurianuais (PPAs) do Estado da Bahia”, tal indicador não foi adotado.

Naquela oportunidade, a Dirigente da SSP, mediante o Ofício CCI nº 170/2020, sobre esta questão, apresentou os argumentos que julgou plausíveis, dentre os quais

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

destaca-se novamente o trecho daquele arrazoado que considera-se crível para assentamento do tema:

> […]
> **Ainda que se admita que a Taxa de CVLI seja um bom termômetro para a aferição da violência**, **constituindo parâmetro para medição da efetividade da ação pública**, isolar e medir a dimensão do impacto das contribuições das ações de cada ente federativo e da sociedade civil organizada é tarefa de altíssima complexidade, mais ainda se os atores, pelo menos, não declarem de forma clara suas intervenções (o ideal é que trabalhem em conjunto). (grifo da Auditoria)

Os argumentos trazidos à baila pela SIAP/SSP não diferem muito dos explicitados anteriormente:

> […]
> Entretanto, ressalte-se, consoante será detalhado, **o indicador associado aos CVLI não se presta à análise de impacto das ações de segurança pública no âmbito de entes estaduais**, pois o leque de atuação possível aos estados, definido constitucionalmente, **não alcança parte significativa da variedade de causas apontada pela doutrina para o fenômeno da violência**.
> […]
> Com o devido respeito à posição sustentada pelo Ilustríssimo Auditor de Contas Públicas que subscreve a solicitação de esclarecimentos ora analisada, procurar-se-á demonstrar que a aludida "falta de indicador relacionado a crimes violentos na Segurança Pública" é justificável por razões técnicas e, no sentido inverso, que a inclusão de indicador com tal natureza é contraindicada aos estados em geral.
> O Plano Plurianual 2020-2023 adotou e seguiu o Manual de Processo – Elaborar Plano Plurianual. Logo, os indicadores atualmente vigentes, associados a um PPA instituído por Lei, são fruto de um processo legítimo e em conformidade com as normas e procedimentos vigentes.
> Melhorias podem ser feitas em processos revisionais, contudo lastreadas em demonstrações técnicas, com fundamentos evidenciáveis, harmonizáveis com a estrutura conceitual do Plano vigente. Todavia, não se logra identificar os fundamentos que sustentam a afirmação acerca da insuficiência de indicadores para "mensurar a sensação de proteção e segurança das pessoas". Toda a argumentação encontra-se baseada numa "ausência de indicador", sem passar pela mínima análise do conjunto atual de indicadores.
> […]
> A Taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais **é um indicador típico da área de segurança pública**. Ele decorre da divisão do somatório do número de vítimas de homicídios, de roubos seguidos de morte e de lesões corporais dolosas seguidas de morte pela população de determinado território, resultado este multiplicado por 100.000.
> Na prática, a Taxa de CVLI **permite a comparação quantitativa do fenômeno violência letal**, **que ocorre em diferentes territórios**, **com populações diversas**, **com base em iguais agrupamentos de habitantes**.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> […]
> Considerando os excertos colacionados, que ressaltam a **gigantesca complexidade do fenômeno social criminalidade**, até hoje alvo de diversas tentativas de explicação por teorias causais e suas numerosas variáveis, começamos a ter a dimensão do desafio de promover a associação do indicador Taxa de CVLI ao Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, amparado num modelo que estabeleça a necessária relação de causa e efeito entre o alcance dos objetivos setoriais nele estabelecidos e a variação negativa da referida Taxa.
> […]
> **Adotar a Taxa de CVLI no âmbito de uma iniciativa de planejamento nacional (não federal, mas sim nacional) é perfeitamente plausível**. Adotá-la como indicador no âmbito do planejamento de estados e municípios é exigir que estes ataquem problemas que extrapolam as suas competências constitucionais e forças fiscais. Esforços para o aumento da renda per capta e da inclusão social dependem em parte significativa de conjunturas e decisões macroeconômicas que não se encontram sob domínio dos estados.
> […]
> Mesmo na seara interna, em face de todo o exposto, partindo do pressuposto de que a abordagem do fenômeno da criminalidade deve ser efetuada de modo transversal e integrado, na atual configuração do Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, não há espaço para a incorporação da Taxa de CVLI como indicador.
> […]
> Concluímos assim as informações ora prestadas, enfatizando que a SSP cumpre todas as disposições normativas relacionadas ao indicador CVLI, consoante mencionado anteriormente, contrapondo-se, respeitosamente, ao Solicitante, quando não o considera indicador adequado à realização de avaliações de impacto, passível de incorporação ao PPA, com base nos argumentos técnicos expostos na presente peça. (grifo da Auditoria)

Em face do denso compêndio técnico produzido pela SIAP/SSP em defesa da suficiência e adequação dos indicadores de desempenho previstos no PPA 2020-2023, citando inclusive estudo acadêmico das causas do fenômeno da criminalidade, cujas abordagens teóricas entendem-se aceitáveis, apesar da forte resistência da SIAP/SSP para a adoção do índice CVLI e ampliação do leque de indicadores de desempenho do atual Plano Plurianual, o fato é que os Compromissos 1 e 2 do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social fazem referências a este índice, tendo-o como paradigma. Desse modo, reforça-se o entendimento de que o Sistema de Segurança Pública do Estado da Bahia não pode prescindir desse importante e eficaz instrumento de medição da dinâmica e da efetividade das políticas e estratagemas de prevenção e contenção da criminalidade e da violência no território baiano.

Ademais, a variação do indigitado índice CVLI serve de parâmetro para o pagamento do Prêmio de Desempenho Policial (PDP), consoante os ditames emanados das Leis Estaduais nºs 12.371/2011[299] e 13.719/2017, todas no mesmo nível hierárquico da lei que instituiu o PPA 2020-2023 (Lei Estadual nº 14.172/2019), sem deixar de ci-

[299] Alterada pelas Leis Estaduais nºs 12.943/2014 e 13.469/2015.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

tar a Lei Estadual nº 12.357/2011, que instituiu o Pacto pela Vida e o Sistema de Defesa Social do Estado da Bahia, cujo normativo encontra-se vigente e produzindo seus efeitos.

2.12.1.4 Execução de Compromissos, Metas e Ações Orçamentárias

A análise das informações orçamentárias e físicas da execução do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia (SSP), demonstra que, no exercício de 2020, o valor orçado inicialmente era de R$4.883 milhões, mas ao longo do ano perdeu R$717 milhões (14,69%), tendo seu valor atualizado para R$4.166 milhões. Deste montante, houve execução (valores liquidados) de R$4.010 milhões, equivalentes a 96,27% do orçamento final.

Observa-se que a execução orçamentária do Programa ficou concentrada em apenas um dos 7 Compromissos vinculados à Pasta, o Compromisso 11 – Prover a logística e a infraestrutura física necessária ao funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública e do Sistema de Defesa Social, correspondente a 99,05% das despesas liquidadas.

Da análise do Relatório do Sistema FIPLAN M&A 011, constata-se que as despesas com Pessoal da Secretaria representam 92,55% do total liquidado, restando apenas 7,45% (R$298,69 milhões) para a implementação dos Compromissos, Metas, Iniciativas e Ações do Programa, como demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 112 – Distribuição dos gastos, por compromissos, exceto folha de pessoal, em 2020

Em R$

Compromisso (exceto Folha de Pessoal)	Compromisso (Nome)	Valor	
		Liquidado	%
Compromisso 1	Prevenir a violência e a criminalidade, por meio da cultura de paz, garantia de direitos e filosofia de polícia comunitária de modo a reduzir situações de vulnerabilidade e risco, estimulando relações humanas e condições ambientais pautadas por princípios da não violência, respeito aos direitos humanos, em especial nos municípios com o maior número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)	1.200,00	0,00%
Compromisso 2	Reprimir as diversas formas de violência à pessoa, prioritariamente aos grupos vulneráveis, e os crimes contra o meio ambiente, o patrimônio, a administração pública e a ordem tributária, especialmente a criminalidade organizada, a lavagem de dinheiro, corrupção e os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)	2.697.924,07	0,90%
Compromisso 3	Aperfeiçoar a gestão organizacional e de pessoas dos órgãos do Sistema Estadual da Segurança Pública	577.293,40	0,19%
Compromisso 7	Aprimorar o sistema de prevenção e respostas às emergências e desastres	1.655.617,76	0,55%
Compromisso 8 (totalmente prioritário)	Fortalecer o Sistema Estadual de Defesa Civil com ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação, assim como, atender a situações emergenciais no território baiano para garantir a	4.715.740,92	1,58%

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Compromisso (exceto Folha	Compromisso (Nome)	Valor	
		Liquidado	%
	integridade física do cidadão		
Compromisso 9 (PAOEs prioritárias)	Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação	21.995.810,24	7,36%
Compromisso 9 (PAOEs não prioritárias)	Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação	6.588.508,89	2,21%
Compromisso 11	Prover a logística e a infraestrutura física necessária ao funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública e do Sistema de Defesa Social	260.461.788,59	87,20%
Total (exceto Folha de Pessoal)		**298.693.883,87**	**100,00%**

Fontes: Relatórios do Sistema FIPLAN M&A 004 e 011.

Ainda que seja desconsiderada a folha de pessoal (Grupo 1), os gastos continuam concentrados no Compromisso 11 (87,2%) com R$260,4 milhões, segundo o Relatório do Sistema FIPLAN M&A 011. Deste valor, R$110,5 milhões foram destinados para garantir o funcionamento da Frota de Veículos; R$49 milhões para o funcionamento de unidades da polícia, do Corpo de Bombeiros, do Centro de operações e de bases comunitárias; R$29,4 milhões para encargos com concessionárias públicas; R$10,6 milhões para a aquisição de novos veículos; e R$9,5 milhões para garantir operação de aeronave policial. Apenas esses gastos já somam R$209 milhões. O que significa que a Secretaria da Segurança teve menos de R$90 milhões de orçamento para demais aplicações no Programa 314.

2.12.1.4.1 Execução de Ações prioritárias

Conforme Relatório do Sistema FIPLAN M&A 011, no exercício de 2020, a SSP possuía 7 Ações com indicativo de prioridade, nos termos do art. 3º e ANEXO I da Lei Estadual nº 14.101/2019 (LDO 2020), que prevê a “Prevenção e enfrentamento à criminalidade, com ênfase em uso de tecnologias” como prioridade da Administração Pública Estadual, incluindo a Ação 5365 (Apoio a ações de combate à pandemia da COVID-19). Importante lembrar que uma ação orçamentária pode estar dividida entre Unidades Orçamentárias (UOs) diferentes, e que a execução do orçamento e os resultados obtidos no exercício devem ser observados por UO.

A execução das Ações prioritárias estão apresentadas na tabela seguinte:

TABELA 113 – Execução das Ações prioritárias pela SSP em 2020

Em R$

Ação (Código- Nome)	Unidade Orçamentária (Código – Nome)	Execução Orçamentária (Valor)				Execução Física (Quantidade)		
		Orçado Inicial (OI)	Orçado Atual (OA)	Liquidado (L)	Execução (L/OA)	LOA Atual [A]	Concluído [B]	Execução [C=B/A]
5365 - Apoio a Ações de Combate à Pandemia	20101 - Assessoria de Planejamento e Gestão	0,00	93.102,00	91.043,14	97,79%	1	0	0,00%

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ação (Código- Nome)	Unidade Orçamentária (Código – Nome)	Execução Orçamentária (Valor)				Execução Física (Quantidade)		
		Orçado Inicial (OI)	Orçado Atual (OA)	Liquidado (L)	Execução (L/OA)	LOA Atual [A]	Concluído [B]	Execução [C=B/A]
da COVID-19	20102 - Departamento de Polícia Técnica	0,00	540.000,00	474.015,77	87,78%	20	3	15,00%
	20103 - Superintendência de Inteligência	0,00	10.000,00	4.647,43	46,47%	1	0	0,00%
	20602 - Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia	0,00	668.203,00	0,00	0,00%	20	0	0,00%
	20801 - Polícia Militar da Bahia	0,00	2.897.188,00	2.685.967,58	92,71%	1	1	100,00%
	20802 - Polícia Civil da Bahia	0,00	550.000,00	488.841,54	88,88%	1	0	0,00%
	20803 - Corpo de Bombeiros Militar da Bahia	0,00	1.411.280,00	971.225,46	68,82%	20	0	0,00%
4870 - Operação de Sistema Informatizado de Segurança Pública	20603 - Fundo Estadual de Segurança Pública	0,00	1.646.275,00	0,00	0,00%	3	0	0,00%
	20101 - Assessoria de Planejamento e Gestão	984.000,00	2.352.344,00	2.352.342,27	100,00%	1	1	100,00%
5357 - Implantação do Serviço de Comunicação Crítica Móvel	20101 – Assessoria de Planejamento e Gestão	0,00	462.378,00	0,00	0,00%	1	0	0,00%
5359 - Implantação do Projeto Vídeo-Polícia Expansão	20101 - Assessoria de Planejamento e Gestão	0,00	201,00	0,00	0,00%	1	0	0,00%
7875 - Aquisição de Equipamento de Informática para o Sistema de Segurança Pública	20101 - Assessoria de Planejamento e Gestão	0,00	3.014.980,00	0,00	0,00%	788	678	86,04%
	20102 - Departamento de Polícia Técnica	0,00	3.750,00	0,00	0,00%	50	0	0,00%
	20603 - Fundo Estadual de Segurança Pública	0,00	6.740.036,00	625.849,90	9,29%	434	1	0,23%
	20802 - Polícia Civil da Bahia	77.000,00	0,00	0,00	0,00%	1	0	0,00%
	20801 - Polícia Militar da Bahia	1.000.000,00	29.820,00	12.288,00	41,21%	400	6	1,50%
	20601 - Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais	3.700.000,00	5.800.000,00	3.789.090,30	65,33%	1775	681	38,37%
7881 - Aquisição de	20601 - Fundo	4.000.000,00	4.424.800,00	1.748.486,13	39,52%	800	0	0,00%

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Ação (Código- Nome)	Unidade Orçamentária (Código – Nome)	Execução Orçamentária (Valor)				Execução Física (Quantidade)		
		Orçado Inicial (OI)	Orçado Atual (OA)	Liquidado (L)	Execução (L/OA)	LOA Atual [A]	Concluído [B]	Execução [C=B/A]
Equipamento de Telecomunicação para o Sistema de Segurança Pública	Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais							
2599 - Operação do Sistema de Telecomunicações de Segurança Pública	20101 - Assessoria de Planejamento e Gestão	13.243.000,00	13.565.361,00	13.467.753,64	99,28%	1	0	0,00%

Fontes: Relatórios do Sistema FIPLAN M&A 004 e 011.

2.12.1.4.1.1 Ações prioritárias sem orçamento inicial definido

Como é possível observar na tabela 113, dentre as Ações prioritárias que possuíam apenas uma UO responsável, as Ações 5357 e 5359 não apresentaram orçamento inicial e também não chegaram a liquidar nenhum valor durante o exercício. Já as Ações 4870 e 7875 tiveram o orçamento inicial zero para algumas de suas UOs responsáveis e, apesar de terem recebido dotação, tiveram baixa ou nenhuma liquidação durante o ano. Cabe lembrar que a Ação 5365 não poderia ter orçamento inicial pois a pandemia não existia no planejamento da LOA.

Interpelado acerca da questão das dotações orçamentárias zeradas inicialmente, o Dirigente, por meio do Ofício nº 002/2021, de 13/04/2021, manifestou-se da seguinte maneira:

> [...]
> **I-PAOE 5357 e 5359 – UO 20101**
> As ações orçamentárias 5357 - Implantação do Serviço de Comunicação Crítica Móvel e 5359 - Implantação do Projeto Vídeo - Polícia Expansão foram, em fevereiro de 2020, reforçadas em R$8.053.440,00 (oito milhões cinquenta e três mil quatrocentos e quarenta reais) e R$45.667.094,00 (quarenta e cinco milhões seiscentos e sessenta e sete mil e noventa e quatro reais), respectivamente. Os certames licitatórios estavam previstos para ocorrer em abril de 2020, mas, em virtude do Decreto nº. 19.551/2020, que estabeleceu medidas para a gestão de despesas e controle dos gastos em decorrência da pandemia da Covid-19 e em virtude dos pedidos de esclarecimentos e impugnações apresentadas, as licitações não ocorreram, estando as mesmas em andamento neste exercício.
> **II-PAOE 4870 e 7875 – UO 20603**
> Em outubro de 2018 foi criado o Fundo Estadual de Segurança Pública – FESP, com o objetivo de recepcionar os recursos advindos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, sendo alocado no orçamento estadual com a rubrica de Fonte 142 – FESP.
> [...]
> Quanto ao repasse referente ao exercício 2020, de fato, este se deu em outubro daquele ano com o desbloqueio dos recursos pelo Governo Federal, [...] No entanto, o deferimento da Secretaria da Fazenda – SEFAZ

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> e posterior publicação em Diário Oficial só transcorreu em 31 de dezembro, não havendo mais possibilidade de execução devido ao encerramento do exercício financeiro.
> [...]
> **Não obstante, vale salientar que a prática em relação à programação orçamentária para esta fonte de recursos não segue o mesmo rito das demais fontes com o lançamento da estimativa da receita no Projeto de Lei Orçamentária Anual.**
> **III-PAOE 7875 – UO 20101**
> A ação 7875 – Aquisição de Equipamento de Informática para o Sistema de Segurança Pública, Unidade Orçamentária 20101 – Assessoria de Planejamento e Gestão – SSP, foi reforçada em R$3.014.980,00 (três milhões quatorze mil e novecentos e oitenta reais) em fevereiro de 2020, com recursos oriundos de convênios federais. Contudo, vale ressaltar **que a rotina de programação orçamentária para esta fonte de recursos não segue o mesmo cronograma da definição da dotação inicial prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual.**
> [...]
> Quanto a unidade orçamentária 20102-Departamento de Polícia Técnica, referente a ação 7875, **não existiu dotação orçamentária para a referida ação em 2020**, por este motivo o orçamento inicial foi igual a zero. (grifo da Auditoria)

Ante o exposto, entende-se assistir razão o Dirigente ao afirmar que algumas fontes não seguem o mesmo cronograma de definição da dotação inicial prevista no PLOA, como é o caso das fontes que são alimentadas por recurso federal, a exemplo das Fontes 131 e 142. Contudo, em relação aos projetos e atividades de Fonte 100, não cabe a alegação de não ter previsão quanto à entrada de recursos.

2.10.1.4.2 Baixo desempenho de Metas associadas a Ações prioritárias

Diante das prioridades previstas no ANEXO I da LDO 2020, relativas ao Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social (**Prevenção aos desastres ambientais, com foco na contenção de encostas** e **Prevenção e enfrentamento à criminalidade, com ênfase em uso de tecnologias),** as Ações sinalizadas como prioritárias estavam alocadas nos Compromissos 8[300] e 9[301].

Para avaliar o alcance das Metas relacionadas às ações prioritárias relativas ao Programa 314, foram extraídas informações do Sistema FIPLAN, além das apresentadas no Relatório de Gestão da SSP, exercício de 2020. Desta análise, constatou-se que no Compromisso 9 as Metas 2, 7, 11 e 13 tiveram desempenho aquém do que foi proposto no exercício, e que para a Meta 5 não houve planejamento anual, não obstante sua relevância e resultado apurado, conforme evidencia a tabela e comentários seguintes:

[300] Compromisso 8: Fortalecer o Sistema Estadual de Defesa Civil com ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação, assim como, atender a situações emergenciais no território baiano para garantir a integridade física do cidadão.
[301] Compromisso 9: Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 114 – Metas relacionadas a Ações prioritárias da SSP sem planejamento anual e com alcance aquém do previsto para o ano de 2020

Compromisso/Meta (Número/Descrição)	Ação Prioritária	Evolução		
		Planejada (A)	Apurada (B)	Alcance (%)
Compromisso 9 – Prover os órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação				
Meta 2 - Melhorar a infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação em unidades da Secretaria da Segurança Pública (SSP/SGTO)	4870 7875 7881	28	18	64,29
Meta 5 - Ampliar a infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação das unidades da Polícia Civil da Bahia (SSP/CTIT)	7875	0	1	100,00
Meta 7 - Proporcionar às unidades do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia melhorias na infraestrutura de tecnologia da informação (SSP/DEPLAN)	7875	5	0	0,00
Meta 11 - Aperfeiçoar os sistemas informatizados do Departamento de Polícia Técnica (SSP/DPT)	7875	5	3	60,00
Meta 13 Ampliar o número de municípios com infraestrutura de telecomunicação digital (SSP/STELECOM)	2599 5357	11	0	0,00

Fontes: Relatórios do Sistema FIPLAN M&A 011 e 100.

Instado a se pronunciar sobre esta questão, notadamente quanto à execução da Meta 2, o Dirigente da Unidade Gestora SGTO se pronunciou por meio do Ofício nº 051/2021 – SSP/GAB/SGTO, nos seguintes termos:

> [...]
> Trata-se de uma meta de periodicidade anual, o que representa dizer que o quantitativo de 28 não é para o período quadrienal (2020-2023).
> [...]
> Registra-se que para atendimento dessa meta estão sendo consideradas as iniciativas de **oferta de equipamentos de TIC**, **atualização de sistemas estratégicos** e **Melhorias na Rede de Transporte em trechos da área urbana**, representando "entregas" de melhorias, embora a grandeza seja utilizada em "unidades".
> [...]
> Neste sentido, podemos sim ter entregas que beneficie as mesmas unidades, […] (grifo do original)

Quanto à Meta 7, a explicação para o desempenho abaixo do esperado já constava no Relatório do Sistema FIPLAN M&A 100, a saber: "O atual cenário de contingenciamento das despesas públicas tornou impraticável o efetuar de melhorias na infraestrutura de TIC do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia em 2020".

Em seguida, o Departamento de Polícia Técnica (DPT), mediante o Ofício nº 0224/2021 – DPT/DGDPT, se manifestou em relação à Meta 11, nos seguintes termos:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> […], cuja forma de apuração é "Quantidade de sistemas informatizados do Departamento de Polícia Técnica aperfeiçoados. O aperfeiçoamento dos sistemas do Departamento de Polícia Técnica poderá ocorrer mediante a **ampliação da capacidade de armazenamento, melhoria de performance ou inclusão de novas soluções**".
> […]
> Trata-se de aperfeiçoamento dos cinco sistemas acompanhados durante o Período do PPA (CODIS, IBIS, DPT/SIS, SIIDA e AFIS), sendo a Meta estabelecida o aperfeiçoamento dos cinco sistemas todos os anos.
> […]
> As restrições trazidas pela Pandemia do Covid-19 **contribuíram negativamente no andamento do processo licitatório para modernização dos Sistemas de Identificação Civil e Criminal** [...], no passo que, após consulta pública e cotação inicial de preço, este encontra-se em fase de ajuste orçamentário. (grifo da Auditoria)

Quanto à Meta 13, a explicação para o desempenho abaixo do esperado já constava no relatório do Sistema FIPLAN M&A 100, a saber:

> […]
> Apesar de ter sido marcado a licitação [...] para o dia 09/04/20, com o advento do Decreto Estadual no. 19.551/2020 [...] houve a suspensão do referido procedimento [...] uma nova data para licitação foi agendada para o dia 14/01/2021.
> **Em decorrência dos decretos estaduais nº 19.551/2020 e 19.733/2020 que determinam o contingenciamento do gasto público durante os efeitos da pandemia ocasionada pelo COVID-19,** aliado com o fato da Coelba não ter, até a presente data, autorizado o compartilhamento da estação de Amélia Rodrigues, **e devido às recomendações exaradas com relação aos cuidados adotados com vistas a minimização dos riscos de contaminação pelo COVID-19 terem causado atrasos nos deslocamentos da equipe para ativação das estações de Tanquinho e Pé de Serra, não foi efetivado o que está previsto no PPA 2020-2023 para o período citado no ano de 2020**. (grifo da Auditoria)

Por seu turno, sobre a Meta 5, que apurou resultado embora sem previsão anual, o Dirigente da Polícia Civil assim se posicionou:

> […]
> De acordo com a Coordenação de Tecnologia da Informação e Telecomunicação – CTIT, Unidade Setorial de Planejamento – USP, responsável pela referida meta. **Fora considerado como resultado 1**, a implantação de uma nova infraestrutura de rede lógica **com a troca de cabeamento na Unidade Central de Flagrantes**, […]. **Ressalta-se que, tal procedimento não fora custeado pela PCBA, pois se tratou de uma iniciativa da PRODEB através do Projeto Piloto de conectividade** que teve como um dos contemplados a referida Unidade.
> […], **esta PC possui um total de 558 unidades, destas 231 encontram-se na condição de não informatizadas, representando 41% do total das**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> **unidades**. Ressalta-se que, **o contingente** de unidades na condição de **não informatizadas**, **encontra-se no Interior do Estado**.
> **Em linhas gerais, pode-se dizer que a pandemia do coronavírus não ocasionou grandes impactos na execução das Metas desta PC, devido à essencialidade das atividades desempenhadas pela mesma.**
> […] No que diz respeito ao Compromisso 9 […], esta UJ possui apenas uma meta, a meta: 5 [...] é apurada através do somatório da quantidade de unidades da Polícia Civil da Bahia contempladas com a melhoria da infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação, seu valor de alcance no PPA era de 116 unidades ao longo do quadriênio. A referida meta teve sua execução impactada, sobretudo pela **ação 7875 [...] esta, teve sua execução duramente prejudicada pela pandemia, pois possuía recursos oriundos de emendas parlamentares. [...] as mesmas foram suspensas e consequentemente seus recursos anulados e remanejados para atender as demandas da área de saúde. Em razão do novo cenário econômico, imposto pela pandemia do coronavírus e das severas restrições de recursos da fonte 100, houve uma redução desse valor de alcance de 116 para 30 unidades, no processo de revisão do PPA**. (grifo da Auditoria)

Face ao caráter dessas Metas, associadas a Ações prioritárias, não obstante os argumentos apresentados em relação às repercussões impostas pela pandemia da COVID-19, era esperado um maior alcance para seus resultados, haja vista a primazia conferida na LDO/2020 às prioridades para a alocação de esforços e/ou recursos, e os índices de violência do estado, anteriormente pontuados, que demandam aprimoramento da Tecnologia da Informação e Comunicação da Segurança Pública.

2.12.1.5 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, com destaque para a falta de indicador relacionado a crimes violentos, ações prioritárias sem orçamento inicial definido e baixo desempenho de metas associadas a ações prioritárias.
Recomendações ao Governo do Estado
Promover a inserção do índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do referido Programa, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da SSP, no enfrentamento da criminalidade e violência que atemorizam a sociedade baiana; Ampliação, gradual, das dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, em que o índice CVLI de 2020 revela-se alarmante; e

No processo de classificação das ações (projetos/atividades) como prioritárias, que sejam atribuídas fontes de recursos próprias, com recursos suficientes, a fim de não impactar no alcance das Metas dos Compromissos a elas associadas.

2.13 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Em 2000, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio das Nações Unidas. Adotada pelos 191 estados-membros da ONU, as Nações se comprometeram a firmar uma parceria global para reduzir a pobreza extrema em uma série de 8 objetivos, que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e que deveriam ser alcançados até o ano de 2015.

No ano de 2015, foi encerrado o ciclo dos ODM, em cuja agenda o Brasil destacou-se como um dos países que mais avançaram no cumprimento dos 8 objetivos, segundo o documento intitulado Plano de Ação 2017-2019, elaborado pela Comissão Nacional para os ODS.

A nova proposta denominada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, firmada em setembro de 2015 por todos os 193 estados Membros das Nações Unidas, tem o Brasil como um dos países signatários e traz um plano de ação internacional para o alcance de 17 objetivos, desdobrados em 169 metas, para alcançar o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – econômica, social e ambiental –, que abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano, em cinco perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz. A figura a seguir demonstra os objetivos da Agenda.

FIGURA 5 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Fonte: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Acesso em: 19 maio 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A Auditoria Operacional[302], realizada em 2018, com o objetivo de avaliar as ações governamentais voltadas à implementação dos ODS no Estado da Bahia, demonstrou uma estrutura incipiente de governança em decorrência de uma baixa institucionalização da Agenda 2030 em âmbito estadual, de uma deficiência no planejamento para atender às diretrizes e metas relacionadas à implementação dos ODS, e de ações incipientes para realizar o monitoramento, a avaliação e a divulgação dos objetivos e de suas metas. Por meio da Resolução nº 123, de 26/09/2019, o Tribunal Pleno desta Corte de Contas, em apreciação da referida auditoria operacional, recomendou ao Gestor da Casa Civil a implementação das recomendações da Auditoria consignadas em seu relatório.

Nesse contexto, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2018, recomendou, ao Governo do Estado, elaborar um diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 ODS, explicitando, nos PPAs subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030.

No Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação para Atendimento das Recomendações das Contas de Governo de 2018[303], a Comissão Estadual de Ações Corretivas e Preventivas de Ressalvas relativas às Contas Governamentais, assim se pronunciou:

> A Agenda 2030 consubstancia-se em acordo firmado por mais de 190 países, que reconheceram a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluída a pobreza extrema, como o maior desafio global e requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.
> Tal acordo não teve a natureza jurídica de um Tratado Internacional. Se assim o fosse, além da competência privativa do Presidente da República, para firmá-lo, cumpriria submissão do Tratado ao referendum do Congresso Nacional, tal como disciplinado no art. 84 VIII, da Carta Magna vigente. Nessa esteira, **relevante salientar que em razão do Brasil ser um Estado Federativo, e por terem os Estados que o compõe, autonomia, independência administrativa, política, tributária e financeira, o fato do Brasil ter aderido à "Agenda 2030", por si só, não implica em adesão à mesma pelo Estado da Bahia**.
> Por sua vez, o Estado da Bahia é sensível ao tema, sendo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável abarcados por diretrizes e ações desenvolvidas no Estado e já tratadas no âmbito das Secretarias de Estado (considerado o plexo de atribuições de cada Secretaria), sem prejuízo da atuação colaborativa e transversal entre elas e demais órgãos e instituições, conforme aduzido pela Casa Civil, através do Ofício n° 154/2018/Chefia de Gabinete/Casa Civil, datado de 31 de Outubro de 2018 no Processo TCE/008452/2018.
> Assim, e diante da manifestação da PGE exarada no Processo TCE/0010110/2018, pendente de apreciação por esta Corte de Contas, **reputa-se incabível a apresentação de plano de ação para esta recomendação**. (grifo da Auditoria)

[302] TCE/010110/2018.
[303] TCE/001508/2020, Ref. 2380033.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Cabe registrar que a recomendação exarada por este Tribunal no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, exercício 2018, compõe o rol de recomendações a serem implementadas por força da Resolução nº 123/2019, do Tribunal Pleno, que, no curso do devido processo, já apreciou a citada manifestação da PGE. Isso posto, a não assunção formal da Agenda 2030 e, consequentemente, o não atendimento, por parte do Governo do Estado das referidas recomendações, traduz-se em comprometimento e limitação à contribuição do Estado da Bahia para o alcance dos ODS mundiais, definidos para essa Agenda.

Em 23/04/2021, a Auditoria encaminhou solicitação à Casa Civil, com vistas a verificar se houve alguma iniciativa para dar cumprimento ao disposto no Parecer Prévio do Exercício 2018 (elaborar diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 ODS, explicitando, nos PPAs subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, monitoramento e avaliação da Agenda 2030 (item 2.2.7.3)). Em resposta à referida Solicitação, por meio do Ofício n° 67/2021, de 06/05/2021, a Casa Civil informou que:

> […]
> Assim, em resposta aos questionamentos formulados, cumpre destacar que o Estado da Bahia, na condição de ente federativo, não aderiu ao Pacto Global Agenda 2030 da ONU. Dessa forma, não se vislumbram obrigações para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em que pese o Estado da Bahia seja sensível às matérias aduzidas, conforme entendimento esposado e defendido pela Procuradoria Geral do Estado nos autos do Processo n° TCE/010110/2018.
> Ainda, é imperioso salientar que o Plano Plurianual 2020-2023 foi elaborado pela Secretaria do Planejamento - SEPLAN, de acordo com as suas competências regimentais, e referendado pela Assembleia Legislativa da Bahia sob a forma da Lei n° 14.172, de 06 de novembro de 2019.
> Por fim, resta informar que a referida Solicitação foi remetida para análise e apreciação da Procuradoria Geral do Estado, órgão competente para exercer a consultoria e o assessoramento jurídico do Estado da Bahia.

Ademais, em 03/05/2021, foi feita consulta ao site da ALBA[304], constatando-se que o Projeto de Lei Estadual nº 22.597/2017, citado na Resolução TCE/BA nº 123/2019, cujo objetivo é instituir a Política Estadual de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU como diretriz de políticas públicas no âmbito do Estado da Bahia, criar Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável e dar outras providências, continua em tramitação nessa Instituição.

Cabe registrar que se encontra em andamento, neste Tribunal, com conclusão prevista para julho do corrente exercício, uma Auditoria Coordenada Internacional para a avaliação da estrutura de governança estadual para a gestão integral de Passivos Ambientais de Mineração (PAM).

[304] https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/PL.-22.597-2017.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Promovida pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) e sob a coordenação da Controladoria Geral da República do Chile, a Auditoria tem por objetivo avaliar se os governos participantes contam com estruturas de governança e mecanismos de gestão que permitam implementar ações para o manejo integral dos Passivos Ambientais de Mineração (PAM), com ênfases na identificação de riscos, na priorização dos sites e na implementação de medidas de eliminação, mitigação ou controle dos riscos identificados nos sites priorizados, conforme o marco dos ODS, propondo a gestão eficaz dos produtos químicos e de todos os dejetos mineiros ao largo de seu ciclo de vida, a fim de minimizar seus efeitos adversos na segurança, vida, saúde humana e a degradação dos habitats naturais que se encontrem afetos a esses resíduos. Para tal, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

- Questão 01 – O estado da Bahia possui estrutura de governança que permita a gestão integral de Passivos Ambientais de Mineração, no que concerne a Marco Regulatório, Planejamento Estratégico, Implementação e Monitoramento da Agenda 2030; Participação Social, Capacidade Organizacional e Recursos, Monitoramento e Avaliação?

- Questão 02 – O estado da Bahia previu e implementa mecanismos para gestão corretiva de Passivos Ambientais de Mineração (PAM)?

- Nesse sentido, entre os aspectos a serem verificados no âmbito dos ODS, destacam-se o grau de implementação e acompanhamento estadual de metas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 12 (Consumo e Produção Responsáveis) e 15 (Vida Terrestre).

Oportuno pontuar, ainda, o mencionado no item 2.10 deste Relatório, na análise do Programa Saúde, quanto à evolução do Indicador Percentual de mortes por causas evitáveis em menores de 5 anos (63%), que reflete, em parte, uma das metas[305] do ODS 3 (Boa Saúde e Bem Estar), e que não houve uma redução significativa no período de 2018 a 2020, bem como os índices apresentados pelo Estado relacionados à segurança pública, item 2.12, que se mostram fortemente atrelados a uma das metas[306] dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

[305] Meta 3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos até 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos até 25 por 1.000 nascidos vivos. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/ods/3/. Acesso em: 02 jun. 2021.

[306] Meta16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/ods/3/. Acesso em: 02 jun. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.13.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Elaborar um diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), explicitando, no atual PPA 2020-2023 e subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030.

2.14 INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS

Em 2020, o Poder Executivo realizou pagamentos na ordem de R$2.136,2 milhões associados ao Grupo “4 – Investimentos”. O MCASP apresenta o seguinte conceito para este grupo:

> Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

A tabela a seguir consolida informações relacionadas à natureza dos investimentos executados:

TABELA 115 – Detalhamento das despesas executadas no grupo “Investimentos”

Em R$ milhões

Atributo	Descrição	Valor
Função	Saúde	429,6
	Urbanismo	391,3
	Encargos Especiais	314,2
	Outros	1.001,1
Elemento de Despesa	Obras e Instalações	1.061,4
	Sentenças Judiciais	310,9
	Equipamento e Material Permanente	263,2
	Outros	500,7
Fonte	Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	575,6
	Operações de Crédito Externas em Moeda	399,8
	Operações de Crédito Internas em Moeda	288,2
	Outros	872,6

Fonte: Sistema FIPLAN Gerencial.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

As ações orçamentárias relacionadas a obras públicas que mais receberam recursos ao longo do exercício foram:

- Implantação de Sistema de Manejo de Águas Pluviais em Áreas Urbanas: R$151,6 milhões;
- Implantação do Corredor de Transporte Transversal I - Lobato-Pirajá / Avenida Gal Costa: R$134,7 milhões; e
- Aparelhamento de Unidade de Saúde: R$88,0 milhões.

Da análise dos valores classificados na Função “Encargos Especiais” e no Elemento de Despesas “Sentenças Judiciais”, verificou-se a seguinte situação:

2.14.1 Superavaliação do Grupo “4 – Investimentos” em R$273,6 milhões

Foram contabilizados R$273,6 milhões referentes a regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e a repasses de Precatórios ao TJ/BA, cujos gastos, a princípio, não se enquadram no conceito supracitado. Quando questionada sobre estes registros, a SEFAZ apresentou a seguinte justificativa por meio do Ofício SAF nº 05/2021:

> O critério de classificação entre Precatórios Alimentícios e Patrimoniais que vem sendo realizado no âmbito da DEPAT/GEPUB/COJUD na proporção de 65% para Precatórios Alimentícios e de 35% para Precatórios Patrimoniais, tanto no reconhecimento do passivo pela diferença de saldo, quanto nos Empenhos dos aportes ao TJ/BA.
> Este rateio, definido em comum acordo com a PGE, é baseado em observações do comportamento do estoque de precatórios, a partir das informações fornecidas pelos tribunais. Inicialmente, aplicava-se a proporção de 50/50, porém, devido um incremento nos Precatórios alimentícios, esta proporção vem sendo alterada, vigorando atualmente a proporção anteriormente informada.
> […]
> Por fim, cabe esclarecer ainda que os lançamentos contábeis procedidos, observam o disposto na Orientação Técnica - OT 52/2015 e estão em consonância com o MCASP.

A Auditoria analisou a Orientação Técnica SEFAZ nº 52, de 04/05/2015, atualizada em 04/01/2021, e identificou apenas a seguinte informação relacionada ao questionamento efetuado:

> **8.1.1.1 Encargos Gerais**
> **Principais Lançamentos do Pedido de Empenho - PED:**
> […]
> Natureza da Despesa 4.4.90.91.00 precatórios patrimoniais – Nacionais
> […]
> **8.1.1.2 Diretoria de Finanças**
> Principais Lançamentos da Liquidação – LIQ:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> […]
> Natureza de Despesa: 4.4.90.91.00
> PRECATÓRIOS PATRIMONIAIS NACIONAIS – Código do subelemento 91.19 (grifo do original)

A codificação 4.4.90.91.00 pode ser decomposta da seguinte maneira, a partir da classificação de sua Natureza: Categoria Econômica "4 – Despesa de Capital"; Grupo "4 – Investimentos"; Modalidade "90 – Aplicação Direta"; Elemento "91 – Sentenças Judiciais". A Auditoria efetuou pesquisa sobre o tema no MCASP, 8ª Edição, não tendo sido identificados comentários que corroborem com a prática adotada.

Diante do exposto, em virtude da insuficiência dos esclarecimentos prestados, a Auditoria conclui que o Grupo "4 – Investimentos" está superavaliado em R$273,6 milhões.

2.14.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
À superavaliação do Grupo 4 – Investimentos em R$273,6 milhões, decorrente de regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e repasses de Precatórios ao TJ/BA, cujas transações não estão previstas no MCASP, 8ª edição, parte I, item 4.2, para registro no referido grupo de despesas.
Determinação ao Governo do Estado
Reavaliar o procedimento de registro das regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e dos repasses de Precatórios ao TJ/BA, visto que a natureza das despesas diverge do conceito apresentado no MCASP, 8ª edição, parte I, item 4.2 e Anexo 13 do MDF, para o Grupo 4 – Investimentos.

2.14.2 Fiscalização de Barragens

No exercício de 2019, realizou-se Auditoria[307] no Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), autarquia estadual responsável pela execução da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, da Política Estadual de Recursos Hídricos, da Política Estadual sobre Mudança do Clima e da Política Estadual de Educação Ambiental, tendo como objetivo, entre outros, acompanhar as ações implementadas pela Coordenação de Segurança de Barragem (COSEB), para fazer cumprir suas competências regimentais.

Identificaram-se situações que apontam fragilidades na fiscalização da segurança das barragens estaduais e na estrutura disponibilizada à referida coordenação para o cumprimento das suas competências. Diante deste cenário, foi emitida recomendação no Relatório das Contas de Governo de 2019 para o Poder Executivo "implementar ações para melhorar a fiscalização da segurança das barragens estaduais".

[307] TCE/010406/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

No Plano de Ação[308] encaminhado pela AGE, foram apresentadas as seguintes ações:

- Realização do Webinar "Segurança do Barragens: Panorama e Desafios da implementação da PNSB no Estado da Bahia" objetivando reunir as diversas partes interessadas para debater o panorama dos desafios da implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens, bem como apresentar as boas práticas de segurança, do modo a mitigar os riscos de incidentes ou acidentes; e
- Treinamentos de técnicos do INEMA na temática de segurança de barragens, objetivando aumentar o número de técnicos aptos a atuar na fiscalização da segurança de barragens.

O INEMA apresentou à Auditoria as listas de participantes dos citados eventos, evidenciando a realização de ações no sentido de aprimorar o processo de fiscalização de barragens.

2.14.3 Concessões Públicas e PPPs

Nas DCCEs de 2020, às fls. 30-40, foi apresentado o Relatório das Concessões Comuns e Especiais, em atendimento ao art. 26[309] da Lei Estadual nº 9.290, de 27/12/2004 e à recomendação nº 23 do Parecer Prévio do exercício de 2018: "anexar os relatórios sobre o desempenho dos contratos de PPP ao processo de prestação de contas do Chefe Poder Executivo, conforme definido no art. 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004".

Entretanto, verifica-se que o citado relatório limitou-se a apresentar as notas do desempenho médio, por contrato, de acordo com indicadores de desempenho apurados tanto pelo Verificador Independente, quanto pelas secretarias gestoras, os quais são utilizados como parâmetro para eventuais abatimentos da contraprestação variável.

Considerando a contratação mediante concessões, adotada pelo Estado da Bahia, para execução de obras e serviços relevantes, inclusive de infraestrutura, o TCE/BA publicou, em 08/03/2016, a Resolução nº 016, de 08/03/2016, que dispõe sobre o controle exercido pelo Tribunal dos procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e das concessões comuns. No Anexo IV, inciso IX, da referida resolução, constam as informações mínimas que devem integrar o relatório consolidado anual de desempenho dos contratos, quais sejam:

[308] TCE/009157/2020.

[309] Art. 26 – Sem prejuízo do que dispõe o art. 15 desta Lei, as posições e relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas serão incluídas na prestação de contas anual do Governo do Estado, para encaminhamento à Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

a) avaliação dos investimentos e serviços realizados, quanto ao atendimento das condições estabelecidas no contrato, em especial quanto aos indicadores de desempenho estabelecidos;
b) avaliação das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados obtidas pela contratada e a implantação da respectiva repartição ou impacto na modicidade tarifária, quando for o caso;
c) avaliação dos ganhos decorrentes da redução de risco de crédito e outros ganhos previstos em contrato para fins de compartilhamento;
d) avaliação dos seguros efetuados pelo contratado;
e) avaliação das garantias efetuadas pelo contratado, em face das obrigações já adimplidas pelo parceiro público;
f) avaliação do comprometimento do limite dos gastos em relação à receita corrente líquida anual e limites de endividamento fiscal, nos termos da legislação vigente; e
g) avaliação da situação econômico-financeira da concessionária.

Outros aspectos relevantes sobre o tema, abordados no exame das Contas de Governo do exercício de 2018, culminaram na seguinte recomendação ao Poder Executivo: “21) aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como quanto ao compartilhamento de riscos e ganhos econômicos.”

2.14.3.1 Auditorias

Em 2020, o TCE/BA realizou auditorias tanto em contratos de concessão comum quanto em contratos de PPP, que resultaram em apontamentos relacionados diretamente à gestão desse tipo de parceria, conforme relatado a seguir.

2.14.3.1.1 Sistema Ferry Boat e Travessia Mar Grande – Salvador

Realizou-se Auditoria[310] objetivando fundamentar o opinativo sobre a conformidade das concessões do Sistema Ferry Boat e da Travessia Mar Grande – Salvador, o cumprimento das disposições legais pertinentes e das cláusulas contidas nos contratos de concessão e nos respectivos termos aditivos, a fidedignidade das informações apresentadas e o atendimento às determinações desta Corte de Contas, pertinentes à seleção definida. O escopo do trabalho se concentrou nas ações executadas durante o exercício de 2020.

O quadro a seguir apresenta informações quanto aos referidos contratos:

QUADRO 23 – Contratos de Concessão

Contrato nº	Descrição sucinta do objeto	Concessionária
02/2012	Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros - Linha nº 1001 - Salvador/Vera Cruz	Vera Cruz Transportes e Serviços Marítimos Ltda.
03/2012	Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros -	CL Empreendimentos Ltda.

[310] TCE/007194/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Contrato nº	Descrição sucinta do objeto	Concessionária
	Linha nº 1002 - Salvador/Vera Cruz	
08/2013	Exploração do Terminal Turístico Náutico da Bahia e do Terminal Marítimo de Vera Cruz	Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda.
02/2014	Travessia Marítima Salvador/Itaparica	Internacional Travessias Salvador S/A

Fonte: Elaborado pela Auditora.

2.14.3.1.1.1 Contrato nº 02/2014 (Sistema Ferry Boat)

A Auditoria constatou que, apesar da existência de cláusula contratual com o Quadro de Indicadores de Desempenho, existe outra cláusula que impede a verificação de desempenho enquanto o Governo do Estado não disponibilizar área para a construção de instalações necessárias à manutenção das embarcações que exijam a condição de dique seco. Cabe registrar que esta área deveria ter sido disponibilizada em até 1 ano da data da assinatura do contrato e que esta questão já foi alvo de críticas em auditorias anteriores do TCE/BA.

Portanto, a omissão do Governo do Estado em cumprir com sua obrigação contratual compromete evidenciar a qualidade do serviço prestado pela concessionária de forma objetiva, aplicar as penalidades cabíveis e, no limite, declarar a extinção da concessão por caducidade, se for o caso.

Outro aspecto observado foi a inexecução de parcela relevante dos investimentos pactuados, orçados em R$15,0 milhões, e que deveriam ser concluídos em até 3 anos da assinatura do contrato. Importante frisar que a realização parcial ou o atraso na execução dos investimentos resulta em aumento indevido da rentabilidade do parceiro privado.

Esta situação impossibilitou a reforma e modernização dos sanitários, salões de embarque, instalações elétricas e hidráulicas, pintura geral e recuperação das estruturas e demais serviços necessários a atender satisfatoriamente aos usuários, inclusive adequação dos Terminais às normas de acessibilidade aos idosos e portadores de necessidades especiais. A Equipe de Auditoria comprovou in loco os efeitos da falta de manutenção no Terminal de São Joaquim, com os devidos registros fotográficos, consignados no relatório de auditoria.

Por fim, a Auditoria questionou os motivos pelos quais os sistemas de cobrança/bilhetagem e de gerenciamento da demanda não foram totalmente implementados, apesar de estar autorizado pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) desde 2015. A Autarquia alegou que o processo de recadastramento dos usuários estava em andamento no início de 2020, mas foi interrompido por conta da pandemia.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.14.3.1.1.2 Contratos nºs 02/2012 e 03/2012 (Lanchas da Travessia Mar Grande/ Salvador)

A Auditoria observou que os contratos foram celebrados sem as seguintes cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei Federal nº 8.987, 13/02/1995: a) critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; b) forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço; c) forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente; e d) exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária.

A ausência das referidas cláusulas não se trata de mera formalidade, visto que compromete substancialmente o controle e a fiscalização dos contratos. A ausência de indicadores de desempenho inviabiliza a aferição objetiva da eficiência do parceiro privado em termos da qualidade do serviço prestado. Tal fato, aliado à não vinculação do resultado dos indicadores com a remuneração das concessionárias, representam um desestímulo à melhoria do desempenho na prestação do serviço.

Os técnicos do TCE/BA também pontuaram a fragilidade no sistema de fiscalização exercido pela AGERBA, que não demonstrou como é efetuada a fiscalização e nem apresentou documentos ou relatórios que comprovassem a atuação da Autarquia no exercício de 2020. Ademais, foram constatadas a ausência das apólices de seguros para as embarcações (o que põe em risco a segurança do usuário), a inadimplência de R$96.300,00 em relação ao pagamento da última parcela da outorga do Contrato nº 03/2012 e a omissão da AGERBA em aplicar as penalidades previstas.

Constatou-se que não foi criada a comissão de fiscalização prevista no art. 30, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.987/1995, composta por representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários. A Auditoria verificou que as reclamações de usuários feitas no canal da Ouvidoria, apesar de serem redirecionadas para as concessionárias, não recebem o tratamento previsto no art. 29, inciso VII, da Lei Federal nº 8.987/1995 (receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até 30 dias, das providências tomadas), além da constatação de que a Agência não aplica as penalidades cabíveis.

2.14.3.1.1.3 Aspectos relacionados ao combate à pandemia

Para evitar aglomeração de pessoas e eventuais contágios, em 19/03/2020 o Governo do Estado permitiu o transporte intermunicipal hidroviário de veículos e de passageiros com redução em 30% da quantidade total de passageiros nas embarcações. Posteriormente, em 03/04/2020, alterou o referido percentual de redução para 50% da quantidade total de passageiros e de veículos e, em 04/12/2020, estabeleceu a ocupação máxima de 100% da quantidade total de veículos nas embarcações do Sistema Ferry Boat e o percentual de 75% da quantidade total de passageiros.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Entretanto, em 16/04/2020, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) recomendou medidas sanitárias a serem adotadas em portos e embarcações, dentre as quais que os deslocamentos de embarcações de transporte de passageiros (linhas marítimas ou fluviais regulares) ocorressem com capacidade não superior a 20% de sua lotação ou, a critério da autoridade sanitária do local, quantitativo que garantisse o distanciamento mínimo de 2 metros dentro da embarcação.

Cabe registrar que não foi apresentada fundamentação técnica para o percentual adotado pela Autarquia, o qual, conforme noticiado na mídia, não foi eficaz ao objetivo proposto, além de ser contrário à orientação de órgão especializado.

Durante visita realizada em 05/02/2021, ao Terminal de São Joaquim, a Auditoria também verificou falhas na adoção das medidas para mitigação da propagação do novo coronavírus. Dentre as inconformidades encontradas estão: passageiros não utilizando, ou utilizando de forma incorreta, as máscaras; falta de álcool gel nos reservatórios; desrespeito à distância mínima entre os usuários; não ocorrência de desinfecção das embarcações entre os embarques; falta de manutenção nas demarcações de distanciamento social, bem como ausência de funcionários para conscientizarem e orientarem os usuários no cumprimento das normas.

Em visita ao Terminal de Turismo Náutico da Bahia, na mesma data, a Auditoria conferiu a existência de estrutura preparada para o enfrentamento da COVID-19. Contudo, foi possível verificar aglomeração de usuários nas filas dos guichês e dentro das embarcações.

Sobre seu papel fiscalizador do transporte hidroviário, a AGERBA informou que lavrou 197 autos de infrações em 2020, sendo 186 (80% concentrados no último trimestre) em face da concessionária do Contrato nº 02/2014. Entretanto, constatou-se que não houve arrecadação referente à taxa pelo Poder de Polícia aplicada ao Transporte Hidroviário Intermunicipal nos 2 últimos anos.

Foram apresentadas propostas de determinação e de recomendações à AGERBA, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento das ações de fiscalização a serem executadas pela Autarquia. Ademais, para as irregularidades que tiveram consequências advindas de erros grosseiros, diante da exigibilidade de conduta diversa dos gestores envolvidos, e face à expectativa de conhecimento desses sobre adequada atuação administrativa dentro dos ditames legais, foram indicados os agentes públicos considerados responsáveis na Matriz de Responsabilização.

2.14.3.1.2 Novo Terminal Rodoviário de Salvador (NTRS)

Realizou-se Auditoria[311] objetivando acompanhar o procedimento licitatório da Concorrência Pública (CP) n° 02/2019, que tem por objeto a Concessão do Novo Terminal Rodoviário de Salvador (NTRS), promovido pela AGERBA, bem como da celebração do Contrato nº 02/2019, nos termos fixados nos Anexos I, II e III da Resolução TCE/BA n° 16/2016.

311 TCE/007880/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Insta consignar que, conforme descrito no Edital, o objeto licitado foi a outorga de Concessão, com prazo previsto de 30 anos, envolvendo:

> (i) a delegação do serviço público de apoio ao embarque e desembarque de passageiros dos serviços de transporte coletivo rodoviário interestadual e intermunicipal no Município de Salvador, em ambos os TERMINAIS, conforme o caso;
> (ii) a outorga do direito de explorar a operação do ATUAL TERMINAL à CONCESSIONÁRIA;
> (iii) a construção e implantação do NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO; e
> (iv) a outorga do direito de explorar a operação do NOVO TERMINAL RODOVIÁRIO.

Integra a Auditoria, a análise do processo de desapropriação do terreno em que será construído o Novo Terminal, considerando as notícias veiculadas na mídia questionando a sua regularidade e o montante dispendido na transação. Nesse sentido, válido ressaltar que, a partir dos exames realizados, foi constatada a legalidade dos procedimentos aplicados para concluir a desapropriação do terreno, inclusive no que diz respeito ao seu pagamento.

No transcurso do trabalho, foi imposta limitação ao escopo, tendo em vista a não disponibilização das Demonstrações Financeiras anuais relativas à Concessionária operadora do Atual Terminal, referentes aos exercícios de 2015 a 2019, o que afetou a emissão de opinativo acerca da regularidade da projeção das receitas no fluxo de caixa.

Concluídos os exames atinentes às fases de planejamento, licitação e contratação, foram identificadas as seguintes irregularidades e não conformidades:

a) descumprimento dos prazos estabelecidos na Resolução TCE/BA n° 016/2016;
b) Sonegação de informações imprescindíveis para análise das receitas do fluxo de caixa;
c) omissão de fonte de receitas na Modelagem Econômico Financeira;
d) incoerência entre a projeção do fluxo de caixa e o Anexo III do Edital;
e) insuficiência dos elementos de projeto básico;
f) ausência de estudos ambientais prévios ao lançamento do Edital;
g) ausência de regulamentação em relação à área econômico-financeira da Concessão;
h) ausência de documentação comprobatória referente aos parâmetros do Custo Médio Ponderado de Capital; e
i) exigência indevida de integralização de capital social previamente à contratação.

Foram apresentadas propostas de determinação e de recomendações à AGERBA, com vistas a contribuir no aperfeiçoamento da Gestão nas próximas licitações de concessões. Ademais, para as irregularidades que tiveram consequências advindas de erros grosseiros, diante da exigibilidade de conduta diversa dos gestores envolvi-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

dos, e face à expectativa de conhecimento desses sobre adequada atuação administrativa dentro dos ditames legais, foram indicados os agentes públicos considerados responsáveis na Matriz de Responsabilização.

2.14.3.1.3 Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica

O Edital SEINFRA nº 09/2019, publicado em 18/09/2019, inaugurou o certame, na modalidade concorrência, para a implantação das obras e dos serviços necessários à construção, operação e manutenção, do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica.

Segundo informações da Secretaria de Infraestrutura[312], o Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica criará um novo vetor de desenvolvimento no Estado, beneficiando 10 milhões de habitantes em cerca de 250 municípios. Ainda de acordo com a SEINFRA, o projeto, orçado em R$5,34 bilhões, com aporte de R$1,51 bilhão do Governo do Estado, abre perspectiva para que a região diretamente impactada receba, durante a concessão, investimentos públicos e privados três vezes maiores do que os recursos gastos na obra. A Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, conforme divulga a Secretaria, será a segunda maior da América Latina, com 12,3 quilômetros de extensão, e ocupará a 23ª posição no ranking mundial de pontes.

O valor da contraprestação anual máxima, a ser pago caso a concessionária alcance pontuação integral nas avaliações de desempenho, é de R$56,2 milhões. Este valor não sofreu desconto na proposta econômica vencedora da licitação, feita pelo Consórcio Ponte Salvador-Itaparica, formado pelas empresas: China Railway 20 Bureau Group Corporation – CR20; CCCC South America Regional Company S.À.R.L – CCCC SOUTH AMERICA; e China Communications Construction Company Limited – CCCCLTD.

O TCE/BA realizou, ainda no ano de 2019, Auditoria com enfoque nas fases de planejamento e de licitação da PPP da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica[313], sendo que, para esta última, as conclusões foram parciais, tendo em vista que, até o momento do encerramento dos trabalhos auditoriais, o procedimento licitatório não havia sido finalizado.

Naquela oportunidade, concluiu-se pela irregularidade da fase de planejamento e da fração já executada da etapa de licitação, em razão das seguintes situações verificadas: a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado – orçamento específico da Ponte sobre a Baía de Todos os Santos; b) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado – orçamento dos acessos viários; c)obrepreço decorrente de quantitativos majorados – orçamento dos acessos viários; d)plicação irregular do artigo 21 da Lei Federal de Concessões; e)plicação irregular do artigo

[312] Disponível em: http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2019/03/10743/Projeto-da-Ponte-Salvador-Itaparica-avanca-com-audiencia-publica.html. Acesso em: 27 jan. 2021.
[313] Processo TCE/011690/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

18, incisos X e XI da Lei Federal de Concessões; f) aplicação irregular do artigo 5º, inciso VI da Lei Federal de PPP; g) ausência de justificativa para a concessão quando da realização da consulta pública; e h) estabelecimento de teto para pagamento de indenização.

No decurso do referido trabalho, a Auditoria, com fundamento nas Resoluções TCE/BA nºs 162/2015 e 016/2016, que dispõem, respectivamente, sobre as Medidas Cautelares no âmbito da Corte de Contas e sobre o controle das Concessões Administrativas e Patrocinadas, denominadas de PPPs, e das Concessões Comuns, concluiu pela existência de inconformidades capazes de macular o procedimento licitatório em andamento, sugerindo medida cautelar[314], conforme art. 8º da Resolução TCE/BA nº 162, de 10/12/2015, para determinar à SEINFRA a suspensão da Concorrência nº 009/2019, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e respectivos anexos. Em que pese a manifestação auditorial e o prévio conhecimento pelo órgão jurisdicionado, houve a homologação do certame pelo Secretário da Pasta, publicada no DOE de 24/01/2020, o que deu início à contagem de prazo de 60 dias – sujeito a prorrogações – para assinatura do contrato.

Em continuidade ao acompanhamento da concessão, procedeu-se, no período de 13/12/2019 a 31/05/2020, ao exame das fases de licitação e de formalização contratual da PPP. Nesse trabalho[315], registrou-se intempestividade no fornecimento da documentação, contrariando os incisos I e II do artigo 6º da Resolução TCE/BA nº 016/2016, tendo sido disponibilizado o acesso aos documentos definitivos somente após solicitação da Auditoria, do que restou caracterizada a limitação no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos.

Restou caracterizada limitação de escopo também em decorrência da prorrogação do prazo da assinatura contratual, por 90 dias, formalizada pelo Governo do Estado da Bahia[316] com fundamento na pandemia da COVID-19, enfrentada no Brasil e no mundo. Tal fato impediu a conclusão da etapa de formalização contratual e, consequentemente, a realização dos exames auditoriais pertinentes, de acordo com o artigo 6º, inciso III da Resolução TCE/BA nº 016/2016 do TCE/BA.

Ademais, como resultado geral dos trabalhos, a Auditoria apresentou a conclusão de que houve pendência na documentação de qualificação econômico-financeira de uma das empresas consorciadas, resultante da análise realizada na documentação que suporta a fase de licitação da PPP.

O item 13 do Edital de Concorrência nº 009/2019 trata sobre os documentos exigidos para a comprovação da qualificação econômico-financeira da licitante, especificando, no item 13.5.2, a exigência da apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis auditados por empresa de auditoria independente, devidamente registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em consonância com o artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/1993.

[314] Processo TCE/010902/2019.
[315] TCE/003895/2020.
[316] DOE, de 24/04/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

A documentação relativa à comprovação da qualificação econômico-financeira foi apresentada pelo Consórcio Ponte Salvador-Itaparica, contudo, no que tange à empresa CCCC South America Regional Company S.À.R.L., não foi demonstrada a dispensa da auditoria realizada por empresa independente, nem que os respectivos demonstrativos foram certificados por contador registrado.

De acordo com a SEINFRA, trata-se de documentação registrada na Junta Comercial e no Registro de Sociedades de Luxemburgo. Ocorre que a autenticidade e registro do documento naquele país, bem como a simples declaração da empresa consorciada de apresentação das demonstrações, não substituem a comprovação do registro do profissional na entidade competente, como também não possibilita inferir que há inexigibilidade de auditoria no país de origem.

Ante a inconformidade encontrada e em virtude da permanência das irregularidades apontadas em relatórios anteriores, a Auditoria concluiu pela irregularidade da fase de licitação referente ao Edital da Concorrência nº 009/2019 e sugeriu ao Tribunal Pleno do TCE/BA, as seguintes deliberações: à Secretaria de Infraestrutura: a) a adoção das medidas necessárias para que fosse apresentada à Comissão de Licitação, pela licitante vencedora, relatório de auditor independente do profissional que examinou o balanço patrimonial e demonstrações contábeis da empresa CCCC South America Regional Company S.À.R.L., ou, em caso de a auditoria não ser obrigatória pelas leis do país da consorciada, comprovação de que os demonstrativos contábeis foram elaborados por contador registrado na entidade profissional competente; b) encaminhar a esse TCE/BA, no prazo máximo de 5 dias, após a assinatura do contrato, cópia em meio eletrônico, dos documentos relacionados no Anexo III, art. 6º, da Resolução TCE/BA nº 016/2016; c) aplicação, ao Secretário de Infraestrutura, de sanção pecuniária estabelecida no artigo 35, inciso VI da Lei Complementar Estadual nº 005/1991 (Lei Orgânica do TCE/BA), ante o atraso na remessa de documentos em auditoria realizada pelo Tribunal, em razão do descumprimento do artigo 6º, inciso II, da Resolução TCE/BA nº 016/2016; d) que o processo fosse juntado ao protocolo TCE/010902/2019 (Medida Cautelar), bem como ao protocolo TCE/011690/2019 (Auditoria da fase de planejamento e fração da fase de licitação da Concorrência nº 009/2019).

Até o encerramento desta Seção Analítica, o processo nº TCE/003895/2020 não havia sido apreciado por este Tribunal, tendo sido encaminhado em 25/03/2021 para a Equipe de Auditoria para análise dos elementos novos acostados pelos gestores da SEINFRA.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.14.4 Obras Públicas

Em 2020, apesar das limitações impostas pela pandemia da COVID-19, a Auditoria do TCE/BA realizou inspeções em obras públicas executadas pelo Poder Executivo, resultando nos apontamentos relatados a seguir.

2.14.4.1 Ponte Ilhéus – Pontal

Realizou-se Auditoria[317] objetivando o acompanhamento da execução do Contrato nº 007-CT050/2016, formalizado pela SIT/SEINFRA, vigente no exercício de 2020. Assinado com a empresa OAS ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO S.A., em 13/06/2016, o Contrato tem valor original de R$99,6 milhões, tendo por objeto as obras de construção de Ponte sobre o Rio Cachoeira na Rodovia BA-001, seguimento Ilhéus – Pontal.

A Auditoria constatou que a alteração do valor original do Contrato foi procedida através de compensação entre supressões de R$30,6 milhões e acréscimos de R$37,6 milhões. Considerando o limite de alteração estabelecido na Lei Federal nº 8.666/1993 e na Lei Estadual nº 9.433/2005, as alterações devem ser calculadas separadamente. Assim procedido, apurou-se que o acréscimo correspondeu a 37,77% do valor contratado, conforme demonstrado na tabela a seguir, evidenciando que houve extrapolação do limite legal já no 2º termo aditivo.

TABELA 116 – Acréscimos nas alterações no Contrato

Em R$ milhões

Aditivo	Data Assinatura	Valor suprimido	Valor acrescido	% acrescido
1° Aditivo	27/07/2017	15,1	13,5	13,60
2º Aditivo	06/12/2018	12,7	14,0	14,05
5º Aditivo	17/03/2020	2,8	10,1	10,12
Total		**30,6**	**37,6**	**37,77**

Fontes: Planilhas dos Ajustes de Contrato através dos Termos de Aditivos firmados – SEINFRA.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União (TCU) sedimentou entendimento em dois aspectos fundamentais: primeiramente, “não se admite modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, que importe alteração radical dos termos iniciais ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação, insculpidos na Lei de Licitações”; em segundo lugar e não menos importante, “qualquer percentual de acréscimo ou supressão será calculado sobre o valor inicial do contrato devidamente atualizado”. Na mesma linha, o TCE/BA emitiu a Nota Técnica n° 02/2017, definindo que as auditorias deverão adotar o mesmo entendimento do TCU.

[317] TCE/008187/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

As justificativas constantes nos processos que motivaram os aditamentos demonstram, em sua grande maioria, que os argumentos técnicos ali trazidos foram decorrentes da necessidade de alterações no projeto básico licitado, consequência das falhas encontradas durante a execução das obras, que foram corrigidas quando da elaboração do projeto executivo. Oportuno registrar que, em relação a alteração do projeto básico, o Acórdão 34/2011 – TCU – Plenário define que "o limite de 25% estabelecido na lei 8.666/1993 e no Decreto 2.745/1998 já contempla eventuais modificações de projetos, o que significa que eventuais falhas devem ser corrigidas dentro deste limite".

Constatou-se, também, que não ficou demonstrado, nos processos administrativos dos referidos aditivos, que a necessidade de não se respeitar o limite percentual de aditivo de 25% decorreu de fatos supervenientes, imprevistos ou imprevisíveis conforme Decisão nº 215/1999 – TCU/Plenário, em que, somente excepcionalmente, é facultado à Administração Pública extrapolar o referido limite, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

> I. não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
> II. não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
> III. decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
> IV. não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
> V. ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
> VI. demonstrar se na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea 'a', supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência;

Importa registrar o enunciado do Acórdão TCU 4702/2014 – Primeira Câmara: é cabível a responsabilização do gestor pela autorização de acréscimo contratual superior aos permitidos em lei (art. 65, §§1º e 2º, Lei nº 8.666/1993). No respectivo relatório, foi apresentado entendimento de que, na realidade, o aumento havia configurado a celebração de um novo contrato sem a realização do devido processo licitatório.

Foi apresentada proposta de determinação à SIT/SEINFRA para que se abstenha, em contratações futuras, de firmar termos aditivos acima dos limites definidos em lei, em consonância com a impossibilidade de compensação entre acréscimos e supres-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

sões. Os responsáveis pelas irregularidades identificadas estão elencados na Matriz de Responsabilização, passíveis de configurar a prática de atos dolosos ou configuradores de erros administrativos de natureza grosseira no manejo dos recursos públicos, conforme art. 28 do Decreto-Lei Federal nº 4.657, de 04/09/1942 (LINDB, com a redação dada pela Lei Federal nº 13.655, de 25/04/2018), regulamentado pelo art. 12 do Decreto Federal nº 9.830, de 10/06/2019.

2.14.4.2 Obras emergenciais para combate à COVID-19

Realizou-se Auditoria[318] objetivando o acompanhamento de obras emergenciais em resposta à COVID-19 sob os aspectos financeiros, verificando a regularidade quanto à legislação aplicável, bem como aspectos relativos à economicidade dos itens de serviços. Os contratos analisados tiveram as suas planilhas de serviços elaboradas pela CEIRF, que integra a SESAB.

Foram selecionados os contratos elencados na tabela a seguir:

TABELA 117 – Contratos Auditados

Em R$ milhões

Contrato	Objeto	Valor
Nº 006/2020 Hospital Clériston Andrade	Execução das Obras de Reforma da Área Externa, execução de vala técnica e guaritas no Hospital Geral Clériston Andrade (HGCA), em Feira de Santana/Bahia, para adequação Emergencial de Atendimento das vítimas da COVID-19.	8,1
N° 005/2020 Hospital Espanhol	Obra de engenharia de adequação emergencial de sistemas de ar-condicionado, ventilação e exaustão mecânico para combate ao COVID 19, em ambientes do Hospital Espanhol.	2,5
ATP RP OS-71/2020	Serviço de instalação provisória de rede de gases e adequação de espaço para instalação de tomógrafo na Arena Fonte Nova.	0,3
ATP RP OS-68/2020	Serviço de pintura e adequação para implantação de 100 leitos de UTI e 140 leitos de enfermagem na Arena Fonte Nova.	0,3
ATP RP OS-69/2020	Serviços de Instalações elétricas na enfermaria da Arena Fonte Nova.	0,3
ATP RP OS-79/2020	Pontos de consumo e painéis para gases medicinais da Arena Fonte Nova.	0,3

Fontes: Planilhas disponibilizadas pela SESAB.

Os achados de maior materialidade estão relacionados à contratação de itens não emergenciais no valor de R$0,1 milhão no Contrato nº 006/2020 e um superfaturamento de R$0,2 milhão do Contrato nº 005/2020.

[318] TCE/008874/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

As irregularidades verificadas são passíveis de configurar a prática de atos dolosos ou configuradores de erros administrativos de natureza grosseira no manejo dos recursos públicos para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, dando causa a provável dano ao erário decorrente da ação ou omissão dos agentes públicos ordenadores de despesas ou responsáveis pelas contratações, subsumindo-se as condutas ao previsto no art. 28 do Decreto-Lei Federal nº 4.657/1942 (LINDB, com a redação dada pela Lei Federal nº 13.655/2018), regulamentado pelo art. 12 do Decreto Federal nº 9.830/2019.

2.14.5 Obras Paralisadas

No exame das Contas de Governo do exercício de 2018, foram identificadas, pela Auditoria, 34 obras com andamento suspenso ou paralisado no Estado da Bahia. Diante desta constatação, o Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2018 emitiu recomendação ao Poder Executivo para que adotasse medidas com objetivo de retomada dessas obras.

Em 2020, a Administração encaminhou a este Tribunal as providências que estavam sendo adotadas para o cumprimento da referida recomendação. No Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia do Exercício de 2019, foi apresentada uma relação das obras para as quais não houve sinalização de qualquer medida por parte do Poder Executivo para a sua regularização.

Para identificar o atual estado das obras paralisadas, bem como as medidas adotadas para a retomada dessas obras, foram enviadas novas solicitações de informações aos secretários e dirigentes máximos dos órgãos e entidades do Estado.

TABELA 118 – Atualização das Obras Pendentes de Regularização

Em R$ milhões

Principal Fonte de Recursos	Classificação/ Descrição	Ano Paralisação	Motivo da Paralisação	Valor do contrato/ convênio atual	Atualização
Convênio Estadual	**Habitação** 05 contratos para construção de 942 Unidades habitacionais destinadas a famílias dos municípios de Muquém de São Francisco, Cardeal da Silva, Milagres, Santa Terezinha, Seabra, Lapão e Eunápolis.	Não informado	Problemas nas prestações de contas convênios em processos de tomada de contas especial; problemas de logística (dificuldades na execução, devido à escassez de mão de obra local e ao distanciamento entre as unidades habitacionais) nos casos que envolveram a produção social para a construção das unidades.	18,5	Sem novas informações
Convênio Federal	**Pecuária** 04 contratos para construção de matadouro frigorífico para o abate de 30 bois/dia nos municípios: Morro do Chapéu,	2014 e 2016	Algumas obras sequer foram iniciadas; solicitação de rescisão amigável de contratos por algumas construtoras; deficiências	15,5	Foi emitida, em 27/10/2020, a O.S. nº 261/2020 para implantação da 2ª etapa dos

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Principal Fonte de Recursos	Classificação/ Descrição	Ano Paralisação	Motivo da Paralisação	Valor do contrato/ convênio atual	Atualização
	Barra, Paramirim, Iguaí, Medeiros Neto, Itanhém, Santa Rita de Cássia, Araci, Valente e Itaberaba.		dos projetos executivos; atraso no pagamento das faturas causando desequilíbrio financeiro dos contratos.		frigoríficos de Morro do Chapéu. Embora a obra continue paralisada, "a Prefeita se comprometeu em agilizar a emissão da licença ambiental e alvará para que a empresa inicie imediatamente a execução da obra.". Em relação aos demais municípios, a SUPAT deverá iniciar o processo licitatório visando à contratação de empresa especializada para a execução do projeto.
Próprio do Ente	**Educação** - universidades Módulo de pós-graduação e pesquisa da UESB – Vitória da Conquista **Educação** - universidades Centro de saúde – Campus II Jequié.	2013	Contingenciamento de recursos próprios; inadequação ao plano de trabalho da nova gestão; descumprimento de especificações técnicas e prazos; irregularidades nos preços e nos serviços contratados.	12,1	A UESB informa que cabe à CONDER apresentar as atualizações, uma vez que esta ficou responsável pelas obras. Contudo, não houve manifestação sobre essa obra por parte da CONDER
Contrato de Financiamento	Macrodrenagem canais e rios Macrodrenagem no canal da Av. Mário Ephigaus no município de Lauro de Freitas.	2013	Suspensão do repasse; questões técnicas conhecidas somente após a licitação; e problemas com a contratada.	2,5	Por cancelamento do contrato de repasse, a obra foi paralisada e o respectivo contrato rescindido. Foram realizadas diversas tentativas de captação de recursos para continuidade das obras, sobretudo com a participação

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Principal Fonte de Recursos	Classificação/ Descrição	Ano Paralisação	Motivo da Paralisação	Valor do contrato/ convênio atual	Atualização
					da Prefeitura, não logrando êxito até o momento.
	Macrodrenagem canais e rios Construção do desvio do canal Dois Irmãos em Portão		Questões técnicas conhecidas somente após a licitação e problema de logística; contrato rescindido e contrato de financiamento cancelado.	6,0	"Contrato rescindido, em 07/06/2013, em razão do cancelamento do contrato de empréstimo 292.720-67/2009, não havendo sucesso na captação de novo recurso para continuidade das obras.".
Contrato de Financiamento BID	Edificações administrativas Reforma na Plataforma VI do CAB para instalação da SEAP e da SJCDH, sendo o 1º pav. ocupado pela SJCDH, o 2º pav. ocupado pela SEAP e o térreo e subsolo compartilhados.	2014	Ocorrência de caso fortuito e de força maior em razão do incêndio ocorrido em setembro/2014 no imóvel em questão, que estava sendo reformado; pendente a formalização da extinção do instrumento contratual.	1,9	O prédio Plataforma VI, vinculada à SESAB, passou por reforma com recursos do BID, por meio do Contrato de Empréstimo nº 3.262/OC-BR
Próprio do Ente	Edificações administrativas Recuperação da cobertura e do suporte de calhas e brises do Instituto Anísio Teixeira-IAT/SEC.		Não informado.	3,7	Sem novas informações
Convênio Federal	Infraestrutura Urbana - Urbanização Pavimentação asfáltica e drenagem, no sentido BR 324, da Av. Eduardo Fróes da Mota, Contorno, localizada no município de Feira de Santana.	2015	Necessidade de adequação do projeto.	5,0	Relicitada, contudo, o novo Contrato foi rescindido, com publicação do Termo de Rescisão em 08/10/2020. O Projeto se encontra em Reprogramação na CAIXA, para viabilizar início de obra e fluxo financeiro no contrato de repasse.
Total				**65,2**	

Fontes: Respostas dos Jurisdicionados (março e abril de 2021).

Além da atualização das informações sobre as obras pendentes de regularização, foram identificadas novas paralisações, bem como algumas providências para retomada de outras obras, que estavam programadas para 2020, mas que não foram cumpridas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

TABELA 119 – Novas paralisações identificadas

Em R$ milhões

Principal Fonte de Recursos	Classificação/ Descrição	Data da Paralisação	Motivo da Paralisação	Valor do contrato/ convênio atual	Atualização
Convênio Federal	Desenvolvimento Urbano - Infraestrutura Turística Requalificação Largo do Roma - SSA	16/10/2020	1) Reprogramação na CAIXA para ajuste na metodologia executiva do Canal de Drenagem Pluvial. 2) Renovação do alvará de obra junto à Prefeitura, que depende da aprovação do IPHAN .	4,8	Meta relicitada com assinatura de novo contrato em 2019, e novamente paralisada em 2020.
Convênio Federal	Infraestrutura Urbana - Urbanização Pavimentação Asfáltica e Drenagem Superficial da Rua Djanira Maria Bastos - Quingoma, no Município de Lauro de Freitas – Bahia.	18/12/2020	1) Contrato rescindido, com publicação da Rescisão em 15/01/2021. 2) Ajuste de projeto para posterior envio à CAIXA para reprogramação	2,0	Aguardando a adequação de projeto e aprovação da reprogramação junto ao Agente Financeiro (CAIXA).
Convênio Federal	Infraestrutura Urbana - Urbanização Pavimentação e drenagem de vias nas Ruas: R. Damião Vieira - Centro, R. Otônio Guimarães, R. Bairro, R. José Augusto Barreto, R. Maestro Optaciano Custódio Bairro, e R. e Nelson Aguiar Localizadas no Bairro S. Judas Tadeu no município de Jequié	17/09/2020	1) Contrato rescindido, com publicação da Rescisão em 19/11/2020. 2) Projeto se encontra em Reprogramação na CAIXA, para viabilizar inicio de obra e fluxo financeiro no contrato de repasse.	3,9	Aguardando a adequação de projeto e aprovação da reprogramação junto ao Agente Financeiro (CAIXA).
BIRD	Infraestrutura Rodoviária Entrocamento BA.454 - Entrocamento BR.242	31/05/2019	Contrato paralisado - em processo arbitral n° 24761 Corte Internacional de Arbitragem.	89,2	Sem previsão para retomada
FELT[319]	Infraestrutura Urbana - Urbanização Acesso ao Hospital Metropolitano de Lauro de Freitas	20/01/2021	Decisão do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA)	2,4	O TJBA, por meio de Agravo de Instrumento, determinou ao Estado a paralisação durante a pandemia da COVID-19 das atividades de cadastramento e desapropriação
Convênio Federal	Saneamento Básico Ampliação do SES de Simões Filho	01/10/2020	Contrato rescindido administrativamente em out/20 em função, principalmente, da necessidade de revisar o projeto EEE-VI e a terraplanagem da ETE.	31,4	Para emissão do alvará, foi exigido que a estrada de acesso para a ETE fosse recuperada, o que não estava no orçamento original da obra. A área da elevatória EEE-VI, de propriedade da antiga SUDIC, estava

[319] Fundo Estadual de Logística e Transporte.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Principal Fonte de Recursos	Classificação/ Descrição	Data da Paralisação	Motivo da Paralisação	Valor do contrato/ convênio atual	Atualização
					ocupada em função do crescimento e ocupação desordenada que ocorreu na região. A Embasa optou por evitar a judicialização e relocar a elevatória, rescindir o contrato e relicitar a obra.
Convênio Federal	Abastecimento de Água Ampliação do SIAA Salvador - AAT ETA Principal	15/09/2020	A contratada alegou desequilíbrio do contrato, paralisou a obra e não manifestou interesse na retomada da obra nas condições impostas pelo TCU.	28,4	Esta obra foi auditada pelo TCU em 2019. Na ocasião, a EMBASA efetuou uma glosa de, aproximadamente, R$3,0 milhões de forma preventiva, até a conclusão do processo no órgão de controle. Para fins de relicitação, a EMBASA dividiu o saldo de obras em duas fases, uma prevista pra relicitar em maio/ 2021 e a outra no segundo semestre de 2021.
Convênio Federal	Abastecimento de Água Ampliação do SIAA Simões Filho	01/2021	Contrato suspenso em função da necessidade de realizar estudos do componente quilombola (ECQ), por exigência do INEMA e INCRA.	4,3	Apesar dos estudos estarem contratados, a comunidade local está impedindo a realização. As exigências da comunidade, a exemplo de fornecer água de graça, não podem ser atendidas pela EMBASA. A Prefeitura de Simões Filho, a SIHS e a Casa Civil foram acionadas para mediar o impasse.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Principal Fonte de Recursos	Classificação/ Descrição	Data da Paralisação	Motivo da Paralisação	Valor do contrato/ convênio atual	Atualização
Convênio Federal	Saneamento Básico Implantação do SES de Chorrochó	11/05/2020	Em virtude de diversos problemas que ocorreram ao longo do contrato, como a falta de água na região para terraplenagem, inexistência de jazida com características adequadas para o selo da lagoa e o aparecimento de grande volume de rocha nas redes coletoras, optou-se pela rescisão contratual e relicitação, tendo em vista que seria necessário aditar a planilha contratual com acréscimo superior aos 25% permitidos por lei.	7,4	Relicitação prevista para julho de 2021
Convênio Federal	Abastecimento de Água Abastecimento de água - Captação, Adução, Tratamento e similares - Execução das Obras de Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Luís Eduardo Magalhães	01/10/2015	Contrato inicial paralisado pela falta de garantia do repasse de recursos pelo Governo Federal	6,2	Não retomada até a presente data (24/03/2021)
Convênio Federal	Abastecimento de Água Abastecimento de água - Captação, Adução, Tratamento e similares – Execução das Obras de Ampliação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água de Machadinho Sul	10/11/2015	Contrato inicial paralisado pela falta de garantia do repasse de recursos pelo Governo Federal	20,9	
Convênio Federal	Saneamento Básico Esgotamento sanitário - Rede coletora, estações de tratamento e similares – Execução das obras de ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário na localidade de Arembepe, no município de Camaçari	10/11/2015	Contrato inicial paralisado pela falta de garantia do repasse de recursos pelo Governo Federal	33,1	
Convênio Federal	Saneamento Básico Esgotamento sanitário - Rede coletora, estações de tratamento e similares – Execução das obras de ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Simões Filho e execução do Projeto de Trabalho Social.	14/03/2018	Problemas relacionados à contratada (ex. recuperação judicial, dissolução)	30,1	
Próprio do ente	Desenvolvimento Urbano – Infraestrutura Turística Reforma e Recuperação do Museu de Arte Moderna da Bahia - MAM, localizado na cidade de Salvador.	01/07/2018	Falta de repasse pela SEFAZ do pagamento dos reajustamentos previstos em Contrato.	16,1	As etapas são aproveitáveis, mas os recursos não estão disponíveis
Total				**280,2**	

Fontes: Respostas dos Jurisdicionados (março e abril de 2021).

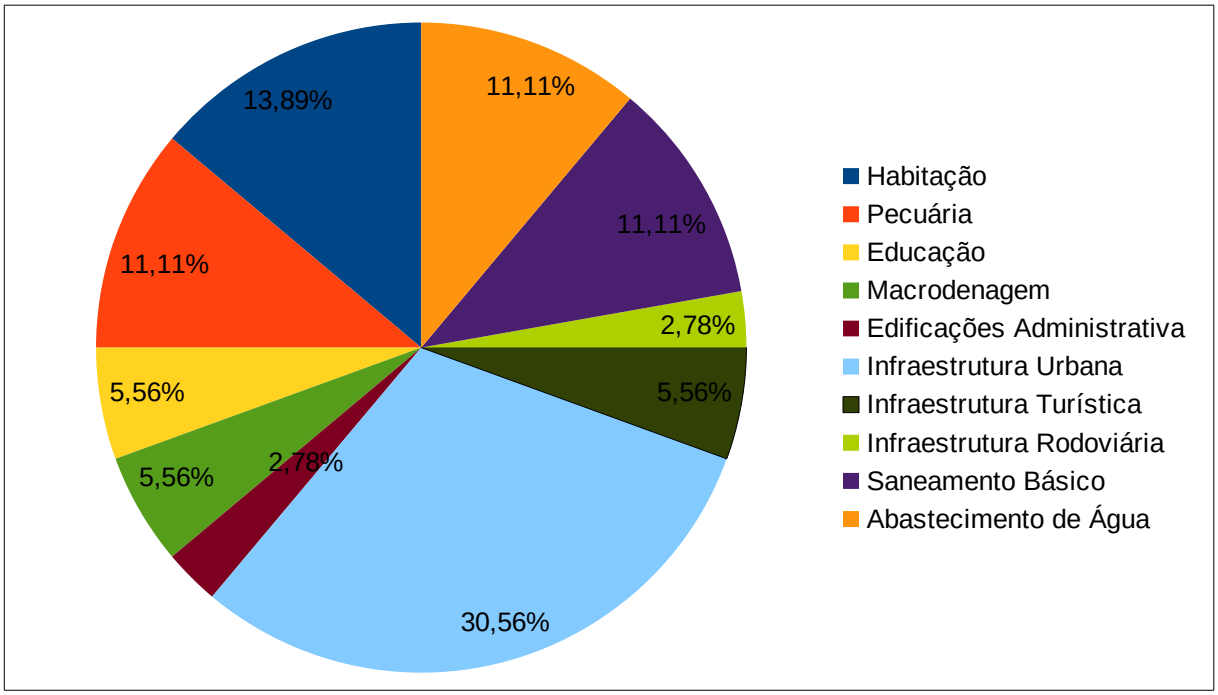
Além das novas paralisações mencionadas na tabela anterior, foram identificadas mais oito obras de infraestrutura, pequeno porte, também paralisadas, no montante de R$4,4 milhões, sendo obras de Infraestrutura Urbana – Urbanização do interior da Bahia. Conforme apontado, os principais motivos das paralisações foram: pendência financeira, surto de COVID-19, deficiências dos projetos e desistência da empresa executora.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Com vistas a acompanhar a situação das obras sem regularização e daquelas paralisadas, incluindo as de pequeno porte, totalizando R$349,8 milhões, a Auditoria constatou que apenas a reforma do prédio Plataforma VI do CAB, vinculada à SESAB, no valor de R$1,9 milhão, foi concluída.

Em relação à área de investimento das 37 obras que continuam paralisadas, verificou-se que estavam assim distribuídas:

GRÁFICO 18 – Classificação das obras paralisadas por área de investimento



Fontes: Respostas dos Jurisdicionados (março e abril de 2021).

Como já informado, a paralisação de obras gera impactos econômicos e financeiros com a perda das parcelas que já foram executadas na obra; despesas com desmobilização e posterior mobilização, caso haja o retorno às atividades; desempregos diretos e indiretos, dentre outros. Ademais, as obras relacionadas ao esgotamento sanitário e abastecimento de água promovem a redução dos custos associados às doenças diretamente vinculadas à falta de saneamento básico e de higiene; as obras na área de infraestrutura aumentam a produtividade, melhorando o transporte de produção e o deslocamento da sociedade; e as de educação, garantem um futuro mais produtivo, além de uma melhor qualidade de vida.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.14.5.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Adoção das ações necessárias à retomada das obras que se encontram paralisadas, e à prevenção, sempre que possível, de ocorrências semelhantes em projetos futuros.

2.15 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O presente Capítulo tem como finalidade apresentar um diagnóstico sobre a adequação de áreas importantes da Gestão Estadual à legislação que trata sobre transparência pública, em especial o §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise se restringe aos itens que a Auditoria realizou exames e não foram tratados nos demais capítulos desta Seção Analítica, não representando, desta forma, uma avaliação completa sobre o nível de transparência do Governo do Estado.

2.15.1 Ausência de Divulgação Nominal dos Vencimentos e Proventos dos Servidores Públicos do Poder Executivo Estadual

Conforme já destacado na análise das Contas do exercício de 2019, a Auditoria chama a atenção para a recorrência do tema em Relatórios e Pareceres Prévios do TCE/BA sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo.

Cumpre reforçar que o dever de efetuar a publicação dos vencimentos e proventos dos servidores é decorrente dos arts. 5º, inciso XXXIII, 37, caput e §3º, inciso II, além do art. 216, §2º, todos da CF/1988, os quais dispõem, em linhas gerais, sobre o direito de acesso às informações ou de consulta de documentos sob a guarda de órgãos públicos e sobre o princípio da publicidade.

Ressalte-se que o art. 48-A, inciso I, da LRF, estabelece o dever de transparência quanto às despesas efetuadas pela Administração Pública, especialmente quanto aos dados referentes às pessoas jurídicas beneficiárias dos pagamentos realizados.

Na Seção Analítica do exercício anterior, a Auditoria também destacou o seguinte:

> Mais especificamente sobre o dever de transparência ativa, identificado com a divulgação de informações públicas independentemente de solicitações, aspecto a ser conjugado com a utilização de ferramentas viabilizadas pela tecnologia da informação, cabe registrar o art. 3º, incisos II e III, o art. 6º, inciso I e o art. 8º, caput e §§1º, inciso III e 2º da Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> […]
> Em consonância com as mencionadas conclusões jurisprudenciais, o TCE/BA tem recomendado ao Chefe do Poder Executivo que publique os dados de pagamentos das remunerações e proventos de aposentadoria efetuados pelo Estado, como se verifica neste breve resumo:
>
> a) no Parecer Prévio sobre a Contas do Executivo do exercício de 2013[320], o tema foi incluído no parágrafo de "Outros Assuntos", p. 181;
> b) no Parecer Prévio, sobre o exercício de 2014[321], a matéria foi objeto da recomendação do item 2 "i", p. 466;
> c) no Parecer Prévio, referente ao exercício de 2015[322], tratou-se a questão como recomendação de nº 25, pp. 543 e 547;
> d) no Parecer Prévio, relativo ao exercício de 2016[323], o tema foi incorporado pela recomendação nº 1, que tratou de deliberações não atendidas referentes ao exercício de 2015; e
> e) tanto no Parecer Prévio sobre o exercício de 2017[324] (item 6 "f", p. 4 do documento) quanto no Parecer Prévio em relação ao exercício de 2018[325] (p. 522), houve a reiteração da recomendação, em função da continuidade do não atendimento às deliberações do Tribunal Pleno.

Ao apreciar as Contas do exercício de 2019, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia deliberou novamente pela expedição de recomendação sobre a matéria, nos seguintes termos:

> d) divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I, e arts. 8º, caput e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 (Item 2.13.1 da Seção Analítica);

Por meio do Ofício nº 29/2021 – SAEB/GAB/CCI, de 01/04/2021, a SRH da SAEB encaminhou as Informações para o Processo SEI nº 009.0162.2021.0008221-90, nas quais registra ter ocorrido a elaboração de minuta de decreto para regulamentar, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o acesso à informação de dados referentes à remuneração e subsídios recebidos por ocupantes de cargos, postos, graduações, funções ou empregos públicos (processo SEI nº 009.0233.2020.0022880-02).

Ocorre que, de acordo com a SRH, o advento da Lei Federal nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), requereu uma "releitura da matéria" pela PGE. Na ocasião, a unidade da SAEB salientou estar em tratativas com a Procuradoria, a fim de publicar novo decreto para regulamentar a Lei de Acesso à Infor-

320 Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas_de_governo/2013/index.html. Acesso em: 09 jul. 2020.
321 Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas-de-governo-2014/ Acesso em: 09 jul. 2020.
322 Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas-de-governo-2015/parecer-previo-2015/.Acesso em: 09 jul. 2020.
323 Disponível em:https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/relatorio_parecer_previo_exercicio_2016/.Acesso em: 09 jul. 2020.
324 Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/Contas_2017/Relatorio_Consolidado.pdf. Acesso em: 09 jul. 2020.
325 Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/contas_de_governo_2018/. Acesso em 09 jul. 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

mação no Estado da Bahia (Lei Estadual nº 12.618/2012), o qual contemplaria a matéria em apreço (em andamento no processo SEI nº 006.7697.2019.0004148-58).

A divulgação, no entanto, ocorreria de forma geral ou anonimizada, pretensão também registrada no Plano de Ação encaminhado pelo Poder Executivo, e não nominal, como recomendado pelo TCE/BA. Até o encerramento dos trabalhos, contudo, não foi observado qualquer tipo de publicização dos dados.
Vale salientar que, em 20/04/2021, a Auditoria do TCE/BA realizou consulta aos portais de transparência dos nove estados da Região Nordeste, o que permitiu concluir que, tal como registrado quando do exame do exercício de 2019, a Bahia permanece como o único estado que não dispõe de página específica para divulgação dos vencimentos de seus servidores, além de se afastar, ante o exposto pela SRH/SAEB, da prática de divulgação nominal, mantida pelos outros oito estados da Região.

2.15.2 Acompanhamento das Ações Adotadas pelo Governo do Estado da Bahia no Combate à COVID-19

Realizou-se Auditoria Operacional[326] sobre o acompanhamento das ações adotadas pelo Governo do Estado da Bahia, no período de 14/04/2020 a 30/11/2020[327], para o combate à COVID-19, que teve como objetivo avaliar se as respectivas medidas de enfrentamento foram adequadas e oportunas, a fim de reduzir complicações e danos ocasionados pelo vírus na população, com respaldo científico e jurídico, de forma transparente e fundamentadas em orientações da OMS, da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e do Ministério da Saúde.

Para a execução da Auditoria, foram definidos cinco eixos de investigação:

1. Trabalho remoto – que buscou avaliar a estruturação central e setorial do Poder Executivo para executar e monitorar seus trabalhos de forma remota durante a pandemia, bem como para acompanhar o rendimento das atividades realizadas a distância, de acordo com o Decreto Estadual nº 19.528, de 16/03/2020.
2. Conjunto das medidas temporárias para o enfrentamento da emergência de saúde pública – com o objetivo de identificar as medidas de enfrentamento da pandemia da COVID-19 e examinar sua adequação e tempestividade, bem como aferir o nível de estruturação do Governo do Estado da Bahia para monitorar seu cumprimento, em respeito ao que dispõe o Decreto Estadual nº 19.529/2020, suas alterações ou atualizações, como a ocorrida por meio do Decreto Estadual nº 19.586, de 27/03/2020, e às recomendações de organismos internacionais de referência em saúde pública.

326 Processo nº TCE/009141/2020.
327 Inclui desde a publicação do Decreto Estadual nº 19.529/2020, que regulamentou, no Estado da Bahia, as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, até a data final dos exames.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

3. Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia – a fim de avaliar a organização dos referidos Centros, o pagamento do auxílio em favor dos indivíduos hospedados, bem como a participação financeira dos municípios no custeio, em atenção ao Decreto Estadual nº 19.713, de 20/05/2020, que regulamentou a Lei Estadual nº 14.264/2020.

4. Doação de bens móveis e prestação não remunerada de serviços – que objetivou avaliar a organização do Estado da Bahia para o recebimento e utilização de bens móveis que pudessem ser aceitos mediante doação, bem como para processamento das proposições de prestação de serviços não remunerados que tivessem por finalidade o atendimento às ações de prevenção, controle e tratamento da COVID-19, em atenção ao Decreto Estadual nº 19.597, de 27/03/2020.

5. Retomada Econômica Pós-Pandemia – com o propósito de examinar as ações do Grupo de Trabalho para Estudos de Retomada Econômica Pós-Pandemia e o(s) respectivo(s) produto(s), conforme Decreto Estadual nº 19.732 de 29/05/2020, bem como a estruturação do Estado para avaliar se os parâmetros definidos foram respeitados.

Finalizados os exames, foram registrados os seguintes achados de auditoria:

Eixo I – Trabalho remoto:

a) Insuficiência de acompanhamento do desempenho do trabalho remoto – o aspecto foi observado a partir da análise de requisitos do Decreto Estadual nº 19.528/2020 e se confirmou por meio de pesquisa efetuada pela Auditoria com servidores do Poder Executivo, dentre outros procedimentos.

Eixo II – Conjunto das medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública:

a) Inadequado processamento das indenizações por requisições administrativas – estas medidas, autorizadas nos artigos 3º, VI do Decreto Estadual nº 19.529/2020 e 5º, VI do Decreto Estadual nº 19.586/2020, seguiram um rito inadequado quanto às indenizações a pagar; e

b) Ausência de demonstração da avaliação das medidas de enfrentamento da pandemia pelo Comitê Estadual de Emergência em Saúde Pública (COES/BA) não evidenciou ter adotado uma rotina de avaliação periódica das medidas de enfrentamento da pandemia, dever decorrente dos artigos 15 do Decreto Estadual nº 19.529/2020 e 21 do Decreto Estadual nº 19.586/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Eixo III – Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia:

a) Falta de publicidade do termo de aceite e do fluxo de cadastramento – os documentos, necessários à hospedagem dos indivíduos nos Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia, devem ser obrigatoriamente divulgados na internet, de acordo com o artigo 9º da Portaria Conjunta SJDHDS/SESAB nº 001/2020; e

b) Fragilidade no acompanhamento das famílias dos indivíduos hospedados nos Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia – a situação foi constatada a partir da avaliação do cumprimento do artigo 8º, III do Decreto Estadual nº 19.713/2020.

Eixo IV – Doação de bens móveis e prestação não remunerada de serviços:

a) Divulgação parcial dos termos de prestação não remunerada de serviços no site oficial de compras eletrônicas do Estado – a divulgação dos referidos termos no site Comprasnet.ba não abrangeu ajustes celebrados com pessoas físicas, de modo que não foi plenamente cumprido o artigo 6º, §2º do Decreto Estadual nº 19.597/2020.

Eixo V – Retomada econômica pós-pandemia:

a) Atraso na emissão do Relatório Conclusivo do Grupo de Trabalho e precariedade do Plano de Retomada divulgado – a emissão do Relatório Conclusivo do Grupo de Trabalho para Estudos de Retomada Econômica Pós-Pandemia ocorreu fora do prazo estabelecido pelo Decreto Estadual nº 19.732/2020, além de ter sido observada a fragilidade nos critérios do Plano de Retomada divulgado.

Diante dos achados supradescritos, a Auditoria sugeriu a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pelos titulares de cada unidade jurisdicionada envolvida[328], de modo que o documento contemplasse a correção das inconformidades e inconsistências apresentadas. O instrumento foi disciplinado na Resolução TCE/BA nº 084/2020 e o respectivo procedimento, segundo os artigos 12 e 13, §3º do mesmo normativo, será conduzido pelo gabinete do Conselheiro Relator.

Até o encerramento desta Seção Analítica, o TAG não havia sido formalizado e o processo TCE/009141/2020 não havia sido apreciado por este Tribunal.

2.15.3 Fragilidades nas Informações Disponíveis sobre Contratos de PPPs

Em atenção à recomendação deste TCE/BA, constante no Parecer Prévio de 2018, no sentido de “aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como quanto ao compartilhamento de riscos

[328] As deliberações propostas pela Auditoria foram direcionadas para SAEB, SESAB, SJDHDS e SEPLAN.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

e ganhos econômicos", foi indicado no Plano de Ação entregue no TCE/BA, em fevereiro de 2020, que seria implementado, em junho de 2020, "o sistema da Plataforma PPP para monitoramento da gestão contratual".

Registre-se que o Decreto Estadual nº 18.874/2019 definiu que a atribuição de "gerir o portal Transparência Bahia" seria da AGE/SEFAZ, através da sua Gerência de Controle Preventivo e Transparência.

Ocorre que, no site "Portal PPP Bahia"[329], constatou-se a desatualização das informações disponíveis na referida "plataforma", conforme detalhamento a seguir:

- Garantias, dados de constituição do FGBP e financeiros anteriores a 2016, portanto, defasados, pois, inclusive foi criado em março de 2021 novo fundo garantidor exclusivo para o contrato da ponte;
- Despesas, dados financeiros anteriores a abril de 2019, portanto desatualizados;
- Projeto em estudo, "nenhum registro", apesar de constar no site da Secretaria-Executiva da SEFAZ projetos relacionados com a "Plataforma Logística do São Francisco";
- PPP em licitação, "nenhum registro", apesar de estar em andamento a contratação do Hospital Metropolitano, tal informação consta em outra página do site;
- PPP e concessões em execução, apenas informações básicas sobre 8 contratos de PPP (VLT, Estrada do Feijão, Metrô, Hospital do Subúrbio, Imagem, Emissário, Fonte Nova e Couto Maia), não constando dados sobre o Contrato do SVO;
- Nenhum contrato de concessão foi listado no site;
- Não há link para outros sites de informações, como por exemplo das respectivas SPEs, da Secretaria-Executiva de PPP/SEFAZ[330] (sobre contratos e aditivos) ou da DESENBAHIA[331] (sobre despesas com contraprestações);
- Não constam dados sobre os indicadores de desempenho, previstos nos contratos e objeto de apuração periódica por verificadores independentes.

As informações apresentadas nas DCCEs de 2020 sobre as concessões e os contratos de PPP, constam nos seguintes itens, seguidos pelo que a Auditoria apurou na revisão:

[329] Disponível em: https://pppeconcessoes.ba.gov.br/portal_ppp. Acesso em: 19/04/2021.
[330] Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/despesas_ppps.htm. Acesso em: 19/04/2021.
[331] Disponível em:https://www.desenbahia.ba.gov.br/desenbahia/transparencia/prestacao-de-contas-ppps/.Acesso em: 19/04/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

a) Relatório resumido da execução orçamentária – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (fls. 228-230; das DCCEs de 2020)

O demonstrativo evidencia de forma satisfatória o cumprimento do limite previsto na legislação, porém, o quadro dos "impactos das contratações" não foi preenchido adequadamente, pois não indica: (i) os saldos em 31 de dezembro de 2020, e registros efetuados em 2020, (ii) os ativos constituídos e passivos decorrentes dos ativos e as provisões relativas ao empreendimento, e (iii) informações sobre contingências, riscos e obrigações.

b) Notas explicativas do Balanço Patrimonial – sobre ativos e passivos relacionados às PPP (fls. 94-96)

Os comentários sobre as inconsistências na contabilização nas contas do Balanço Patrimonial, de ativos e passivos relacionados aos contratos de PPP, estão contemplados nos itens 2.5.6 e 2.5.8 desta Seção Analítica.

c) Informações dos contratos de concessões e de PPPs (fls. 30-40)

O artigo 26 da Lei Estadual nº 9.290/2004, indica que as "posições e relatório sobre o desempenho dos contratos de parcerias público-privadas serão incluídas na prestação de contas anual do Governo do Estado, para encaminhamento à Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado".

Em atenção a este dispositivo, foram incluídas nas DCCEs de 2020, no tópico 4.3.1 informações sobre os contratos de concessões especiais e de PPP, relativas a dados dos contratos e aditivos, e um resumo dos indicadores de avaliação de desempenho (tabela 1.12), definidos contratualmente, de 7 contratos de PPP.

Entretanto, da análise de tais informações, esta Auditoria reporta como insuficientes para o entendimento do estágio de execução das obras e serviços pactuados no contrato, do desempenho do empreendimento no ano e do nível de eficácia do acompanhamento pelos órgãos do Poder Executivo, pois não contemplam informações relativas aos:

- Dados financeiros anuais sobre as receitas auferidas decorrentes dos serviços objeto da concessão e montante dos investimentos realizados, comparados com os estabelecidos contratualmente;
- Elementos inerentes ao quantitativo de cidadãos beneficiados com os serviços oferecidos, segregados por ano e tipo; e
- Pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, repactuação de condições ou prorrogações de prazo, acompanhados das justificativas e da situação de andamento das solicitações formuladas e/ou dos aditivos firmados.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Além de tais aspectos, na análise da tabela 1.11 das DCCEs de 2020, denominada “Relatório consolidado anual de desempenho dos contratos de parceria público-privada”, verificou-se a ausência de outras informações relevantes, e oportunas, para a adequada prestação de contas quanto à gestão, em relação aos seguintes contratos:

QUADRO 24 – Análise da Tabela 1.11 das DCCEs de 2020

Contratos	Outras informações relevantes não apresentadas
De Concessões	
Ferry Boat	Informações sobre fiscalizações e procedimentos de controle empreendidas pelo Poder Executivo durante o ano
BA 093	
BA 099	
De PPP	
Metrô	Estágio da execução das obras de ampliação Custos adicionais decorrentes do risco de demanda
VLT	Estágio da execução das obras Custos adicionais inerentes às desapropriações
Estrada do Feijão	
SVO	Detalhes sobre o desenvolvimento dos estudos e projetos
Hospital do Subúrbio	Informações sobre a continuidade da exploração da unidade, tendo em vista o término da vigência do contrato
Hospital Metropolitano	Informações sobre a sua entrada em operação

Fonte: Elaboração da Auditoria com base em informações das DCCEs de 2020.

Ademais, esta Auditoria entende que outras informações, complementares e também relevantes, deveriam ser objeto de compilação para compor a prestação de contas de contratos de longo prazo (concessões e PPPs), definida no citado diploma legal, devendo ser regularmente disponibilizadas para conhecimento dos cidadãos, como por exemplo:

- Comparativo dos serviços prestados à comunidade com os planejados nos instrumentos orçamentários PPA e LDO. Cabe informar que, historicamente, não são definidas metas ou entregas, de forma detalhada, para os programas de governo relacionados aos contratos de PPPs;
- Demonstração evolutiva do quantitativo dos serviços anualmente disponibilizados e/ou consumidos pelos cidadãos, com comentários sobre as flutuações; e
- Segregação da parcela das contraprestações inerentes à execução dos equipamentos públicos (obras, máquinas, móveis, etc.) e dos serviços contratados.

Saliente-se que a reunião e disponibilização regular deste conjunto de dados e informações proporcionaria maior conhecimento sobre este tipo de ação de governo, principalmente pela sociedade civil organizada como as universidades, conselhos de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

classe, ONG, sindicatos, etc., possibilitando não apenas a prestação de contas na forma legalmente instituída como, também, estudos e análises sobre as vantagens e desvantagens de realizar obras e serviços através desta modalidade de contratação.

Por se tratar de ação de governo de longo prazo, e considerando o estágio atual de alguns contratos com mais de dez anos de vigência, faz-se oportuno o desenvolvimento de estudos contínuos e aprofundados sobre o desempenho, comparativamente com os dados que subsidiaram a elaboração dos projetos, como avaliação da demanda de serviços, natureza e tipologia das receitas estimadas, taxas de juros e de remuneração do empreendimento, custos adicionais com seguros, desapropriações, contingências, etc.

Tais comparativos devem ser elaborados periodicamente para cada contrato, acompanhados de análises para avaliar, de forma estruturada, os aspectos a serem revistos no próprio contrato, como, também, objetivando o aperfeiçoamento da metodologia de planejamento, licitação e contratação de novas parcerias, seja sob a forma de PPP, concessões ou de outra natureza.

2.15.4 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Pela ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF pelo art. 3º, incisos II e III, pelo art. 6º, inciso I e pelo art. 8º, caput e §§1º, inciso III, 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012.
Determinação ao Governo do Estado
Divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I, e arts. 8º, caput e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012.
Recomendações ao Governo do Estado
Aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como quanto ao compartilhamento de riscos e ganhos econômicos; e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Dotar o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias.

2.16 AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

No exame das Contas de Governo do exercício de 2019, o TCE/BA apontou falhas e irregularidades sistêmicas que demonstraram a deficiência do controle interno como elemento promotor da transparência das ações do Executivo Estadual. Também, ao analisar a estrutura e o funcionamento do respectivo sistema de controle interno, verificou, entre outros aspectos, que não tinham sido apresentadas medidas para cumprir a recomendação, que já vinha sendo feita desde o exercício de 2018, de rever o posicionamento hierárquico da AGE, em atendimento às boas práticas de padrões internacionais.

A partir desse contexto, o Tribunal de Contas, no Parecer Prévio de 2019, formulou a seguinte recomendação:

> a) aprimorar a estrutura organizacional do controle interno no Poder Executivo, acerca do reposicionamento hierárquico da Auditoria Geral do Estado (AGE), bem como adotar medidas visando à implementação, à sistematização e à execução de práticas relacionadas à gestão de riscos, em linha com a política de boa governança da Administração Pública e o cumprimento dos preceitos indicados nos arts. 89 e 90, incisos I e II, da Constituição Estadual de 1989;

No exame das Contas de Governo do exercício de 2018 foi apresentado o resultado de uma Auditoria[332] que recomendava ao Poder Executivo a realização de estudos técnicos para avaliar o reposicionamento hierárquico da AGE na estrutura organizacional, de modo a lhe dar mais autonomia e independência funcional, além de avaliar a revisão de sua denominação, uma vez que, na prática, além de exercer a auditoria interna, também atuava nos moldes de uma controladoria geral, junto às unidades setoriais, CCIs e unidades correlatas da administração indireta.

A referida auditoria foi apreciada pelo Plenário do TCE/BA em julho de 2019[333], que determinou a apresentação de um Plano de Ação “contemplando ações a realizar e em andamento, responsáveis e prazos, que resultem no saneamento das falhas destacadas, notadamente quanto”:

> a) à necessidade de ajustes para o adequado aparelhamento da Auditoria Geral do Estado (AGE), disponibilizando-lhe as condições estruturais, materiais e de pessoal, necessárias ao desempenho efetivo de seu

[332] TCE/010095/2018.
[333] Resolução TCE/BA nº 81, de 03/12/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> importante papel de articulação sistêmica, orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos setoriais de controle interno;
> b) à viabilização de proposta de implantação e/ou adequação de unidades de controle interno no âmbito da administração indireta do Poder Executivo estadual;
> c) à avaliação do reposicionamento hierárquico da AGE na estrutura do Poder Executivo, de modo a lhe dar mais autonomia e independência funcional.

Quanto ao item "c", a SEFAZ, em setembro de 2019, comentou[334] sobre o envio a Assembleia Legislativa, em 2007, do Projeto de Lei nº 16.942, que dispunha sobre a criação da Controladoria Geral do Estado, vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, como demonstração, do "entendimento da importância do modelo proposto para o sistema de controle interno", tendo argumentado, também, que:

> A atual vinculação da AGE à Sefaz traz ganhos, tanto do ponto de vista estrutural (equipamentos, TI, suporte operacional) quanto do ponto de vista de independência técnica. A equipe da AGE é composta basicamente por auditores fiscais o que garante capacidade técnica e independência na sua atuação e os cargos da AGE são, por força de lei, de ocupação exclusiva de auditores fiscais.

O referido Plano de Ação foi autuado neste TCE/BA, estando em trâmite para análise e instrução pela CCE competente.

No que se refere ao funcionamento em 2020 da estrutura de controle interno, cabe salientar que, apesar de as controladorias terem se tornado importante estratégia para atender ao comando constitucional de manter sistemas de controles internos integrados, inclusive com as demais macrofunções (auditoria governamental, ouvidoria e correição), no caso do Estado da Bahia, constatou-se que apesar da existência da AGE, Ouvidoria Geral e Corregedoria Geral, ainda não há adequada integração entre elas.

Quanto ao Plano de Ação inerente ao Parecer Prévio de 2019, a Administração, representada pela AGE/SEFAZ, apresentou as seguintes medidas que estão sendo adotadas até 2022:

1. Edição de um normativo disciplinando a integração institucional entre AGE, OGE, Corregedoria Geral e PGE, voltado ao controle interno e promoção da integridade (2021);
2. Criação de grupo de trabalho para realizar estudos quanto à estrutura e funcionamento do controle interno do Poder Executivo e propor alternativas para seu fortalecimento, mediante Portaria Conjunta SEFAZ/SAEB/SECOM/PGE nº 001, de 07/05/2021, o qual deverá, no prazo de 120 dias, apresentar relatório final dos trabalhos;

[334] TCE/00985/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

3. Implementação de processo de certificação dos ocupantes dos cargos da CCIs (2021);
4. Edição de ato normativo vinculando a ocupação dos cargos de CCI ao atendimento de determinados requisitos, dentre eles a certificação (2022).

Quanto à necessidade de adoção de medidas visando à implementação, à sistematização e à execução de práticas relacionadas à gestão de riscos, em linha com a política de boa governança da Administração Pública, o Plano de Ação limitou-se a informar que em 2018 foi implantado o Programa de Gestão de Riscos (PGR), no âmbito do Poder Executivo com a edição da Portaria SEFAZ nº 162, de 13/08/2018.

Considerando que a adesão ao PGR é opcional, verifica-se o esforço da coordenação da AGE no sentido de orientar o processo de implantação do referido programa nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com a edição da Orientação Técnica nº 01/2019, de 25/02/2019, atualizada em 01/04/2020 e substituída pela Orientação Técnica nº 02/2020 (Manual do Programa de Gestão de Riscos), bem como, realizar capacitações para que os integrantes dos Comitês de Gestão de Riscos (CGR), constituídos pelas unidades aderentes ao PGR, se apropriem da respectiva metodologia.

O Manual do Programa de Gestão de Riscos orienta que se deve promover a hierarquização, identificação e seleção dos processos mais críticos e prioritários da organização, preferencialmente, os processos finalísticos do órgão, que estejam relacionados com suas atividades-fim. Para tanto, deve-se utilizar uma matriz com os seguintes critérios: benefícios para a organização, abrangência dos resultados, satisfação dos servidores/colaboradores, investimentos necessários, cliente externo/usuário final, operacionalização e segurança.

Em resposta à solicitação da Auditoria, a AGE, por e-mail datado de 01/04/2021, apresentou a seguinte avaliação acerca da implantação do PGR, no âmbito das unidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, bem como, do nível de maturidade das organizações que aderiram ao programa desde 2018:

> Até o momento, aderiram ao Programa 28 Secretarias/órgãos, correspondendo a quase 50% das unidades do Estado.
> No 1º semestre de 2021 serão capacitadas 6 novas unidades: AGERBA, BAHIAPESCA, CBPM, IBAMETRO, CBM/BA e SUDESB, com início de implantação do Programa previsto para abril/2021, logo após a conclusão das capacitações em Gestão de Riscos e em Mapeamento de Processos.
> Quanto à maturidade das unidades, a Gestão de Riscos é considerada consolidada na unidade quando seus principais processos estratégicos forem submetidos ao Programa de Gestão de Riscos (PGR), em um ciclo contínuo. Quanto mais processos-chave tenham sido tratados pela metodologia do PGR, maior será considerada a maturidade em termos de gestão de riscos.
> Todas as unidades, à exceção da SEINFRA, até agora encontram-se no nível inicial de maturidade [...] Nesse nível, o Órgão ainda não possui

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

> domínio da metodologia aplicada e necessita de assessoramento direto da AGE […]. A expectativa é que, numa estratégia de "aprender fazendo", as Secretarias/órgãos passem a incorporar a Gestão de Riscos em seus processos-chave, atingindo, gradativamente, níveis de amadurecimento cada vez maiores.

Verifica-se, portanto, a baixa adesão ao programa, quando se observa o quantitativo de processos mapeados no PGR, até o presente momento, considerando as Secretarias e programas finalísticos que mais executaram recursos no exercício de 2020:

TABELA 120 – Secretarias que mais executaram recursos x processos mapeados no PGR

Em R$ milhões

Secretaria	Programa Finalísticos	Empenhado	Processos Mapeados
SAEB	Operação Especial do Poder Executivo Ações de Apoio Adm. ao Poder Executivo	9.189,6 1.764,2	Nenhum
P. Militar	Segurança Pública e Defesa Social	2.428,4	
C.Bombeiros		230,4	
Polícia Civil		829,0	
SEPLAN	Ações de Apoio Adm. ao Poder Executivo Gestão Governamental	48,2 4,9	
SEFAZ	Operação Especial do Poder Executivo	9.683,1	Apuração, cobrança e recolhimento do ITD/doação
SESAB	Saúde	6.570,7	Programação do Cumprimento de Ações Judiciais(*)
SEC	Educação	4.957,1	Transporte escolar
SEDUR	Desenvolvimento Urbano	1.012,6	Fiscalização de obras de habitação
SSP	Segurança Pública e Defesa Social	276,7	Projetos vinculados a execução de recursos de convênios
SEINFRA	Recursos Hídricos Ações de Apoio Adm. ao Poder Executivo	128,5 101,8	Multas de trânsito e Autorização Especial de Trânsito

Fontes: Sistema FIPLAN Gerencial e respostas à Auditoria.
Nota: (*) Relativas à aquisição de medicamentos e insumos, através da modalidade de Dispensa de Licitação.

O dirigente máximo de cada órgão ou entidade deve ser o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia de organização e da estrutura de gerenciamento de riscos. Os órgãos de governança e a alta administração devem ser as principais partes interessadas e em melhor posição para ajudar a garantir a aplicação dos processos de gerenciamento de riscos e controle de suas organizações, modificando o cenário atual para uma conscientização de que o gerenciamento dos riscos é questão de política pública. Se não há uma política de gestão de riscos apoiada pelo poder maior, o processo não avança.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Portanto, nesse contexto, a Auditoria entende, para maior eficácia do PGR, a necessidade de edição de ato normativo de política de governança da administração pública estadual, com imposição legal de forma compulsória, indicando inclusive prazos, para sua efetiva implantação pelas Secretarias, assim como pelos órgãos da administração indireta.

Por fim, cabe informar que no exercício de 2020 a AGE elaborou mais 3 Orientações Técnicas: nº 01/2020 - Controle de Despesas[335], nº 03/2020 - Aquisições e Contratações Emergenciais (COVID-19)[336] e nº 04/20020 - Pagamento de Despesas por Indenização, sendo as nºs 01/2020 e 03/2020, específicas para o acompanhamento das despesas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, bem como encaminhou para conhecimento deste Tribunal, em 18/02/2021[337], "Registros de Não Conformidade"[338], identificadas em trilhas eletrônicas de auditoria ou outros procedimentos sumários realizados pela AGE.

Ainda no contexto do controle interno, o Parecer Prévio de 2019, formulou uma segunda recomendação: "b) promover melhorias nos controles internos relativos ao Sistema RH Bahia, realizando as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas durante os exames das presentes contas".

A Auditoria no exame das Contas de Governo do exercício de 2019, constatou a ausência de fidedignidade da base de dados do RH Bahia enviada ao TCE/BA. Somente na remessa disponibilizada em junho/2020, relativa ao exercício de 2019, corrigiram-se as diferenças financeiras, até então apontadas, entre o Sistema Mirante e a ferramenta de BI do RH Bahia, restando, até onde os exames permitiram concluir, a divergência residual nos quantitativos e valores de contratos REDA.

Quanto às folhas de pagamento do período de janeiro/2017 a dezembro/2018, da administração indireta, elas foram encaminhadas ao TCE/BA no mês de maio/2020.

A Administração, representada pela SAEB, em seu Plano de Ação, afirma que, mesmo após ter alcançado a estabilização, o RH Bahia permanece em processo de melhoria contínua dos seus procedimentos. Como parte do processo de aprimoramento do sistema, registra que a equipe procedeu ajustes nos mecanismos internos de controle e em 2020 alega que não foi registrada nenhuma situação de exceção entre os arquivos encaminhados e as informações disponibilizadas no Relatório BW.

[335] Orienta acerca dos procedimentos para acompanhamento e fiscalização do cumprimento das medidas para o controle dos gastos previstos no Decreto Estadual nº 19.551/2020.

[336] Orienta na análise e acompanhamento dos processos de dispensa de licitação nas aquisições/contratações, regidas pela Lei Estadual nº 14.257/2020.

[337] TCE/000842/2021.

[338] RNC AGE nº 06/2020 - aquisições e contratações emergenciais, mediante dispensa de licitação, destinadas ao enfrentamento à COVID-19 na SESAB; RNC AGE nº 08/2020 - pagamento por indenização da ação promocional #vemprabahia - Carnaval 2020 na SETUR; RNC AGE nº 12/2020 e 14/2020 - aquisição de máscaras artesanais para o combate à pandemia da COVID 19 na CAR/SDR; e RNC AGE nº 13/2020 e 15/2020 - aquisição de máscaras artesanais para o combate à pandemia do COVID 19 na SETRE.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Como ações realizadas para atender a recomendação, informa a inclusão de rotinas automatizadas para validação das informações financeiras existentes nos arquivos de integração do RH Bahia com o TCE/AGE e SEFAZ, como parte do procedimento de homologação das folhas de pagamento, bem como, para verificação da integridade de informações críticas dos cadastros dos servidores. Acrescenta, ainda, o saneamento de dados migrados a partir do antigo sistema de gestão (SIRH) ou cadastrados de forma equivocada na base do RH Bahia.

De acordo com informações obtidas do Centro de Estudos e Desenvolvimento de Tecnologias para Auditoria (CEDASC), não foram encontradas divergências nas bases de dados relativas ao exercício de 2020. Entretanto, durante o exame das presentes contas, foram identificadas as seguintes situações:

2.16.1 Inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS, gerando pagamentos de multas e juros

Conforme comentado no item 2.6.3.2.4 desta Seção Analítica, a SEC e a SESAB em 2020 realizaram dois pagamentos, R$38,8 milhões e R$18,9 milhões, respectivamente, decorrentes de erros de informações para recolhimento do INSS, referentes ao período de dez/2018 a jan/2020 e jan/2019 a jan/2020, cuja situação gerou a incidência de multas e juros.

A partir da análise dos respectivos processos, de acordo com a SAEB, em Ofício nº 09 de 21/08/2020 destinado à SEC, foi informado que por razões de ordens diversas (atrasos na informação de rescisões, necessidade de retrocálculos, pagamento de valores retroativos, ingressos retroativos, dados cadastrais inconsistentes, etc.), um volume significativo de informações deixou de ser encaminhado no Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP), dentro do prazo da competência da retenção do INSS, sujeitando a Secretaria ao pagamento de multas pecuniárias.

O sistema SEFIP gera a GFIP, que é uma guia para pagamento do INSS e/ou FGTS. As transmissões no SEFIP são realizadas pela SAEB, após o processamento final da folha mensal. A guia GFIP é gerada a partir de informações cadastrais e funcionais dos servidores no sistema RH Bahia.

A SEC, mediante despacho no referido processo, destaca, ainda, a iminência de registro de um novo passivo financeiro junto ao INSS, uma vez que foram recolhidas a menor, as contribuições previdenciárias da Secretaria referentes às competências dos meses 03/2020 a 06/2020.

No processo relativo ao pagamento efetuado pela SESAB, afirma-se que o RH Bahia não computou a categoria de residentes na transmissão da guia GFIP.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Questionada pela Auditoria, a SAEB apresentou justificativa em 11/12/2020, nos seguintes termos:

> No âmbito do Governo do Estado, cada órgão é responsável pela gestão e atualização das informações relativas aos servidores que nele atuam. Entretanto, à SAEB, por seu caráter sistêmico, compete:
> Fornecer sistema informatizado por meio do qual os órgãos realizam a gestão dos dados de pessoal (atualmente, este sistema é o RH Bahia);
> Realizar o envio periódico das informações fornecidas pelos órgãos ao Governo Federal, por meio do SEFIP (Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social).
> Emitir as GFIPs (guias para pagamento do INSS e/ou FGTS) e remetê-las aos respectivos órgãos em tempo hábil, para que estes possam efetuar os pagamentos devidos
> Apesar dos diversos esforços voltados à verificação e correção de informações de forma prévia, há ainda casos residuais de atrasos na informação de rescisões ou mesmo erros cadastrais que impactam nestes pagamentos. Com isso, **costuma-se verificar a ocorrência de pagamento de multas em função de situações como dessa natureza.** Além disso, há também situações que fogem completamente ao controle da SAEB e CRHs, a exemplo de pagamentos decorrentes de decisões judiciais que implicam em pagamentos retroativos. Esse tipo de situação, em especial, pode exigir que sejam refeitos cálculos que afetam meses ou mesmo anos passados, o que provoca a incidência de multas. (grifo da Auditoria)

A SESAB manifestou-se, em 23/03/2021, conforme a seguir:

> [...] **no exercício de 2020, constatou-se que por razão da implantação do novo Sistema de Recursos Humanos (RH BAHIA), as informações da categoria de residentes não estavam sendo computadas, deixando, portanto, de serem encaminhadas no SEFIP dentro do prazo da competência da retenção do INSS, gerando um passivo de Multa e Juros** que fora regularizado no dia 24/06/2020, conforme descrição abaixo: Valor Principal: R$ 15.194.645,59 Juros: R$ 755.254,04 Multa: R$ 3.038.929,07 Total Regularizado: 18.988.824,70 (grifo da Auditoria)

2.16.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendação ao Governo do Estado
Editar ato normativo com política de governança no âmbito da Administração Pública Estadual, com a finalidade de promover maior eficácia do Programa de Gestão de Risco, disciplinando a participação obrigatória dos órgãos e secretarias, indicando, inclusive, prazos para sua efetiva implantação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Determinação ao Governo do Estado
Informar a este Tribunal, no prazo de 30 dias, todos os valores pagos de multas e juros por órgãos/secretarias da Administração Estadual, decorrentes de inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS e apurar responsabilidades, nos termos do art. 204, da Lei Estadual nº 6.677/1994.

2.16.2 Inconsistências de lançamentos de vantagens e descontos, efetuados em folha de pessoal, identificados nos Registros de Não Conformidade (RNC), emitidos pela AGE

A AGE encaminhou para conhecimento deste Tribunal, em 18/02/2021[339], nos termos do seu Manual de Auditoria, informações[340] que caracterizam não conformidades, ou indícios de não conformidades, identificadas em trilhas eletrônicas de auditoria ou outros procedimentos sumários realizados no âmbito da folha de pessoal.

Foram analisados: perda de receita do Estado, referente ao IRRF, sobre os rendimentos pagos aos servidores públicos que possuem mais de um vínculo; cadastro de servidores; cadastro de dependentes dos servidores, a fim de apurar a regularidade da referida base para dedução de cálculo do Imposto de Renda; e vantagens lançadas em folha de forma parcelada, de caráter temporário, com indícios de irregularidades.

Esta Auditoria solicitou esclarecimentos à SAEB, acerca das providências adotadas para sanar cada uma das recomendações apresentadas nos RNCs, tendo sido informado mediante e-mail datado de 05/04/2021, que os casos apresentados foram verificados pela equipe do controle de folha e, em seguida, encaminhados às Coordenações de Recursos Humanos (CRH) dos respectivos Órgãos/Entidades, para procederem às devidas atualizações.

Quanto aos lançamentos que estavam com erro, foi informada sua regularização e adoção de providências para ressarcimento ao Erário, através de desconto em folha de pagamento nos meses posteriores. Quanto a outras recomendações, registrou-se que estão sendo apreciadas pela SRH/DARH, para adequação e implementação das medidas cabíveis.

2.16.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado
Promover melhorias nos controles internos relativos ao sistema RH Bahia, realizando as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas durante os exames das presentes contas.

[339] TCE/000842/2021.
[340] Registros de Não Conformidade (RNC).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3 Gestão de Pessoal do Poder Executivo

2.16.3.1 Auditoria Operacional na Gestão de Pessoal do Poder Executivo

Os Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo, deste Tribunal, exercícios de 2018 e 2019, emitiram alertas ao Poder Executivo pela ultrapassagem do limite prudencial das despesas de pessoal deste Poder, o qual deverá se sujeitar às vedações previstas no art. 22 da LRF. De acordo com os referidos Relatórios (Seção Analítica), os percentuais apurados pela Auditoria para o Poder Executivo em 2018 e 2019 foram 49,01% e 46,23%, respectivamente.

Nesse contexto, no período de 01/01/2019 a 15/10/2020[341], foi realizada Auditoria Operacional[342] tendo por objetivo analisar os controles do estado relativos à gestão de pessoal do Poder Executivo, no que se refere à distribuição qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal, como também a atuação do Poder Executivo com relação à classificação das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), nos moldes exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000, LRF, e pela STN, com vistas a assegurar o cumprimento dos limites de despesa de pessoal, fixados nos artigos 19 e 20 da LRF.

Isto posto, os exames identificaram fragilidades que comprometem o alcance dessas premissas no bojo da gestão de pessoal do Poder Executivo, para as quais foram propostas sugestões de determinações e recomendações dirigidas ao Governo do Estado, com vistas a contribuir para a melhor estruturação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo e para a regular contabilização de despesas decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta) em substituição a servidor ou empregado público, e, por consequência, sua real dimensão no comprometimento da RCL, em obediência aos limites definidos nos artigos 19 e 20 da LRF.

Os achados e recomendações desta Auditoria operacional estão sumariados a seguir:

2.16.3.1.1 Gestão Qualitativa e Quantitativa do Quadro de Pessoal

2.16.3.1.1.1 Ausência de estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo

O Poder Executivo não dispõe de estudos relacionados às necessidades qualitativa e quantitativa de servidores efetivos de suas Secretarias, Órgãos e Entidades, o que resulta, dentre outros efeitos, em desconhecimento das reais necessidades do quadro de pessoal, comprometimento do planejamento estratégico na gestão de pessoas, deficiência no planejamento para reposição de servidores efetivos em virtude de

[341] Período abrangido pela auditoria.
[342] Processo TCE/007458/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

aposentadoria, quadro de servidores efetivos não condizente com a real necessidade das secretarias/órgãos/entidades e manutenção de servidores sem vínculo efetivo e sem qualificação específica para atuar na atividade-fim das Secretarias do Poder Executivo.

2.16.3.1.1.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado e à SAEB
Realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo; e Elaborar planejamento estratégico de gestão de pessoas, com foco no planejamento da força de trabalho, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de recrutamento e seleção, alocação, desenvolvimento e reciclagem de pessoal, atuais e futuras, inclusive abordando planos de sucessão que considerem os quantitativos de servidores que já preenchem os requisitos de aposentadoria e os que preencherão esses requisitos no curto e médio prazo.

2.16.3.2 Ausência de norma legal disciplinadora do quadro de pessoal efetivo de dez Secretarias

Verificou-se que para 10 (41,7%) das 24 Secretarias do Estado da Bahia, analisadas por essa Auditoria, não existe previsão legal de Grupo Ocupacional específico para lotação de cargos efetivos, não obstante todas disciplinem, por meio de Lei e seus respectivos Regimentos, as atribuições e quantitativos dos seus cargos em comissão.

2.16.3.2.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado e à SAEB
Estabelecer a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de cada uma dessas Secretarias, bem como suas respectivas finalidades e competências; Elaborar planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente a SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI com cargos efetivos próprios e condizentes com suas respectivas finalidades; e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Recomendações ao Governo do Estado
Elaborar Projeto de Lei e encaminhá-lo ao Poder Legislativo Estadual, contemplando a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de cada uma dessas Secretarias, bem como suas respectivas finalidades e competências.

2.16.3.3 Ausência de norma que discipline a distribuição quantitativa dos cargos efetivos do grupo ocupacional técnico-administrativo nas Secretarias de Estado

Ficou evidenciado o descumprimento da previsão do parágrafo único, do art. 76, da Lei Estadual nº 8.889, de 01/12/2003, que estabelece que a composição dos cargos de Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico nos Órgãos da Administração Direta será objeto de regulamentação específica. Como consequência, há possibilidade de alocação de servidores desse Grupo Ocupacional de forma aleatória, sem estudo da necessidade das Secretarias, podendo gerar excesso de servidores desse Grupo Ocupacional em determinadas pastas em detrimento de outras.

2.16.3.3.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado e à SAEB
Realizar estudos sobre as necessidades dos Órgãos da Administração Direta em relação aos quantitativos de cargos das carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico); e Contemplar, no planejamento da força de trabalho, cronograma para efetuar as lotações definidas em dispositivo legal, para as carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico), de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legalmente previstos.
Determinação ao Governo do Estado
Regulamentação da composição do quadro dos cargos de Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico, do grupo ocupacional Técnico-Administrativo, em cada órgão da administração direta, conforme previsto no parágrafo único do art. 76 da Lei nº 8.889/2003.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3.4 Ausência de norma legal para disciplinar os percentuais mínimos de servidores de carreira (efetivos) que devem ocupar os cargos em comissão

No curso da Auditoria, constatou-se que não há regramento geral em âmbito estadual que estabeleça percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, que existe grande desproporcionalidade entre o número de servidores com e sem vínculo efetivo que ocupam os cargos em comissão, e que, na prática, a ocupação desses cargos está recaindo, majoritariamente (em média, 86,4% nas Secretarias de Estado, e 93,3% nas Autarquias e Fundações Públicas analisadas), em servidores sem vínculo efetivo com o estado, caracterizando o descumprimento do disposto na CF/1988 (inciso V do art. 37), na CE/1989 (parágrafo 1º do art. 14) e no parágrafo único do art. 11 da Lei Estadual nº 6.677/1994 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais).

2.16.3.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
Às inconsistências verificadas no âmbito da auditoria operacional na gestão de pessoal do Poder Executivo, com destaque para a ausência de norma legal para disciplinar os percentuais mínimos de servidores de carreira (efetivos) que devem ocupar os cargos em comissão e a ausência de norma que discipline a distribuição quantitativa dos cargos efetivos do grupo ocupacional técnico-administrativo nas Secretarias de Estado.
Determinação ao Governo do Estado
Elaboração e apresentação de projeto de lei, fixando os casos, condições e percentuais mínimos de ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira, conforme o exposto no §1º do art. 14 da Constituição do Estado da Bahia e no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, encaminhando-o para apreciação e aprovação pela Assembleia Legislativa.
Recomendação ao Governo do Estado
Adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente entre os servidores com e sem vínculo que ocupam cargos em comissão em cada Órgão/Entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3.5 Desproporcionalidade entre a quantidade de servidores com vínculo precário (comissionados e REDAs) e com vínculo efetivo

Verificou-se que o quantitativo de servidores com vínculo precário é superior ao quantitativo com vínculo efetivo, sendo que em três das 24 Secretarias de Estado, o percentual de servidores efetivos que nelas desempenham suas atividades é menor que 5,0%, em 11 delas, esse percentual é menor que 20,0%, e em 17, o percentual é menor que 50,0%, o que evidencia a carência de servidores efetivos no serviço público, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 121 – Composição do quadro de pessoal das Secretarias de Estado

ÓRGÃO	Servidores Efetivos (Estatutários, Celetistas, Cedidos e Quadro Especial)	Servidores com Vínculo Precário		Total	% de servidores efetivos	% de servidores com vínculo precário
		Comissionados sem Vínculo	REDA			
SPM	1	35	2	38	2,6%	97,4%
SEDUR	7	120	25	152	4,6%	95,4%
SETUR	9	173	0	182	4,9%	95,1%
SERIN	4	44	11	59	6,8%	93,2%
SEPROMI	5	37	0	42	11,9%	88,1%
SIHS	12	87	0	99	12,1%	87,9%
SECULT	28	150	49	227	12,3%	87,7%
SDR	58	321	38	417	13,9%	86,1%
SECOM	20	124	0	144	13,9%	86,1%
Casa Civil	34	193	4	231	14,7%	85,3%
SECTI	24	113	0	137	17,5%	82,5%
SETRE	98	234	122	454	21,6%	78,4%
SAEB	454	598	911	1.963	23,1%	76,9%
SEPLAN	67	146	30	243	27,6%	72,4%
SJDHDS	189	311	34	534	35,4%	64,6%
SDE	128	177	4	309	41,4%	58,6%
SEAGRI	117	134	0	251	46,6%	53,4%
SEMA	98	90	0	188	52,1%	47,9%
SEC	32.133	682	23.349	56.164	57,2%	42,8%
SEINFRA	287	211	1	499	57,5%	42,5%
SSP	1.578	622	76	2.276	69,3%	30,7%
SEAP	1.712	416	3	2.131	80,3%	19,7%
SEFAZ	1.828	203	14	2.045	89,4%	10,6%
SESAB	17.141	1.147	38	18.326	93,5%	6,5%

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Ofício SAEB n° 81/2019, de 18/11/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Já nas Entidades da Administração Indireta que fizeram parte dessa análise[343], verificou-se que em três (30%) das 10 entidades examinadas, o percentual de servidores efetivos que nelas desempenham suas atividades é menor que 40,0%.

2.16.3.6 Desequilíbrio entre os quantitativos de servidores que ocupam cargos em comissão (com e sem vínculo efetivo) e de servidores efetivos que não ocupam esses cargos

Verificou-se que para 18 (75%) das 24 Secretarias, o quantitativo de servidores ocupantes de cargos em comissão (com e sem vínculo efetivo) é superior à quantidade de servidores efetivos que não ocupam esses cargos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 122 – Razão entre os quantitativos de servidores que ocupam cargos em comissão (com e sem vínculo efetivo) e de servidores efetivos que não ocupam esses cargos nas Secretarias de Estado

Órgão	Servidores efetivos que não ocupam cargo em comissão (A)	Servidores ocupantes de cargo em comissão (com e sem vínculo efetivo) (B)	Razão entre os servidores que ocupam cargos em comissão e os que não ocupam (B:A)
SPM	0	36	36 : 0
SERIN	1	47	47,0 : 1
SETUR	5	177	35,4 : 1
SEDUR	6	121	20,2 : 1
SIHS	9	90	10,0 : 1
SEPROMI	4	38	9,5 :1
CASA CIVIL	25	202	8,1 : 1
SECTI	17	120	7,1 : 1
SDR	49	330	6,7 : 1
SECOM	19	125	6,6 : 1
SECULT	24	154	6,4 : 1
SEPLAN	51	162	3,2 : 1
SETRE	89	243	2,7 : 1
SJDHDS	176	324	1,8 : 1
SAEB	396	656	1,7 : 1
SDE	122	183	1,5 : 1
SEAGRI	114	137	1,2 : 1
SEMA	91	97	1,1 : 1
SEINFRA	255	243	1 : 1,05
SSP	1.314	886	1 : 1,48
SEAP	1.602	526	1 : 3,0

[343] CONDER, AGERBA, INEMA, FUNDAC, CAR, DETRAN, SEI, HEMOBA, FAPESB e CERB.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Órgão	Servidores efetivos que não ocupam cargo em comissão (A)	Servidores ocupantes de cargo em comissão (com e sem vínculo efetivo) (B)	Razão entre os servidores que ocupam cargos em comissão e os que não ocupam (B:A)
SEFAZ	1.683	348	1 : 4,8
SESAB	16.921	1.367	1 : 12,4
SEC	32.054	761	1 : 42,1

Fonte: Elaborada pela Auditoria com base em informações do Ofício SAEB n° 81/2019, de 18/11/2019.

Para a SERIN, por exemplo, a razão foi 47,0:1, o que significa que há 47 servidores ocupantes de cargos em comissão exercendo atribuições de direção, chefia ou assessoramento, para cada servidor efetivo que atua nessa Secretaria. Para as Entidades da Administração Indireta que fizeram parte da amostra, a situação encontrada é semelhante à das Secretarias. Para quatro (40%) delas, o quantitativo de servidores ocupantes de cargos em comissão (com e sem vínculo efetivo) é superior à quantidade de servidores efetivos que não ocupam esses cargos.

2.16.3.7 Discrepância entre o quantitativo identificado de efetivos e comissionados em relação ao previsto para as Secretarias/Órgãos/Entidades do Poder Executivo

Acerca do quantitativo identificado de servidores efetivos e comissionados atuando nas Secretarias/Órgãos/Entidades e o quantitativo de cargos legalmente previstos para os mesmos, constatou-se, em média, 28,3% de servidores ocupantes de cargos efetivos dos Grupos Ocupacionais legalmente previstos, enquanto o percentual médio de ocupantes de cargos em comissão corresponde a 97,6% do previsto. Nas Entidades da Administração Indireta (Autarquias e Fundações Públicas) analisadas[344], foram identificados 13,4% de servidores de Grupos Ocupacionais previstos, enquanto o percentual médio de servidores identificados em cargos em comissão é de 100,9%.

2.16.3.8 Quadro remanescente de servidores de Autarquias extintas pendente de lotação definitiva

Constatou-se que servidores de entidades extintas (SUCAB, DERBA e Instituto Mauá) e seus respectivos cargos continuam a fazer parte do quadro provisório da SAEB, apesar de alguns estarem cedidos/designados ou colocados à disposição de outros órgãos, em descumprimento à Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 32).

[344] Foram excluídas nessa análise as Empresas Públicas (CAR e a CONDER) e Sociedade de Economia Mista (CERB) que fizeram parte do escopo da Auditoria, pois nessas entidades não há criação de cargos por meio de Lei Ordinária, e sim, previsão, nos seus instrumentos legais (Estatutos), para contratação de empregados públicos, por meio de concurso público, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3.8.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado e à SAEB
Realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos em comissão (Direção, Chefia e Assessoramento) frente ao atual quadro de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo; Adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente nos níveis de ocupação dos cargos efetivos e comissionados em cada Órgão/Entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo; Elaborar um planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente os cargos efetivos previstos nas legislações pertinentes às secretarias/órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo; e Estabelecer a lotação definitiva dos servidores remanescentes dos extintos SUCAB, Instituto de Artesanato Visconde de Mauá e DERBA.

2.16.3.9 Classificação orçamentária das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta)

2.16.3.9.1 Deficiência no processo de programação do orçamento, no que diz respeito à não previsão de dotação orçamentária específica, que possibilite a regular classificação de despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, relacionadas à substituição de servidor ou de empregado público

Foi verificado pela Auditoria que as USPs de 6 (75%) das 8 secretarias/órgãos/entidades contratantes da amostra de instrumentos examinados (contratos e TRDs), não definiram o elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, quando do detalhamento, no Plano de Trabalho Anual (PTA), das ações orçamentárias sob sua responsabilidade. As despesas de pessoal decorrentes desses ajustes são inerentes a categorias funcionais abrangidas pelos respectivos planos de cargos e salários do quadro de pessoal das secretarias/órgãos/entidades contratantes, o que ensejaria sua classificação no elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização”, por força do disposto no artigo 18, §1º, da LRF.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3.9.1.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado e à SEPLAN
Ofertar aos representantes das secretarias/órgãos/entidades responsáveis pelo cadastramento e detalhamento das ações orçamentárias que integrarão a LOA, por meio da funcionalidade Plano de Trabalho Anual (PTA), conhecimento sobre as situações previstas no artigo 18, §1º da LRF, que ensejem a definição do elemento de despesa "34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização", no rol dos elementos previstos para a regular execução da despesa orçamentária.

2.16.3.10 Deficiência das atividades de controle na SAEB e nas secretarias/órgãos/entidades, com vistas a mitigar o risco da não classificação de despesa de pessoal decorrente de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta) no elemento de despesa apropriado

Verificou-se que em 21 dos 36 instrumentos contratuais/TRDs[345] objeto de exame da Auditoria a dotação orçamentária foi definida pela Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) ou unidade equivalente, diferentemente da sistemática de execução constante do Sistema Estadual de Administração (SEA/SAEB). Assim, em 58,33% dos ajustes analisados ocorreu sem observar o princípio da segregação de função e de práticas de controle que cuidem para minorar o risco da não classificação da despesa no elemento apropriado, tendo em vista o acúmulo pela APG ou unidade equivalente de procedimentos que caberiam a setores distintos, conforme indicado no SEA. Nos demais ajustes analisados, apesar de a dotação da despesa ter sido informada por diferentes setores antes de ser encaminhada para a APG ou unidade equivalente, essa Assessoria não demonstrou estar atenta ao §1º do art. 18 da LRF, uma vez que não corrigiu ou modificou a classificação orçamentária daqueles instrumentos em que esta foi contabilizada de forma irregular.

Ademais, verificou-se que a ausência, no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS), de mecanismo automático ou de dispositivo que imponha a obrigatoriedade de o requisitante classificar a despesa que inclua fornecimento de mão de obra em substituição a servidor no elemento de despesa apropriado (elemento 34), contribui para que a classificação da dotação orçamentária fique sujeita à discricionariedade de cada unidade definidora e/ou verificadora à sua forma particular de entender o objeto da despesa.

[345] Instrumentos/ajustes da UNEB, FUNDAC E AGERBA.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3.10.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado, à SAEB, à SEFAZ e à SEPLAN, de forma conjunta
Adotar mecanismos/atividades de controle que mitiguem os riscos de classificação orçamentária das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, em desconformidade com a LRF (art. 18, §1º), STN (MDF, 9ª edição) e LDO 2019 (art. 99).

2.16.3.11 Entendimento de gestores das secretarias/órgãos/entidades - quanto à classificação das despesas de pessoal decorrentes dos Contratos de Terceirização de mão de obra (direta e indireta) - em desacordo com a LRF

Verificou-se que 6 (75%) secretarias/órgãos/entidades, das 8 integrantes da amostra selecionada, não identificaram, nas contratações por elas realizadas, profissionais de categorias funcionais abrangidas pelos seus respectivos planos de cargos e salários, configurando substituição de servidor ou empregado público, resultando na contabilização destas despesas de pessoal em desacordo com o artigo 18, §1º, da LRF, que estabelece que “os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal”.

Em entrevistas realizadas, os representantes das secretarias/órgãos/entidades entrevistados afirmaram não ter até aquela oportunidade formado entendimento adequado quanto ao referido normativo (art. 18, §1º, da LRF), assim como informaram não ser da sua prática a classificação da despesa no elemento 34 ou mesmo não estarem autorizadas em seu orçamento a assim proceder.

2.16.3.11.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Recomendações ao Governo do Estado, à SAEB, à SEFAZ e à SEPLAN, de forma conjunta
Editar instrução orientando especificamente quanto ao estabelecido no §1º do art. 18 da LRF, favorecendo a padronização de entendimento da matéria pelas demais secretarias/órgãos/entidades;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Promover atividades de capacitação específicas para os responsáveis pela programação e execução orçamentária das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, visando a uniformização do entendimento/interpretação do art. 18, §1º, da LRF, especialmente quanto às hipóteses da ocorrência da substituição de servidor ou empregado público na contratação de serviços terceirizados; e Estabelecer canais efetivos de orientação às demais secretarias/órgãos/entidades de modo que estes avaliem criteriosamente por qual dotação orçamentária deve correr a despesa que envolva contratação de pessoal em substituição a servidor ou empregado público.

2.16.3.12 Ausência de sistemática formalizada que estabeleça procedimentos de monitoramento das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta)

Verificou-se que não existem, no âmbito da SEFAZ, medidas voltadas à análise ou validação das classificações orçamentárias, por parte das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo, das despesas com pessoal decorrentes de contrato de terceirização de mão de obra (direta e indireta), classificáveis no Elemento de Despesa 34, apesar de a Coordenação de Qualidade do Gasto Público (CQGP/SEFAZ) realizar monitoramento contínuo das contratações de serviços e aquisições de bens, como também a análise mensal e acumulada da evolução da execução financeira das despesas de custeio do estado. As despesas já vêm classificadas pelas unidades gestoras, conforme cadastro no Sistema FIPLAN, e uma vez classificadas, o procedimento geralmente realizado pela CQGP/SEFAZ é a análise da suficiência de saldo orçamentário na dotação especificada.

2.16.3.12.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere o seguinte encaminhamento:

Recomendação ao Governo do Estado e à SEFAZ
Estabelecer e formalizar sistemática de monitoramento das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), definindo periodicidade e responsáveis, com vistas a concluir quanto à adequação aos limites de gasto com pessoal fixados nos artigos 19 e 20 da LRF.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.3.13 Classificação de despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização em desacordo com a LRF (art. 18, §1º) e STN (MDF, 9ª edição)

A análise dos contratos de prestação de serviços selecionados, assim como dos Termos de Reconhecimento de Débito (TRDs), nos casos de serviços prestados sem base contratual, procedida por esta Auditoria, revelou que em 28 (77,8%) dos 36 instrumentos/TRDs, as classificações orçamentárias das despesas de pessoal deles decorrentes não abrangeram o elemento de despesa "34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização", não obstante abarquem despesas de pessoal inerentes a categorias funcionais abrangidas pelos respectivos planos de cargos e salários do quadro de pessoal das secretarias/órgãos/entidades contratantes, o que ensejaria a classificação dessas despesas no referido elemento, por força do disposto no artigo 18, §1º, da LRF. Nesse achado de auditoria, foram sugeridas determinações para 5 Secretarias (SESAB, SEC, SEAP, UNEB, FUNDAC e SEFAZ) e três Entidades da Administração Indireta (FUNDAC, AGERBA e CAR).

2.16.3.14 Classificação inadequada de despesas com pessoal em pagamentos para operacionalização de conjuntos penais do estado

Não obstante os pagamentos para operacionalização dos conjuntos penais de Itabuna, Lauro de Freitas, Serrinha, Eunápolis e Juazeiro - sem cobertura contratual - e dos conjuntos penais de Barreiras e Masculino de Salvador - contratos vigentes 06/2017 e 07/2017, respectivamente, da amostra analisada, serem segregados nos elementos despesas 34, 37 e 39, foram identificadas despesas, executadas em 2019, relativas a pagamentos a empregados cujas funções são pertinentes ao quadro existente no estado, que deixaram de ser classificadas no elemento de despesa "34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização". Nesse achado de auditoria, foi formulada recomendação à SEAP e sugerida determinação à SEFAZ.

2.16.3.15 Ausência de gerenciamento das informações relativas aos contratos com as organizações da sociedade civil (OSs, OSCIPs e congêneres)

Verificou-se que a SAEB ainda não dispõe de mecanismo, formal e centralizado, de gerenciamento de informações de maneira a atender ao estabelecido pela STN. Até onde a Auditoria pôde verificar, a falta de sistemática de gerenciamento pelo estado das informações requeridas pelo art. 1º da Portaria STN nº 377/2020, se deve à ausência de entendimento da relevância da segregação dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade finalística do ente público, do que resultará dificuldade para o estado em observar a regra posta pela Portaria da STN. Nesse achado de auditoria, foram propostas duas recomendações à SAEB.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.4 Auditoria de monitoramento no Sistema FIPLAN

No exercício 2020, foi realizada, no âmbito da 3ª CCE, em parceria com a Gerência de Informações Estratégicas e Apoio à Auditoria (GATI), Auditoria no Sistema FIPLAN com o objetivo de monitorar o cumprimento das deliberações constantes da Resolução TCE/BA nº 171, de 12/12/2019, e no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do TCE/BA constantes do Parecer Prévio de 2018.

As ações monitoradas decorreram, principalmente, de Auditoria Operacional realizada nos exercícios de 2017 e 2018, cujo relatório[346] apontou irregularidades que geraram recomendações e determinações à SEPLAN e à SEFAZ.

Devido ao não atendimento de diversas recomendações e determinações, a Auditoria concluiu[347] sugerindo as seguintes recomendações relacionadas à segurança da informação:

- Realizar análise crítica dos objetos sem uso, com avaliação de sua real utilidade no presente ou futuro ou, não sendo o caso, promover sua eliminação;
- Corrigir o registro de demandas executadas diretamente no banco de dados fora do padrão estabelecido e evitar novas ocorrências;
- Utilizar termo de responsabilidade, uma vez que a sua utilização é um dos requisitos de segurança do Sistema previsto na Portaria MF nº 548/2010;
- Adotar controle automatizado, que impeça a acumulação de funcionalidades incompatíveis para um mesmo usuário;
- Inserir o campo de usuário em todas as tabelas, a fim de permitir a identificação do usuário que executou a operação de inclusão;
- Incorporar na tabela denominada “USUARIO” o período a qual o usuário está habilitado a ter acesso e atualizar a data final de habilitação para os ex-usuários;
- Reformular a estrutura de segurança de acesso e “LOG” de operações, de forma a registrar a funcionalidade executada pelo usuário, com possibilidade de confirmação posterior da sua real condição de acesso, à época da efetivação da transação e implementar o controle de vigência na atribuição de perfis aos usuários; e
- Realizar estudo técnico para viabilidade de implementação de estruturação do “LOG”, a partir de uma determinada data, mantendo o atual formato para as transações existentes e registradas até a data da mudança proposta.

346 TCE/010196/2018.
347 TCE/009164/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.16.4.1 Sugestões de Deliberações da Auditoria

Pelo exposto, a Auditoria sugere os seguintes encaminhamentos:

Ressalva
À permanência de irregularidades no Sistema FIPLAN, identificadas no âmbito da auditoria operacional realizada nos exercícios de 2017 e 2018.
Determinação ao Governo do Estado
Sanear as fragilidades/irregularidades apuradas na auditoria de monitoramento do Sistema FIPLAN, bem como proceder aos ajustes necessários nesse sistema, adequando-o aos ditames estabelecidos para o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), nos termos do Decreto Federal nº 10.540, de 05/11/2020.

2.17 CONSIDERAÇÕES DOS AUDITORES SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS

A equipe técnica de auditores do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em atendimento à Resolução do TCE/BA nº 164/2015, objetivando subsidiar o Plenário na apreciação quanto ao disposto no art. 91, inciso I, da Constituição do Estado da Bahia e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991, promoveu a análise técnica das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2020, compreendendo as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCEs), os relatórios anuais sobre o desempenho dos Programas de Governo e os demais demonstrativos previstos na legislação.

2.17.1 Opinativo da Área Técnica: Aprovação com Ressalvas

Com base nas análises de natureza técnica desenvolvidas, objeto de comentários na Seção Analítica, os elementos contidos na prestação de contas, exceto pelos efeitos das distorções e limitações consignadas a seguir, representam a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo do Estado da Bahia em 31/12/2020.

2.17.2 Sugestões de Ressalvas

A partir dos exames realizados nos elementos apresentados na prestação de contas e da execução de outros procedimentos auditoriais considerados apropriados e suficientes para uma adequada avaliação, bem como, considerando os esclarecimentos e ponderações apresentados pelas unidades gestoras e órgãos responsáveis, os auditores entendem que as irregularidades relacionadas a seguir são relevantes e devem ser ressalvadas:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2020, relativos ao art. 7º, inciso III, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica **(item 2.2.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendação no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2019;**

2) deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas fragilizam as informações contidas no Relatório de Execução do PPA e, consequentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2020 **(item 2.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;**

3) inconsistências identificadas nas renúncias de receitas, com destaque para a ausência de apresentação dos efeitos de forma regionalizada, ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e fragilidade no acompanhamento das empresas beneficiadas **(item 2.6.2.10). A última irregularidade citada é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;**

4) pagamento de encargos moratórios (multa e juros), de pelo menos R$23,1 milhões, no exercício de 2020, sendo R$12,1 milhões referentes a inconsistências no Sistema RH Bahia. A Auditoria também identificou a ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento **(item 2.6.3.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2016 e 2019;**

5) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R$1.226,0 milhões executados como DEA em 2020, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R$399,0 milhões. Constatou-se que 98,4% dos empenhos de DEA analisados não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal **(item 2.6.3.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ressalvas nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 e 2019 e de recomendações nos exercícios de 2016, 2017 e 2018;**

6) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SESAB e na SECOM, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2019 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2020 **(item 2.6.3.5.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ressalvas nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 e 2019 e de recomendações nos exercícios de 2016, 2017 e 2018;**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

7) subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de R$324,7 milhões, causada pela ausência de prévio empenho, contrariando os arts. 36 e 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o art. 1º, §1º da LRF **(item 2.6.3.6)**;

8) inconsistências nas transferências voluntárias, com destaque para as fragilidades de controle da inadimplência relacionada à prestação de contas dos convênios e congêneres, ausência de sistema de gestão e controle de convênios e ausência de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) **(item 2.6.3.8). As irregularidades relacionadas com controle da inadimplência são recorrentes, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2018 e 2019;**

9) execução orçamentária e financeira das Emendas Individuais Parlamentares em desacordo com o disposto no art. 160, §10 da Constituição Estadual. A Auditoria verificou que foi só empenhado 71,50% (R$74,02 milhões) e pago 17,45% (R$18,06 milhões) do total do orçamento atualizado para esse tipo de despesa (R$103,53 milhões). Os exames também revelaram que não houve execução isonômica das emendas, tendo em vista as variações entre 11,56% e 99,89% na execução orçamentária e de 00,00% a 62,99% na execução financeira dos orçamentos aprovados na LOA 2020. Registre-se que não foram apresentados os impedimentos de ordem técnica ou legal para a não execução, nos termos previstos no §11 do art. 160 da Constituição Estadual (publicação dos impedimentos até 30 de junho e notificação dos impedimentos ao autor da emenda) e no art. 57 da LDO 2020 **(item 2.6.3.9). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017, 2018 e 2019;**

10) irregularidades na execução das despesas com a folha de pagamento de servidores, com destaque para emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos e falhas nos procedimentos da liquidação. Dos 462 empenhos de valor superior a R$10 milhões, emitidos em 2020 (R$17.368,0 milhões), verificou-se que 76% dos empenhos (R$12.437,6 milhões), tinham data de criação do documento eletrônico posterior ao efetivo pagamento da folha de pagamento dos servidores, contrariando o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 **(item 2.6.3.11)**;

11) ausência de elementos e informações relevantes que permitissem concluir quanto à adequação dos saldos apresentados no Balanço Patrimonial das contas listadas no quadro a seguir, limitando a análise auditorial, descumprindo o disposto nos arts. 85 e 87 da Lei Federal nº 4.320/1964. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ressalvas nos pareceres das contas dos exercícios de 2018 e 2019 e de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2017 e 2018;**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

QUADRO 25 – Contas sem composição adequada dos saldos no Balanço Patrimonial, limitando os procedimentos auditoriais

Em R$ milhões

GRUPO / Conta	Síntese da constatação	Item	Saldo
ATIVO			
Convênios Concedidos a Comprovar	Ausência de conciliação entre o sistema de controle operacional e o saldo contábil, além de deficiências no controle sobre a inadimplência. Indícios de superavaliação	2.6.3.8.9	934,3
Outras responsabilidades	Ausência de registro contábil sistêmico dos débitos relacionados com as tomadas de contas de convênios e sanções resultantes de julgados do TCE/BA Ativo subavaliado	2.7.4.2	45,8
Investimentos	Fundos do Governo Estadual – ausência de elementos que atestem a consistência e fidedignidade dos saldos. Indícios de superavaliação	2.7.6.4	1.175,1
Imobilizado	Bens Imóveis – dados e informações insuficientes para comprovar a consistência e a fidedignidade do custo corrigido e da depreciação acumulada. Indícios de subavaliação	2.7.7.8	28.893,2
PASSIVO			
Convênios Recebidos a Comprovar	Controles insatisfatórios para comprovar a adequação dos saldos apresentados no Circulante e Não Circulante. Indícios de superavaliação	2.7.11.2	4.438,3
Obrigações relativas a Contratos de PPP	Deficiências nos procedimentos de registro das obrigações inerentes aos ativos constituídos, aditivos de prorrogação e/ou pedidos de reequilíbrio contratual. Passivo subavaliado.	2.7.10.3	558,6
Obrigações Trabalhistas	Inexistência de provisão para obrigações trabalhistas com servidores, como: férias, gratificações, licenças, etc. Passivo subavaliado.	2.7.12.2	0,0
Provisões para Contingências	Levantamento dos riscos inerentes aos processos em juízo com inconsistências e elaborado de forma parcial. Ausência de metodologia para mensuração das possíveis perdas, abrangendo todas as naturezas, riscos e critérios para sua quantificação financeira. Passivo subavaliado.	2.7.13.5	1.773,4
PATRIMÔNIO LÍQUIDO			
Capital e Reservas	Falta de consistência com os registros individuais dos Fundos	2.7.16.3	556,1
Ajustes de Exercícios Anteriores	Informações insuficientes sobre as causas e a apuração de responsabilidades inerentes ao registro intempestivo dos eventos econômicos.		1.009,1

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

12) inconsistências nos saldos apresentados das contas no Balanço Patrimonial, listadas no quadro a seguir, descumprindo o que dispõe o art. 50, caput e inciso III, da LRF. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de ressalvas nos pareceres das contas dos exercícios de 2018 e 2019 e de recomendações nos Pareceres Prévios dos Exercícios de 2016, 2017 e 2018;**

QUADRO 26 – Inconsistência nos Saldos de Ativos e Passivos do Balanço Patrimonial

Em R$ milhões

Conta	Síntese da constatação	Item	Valor
ATIVO			
Investimentos	Divergência no cálculo de equivalência patrimonial do investimento na BAHIAGAS	2.7.6.4	188,9
ATIVO e PASSIVO – Circulante e Não Circulante	Divergências entre os saldos constantes no Sistema FIPLAN e nos sistemas contábeis das empresas estatais dependentes.	2.8.4.2	280,2

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base em informações das DCCEs de 2020.

13) os comentários e informações sobre a pandemia da COVID-19, apresentados nas DCCEs de 2020[348], não abordam de forma completa e consistente os eventos e as ações de natureza relevante, dificultando a adequada avaliação dos seus impactos na gestão orçamentária, econômica, financeira e fiscal dos recursos públicos neste exercício, haja vista o que dispõe a NBC TSP "Estrutura Conceitual", itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c **(item 2.8);**

14) procedimento indevido de excluir os recursos do FUNCEP no montante de R$255,9 milhões, relativos aos meses de janeiro a março de 2020, que não foram considerados na base cálculo da Receita Líquida de Impostos, distorcendo o cálculo dos limites mínimos de educação e saúde **(item 2.9.1.1)**. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2017, 2018 e 2019;**

15) apropriação de despesas indevidas no valor de R$207,7 milhões, no cálculo do limite com Educação, em afronta ao art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 **(item 2.9.1.1.2). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2018 e 2019;**

16) contabilização indevida de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, no valor de R$721,07 milhões, contrariando o art. 18, §1° da LRF **(item 2.9.2.1);**

17) inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 313 – Saúde, com destaque para a discrepância significativa entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias, insuficiente desempenho das metas, indicadores insuficientes para mensurar as transformações e compromissos desassociados dos indicadores de programa **(item 2.10.1)**;

[348] Fls. 45-47 da DCCEs de 2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

18) aquisição de ventiladores pulmonares sem a devida avaliação do risco de inadimplência dos fornecedores e sem a adoção das devidas garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados, cujos instrumentos contratuais já previam no seu escopo condições extremamente desfavoráveis ao comprador, deixando de atender ao quanto disposto na Lei Federal nº 13.979/2020 e na MP nº 366/2020, com possível dano relevante para o erário de R$54.575.715,16 (sendo R$44.826.000,00 do contrato com a empresa OCEAN e R$9.749.715,16 pagos ao Consórcio Nordeste para adimplir obrigação junto à empresa Hempcare Pharma), até então não ressarcidos aos cofres públicos do Estado da Bahia. Ademais, foram pagos R$38.998.860,66 relativos aos valores repassados pelos demais entes consorciados ao Estado da Bahia para pagamento dos respiradores adquiridos junto à empresa Hempcare Pharma referentes a aquisições no âmbito do Consórcio Nordeste, do qual o Governador do Estado ocupava a presidência **(item 2.10.2);**

19) falta de transparência nas aquisições para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, face ao descumprimento da Lei Federal nº 13.979/2020, caracterizadas pelos atrasos ou falta de publicação de informações relevantes, especialmente aquelas pertinentes às aquisições de respiradores pulmonares, nos sítios da SESAB, da SEFAZ e do Consórcio Nordeste **(item 2.10.2)**;

20) inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 306 – Educação, com destaque para a baixa execução de ações prioritárias, em relação às ações não prioritárias, discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias, fragilidade das informações relativas ao desempenho de metas **(item 2.11);**

21) inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social, com destaque para a falta de indicador relacionado a crimes violentos, ações prioritárias sem orçamento inicial definido e baixo desempenho de metas associadas a ações prioritárias **(item 2.12);**

22) superavaliação do Grupo 4 – Investimentos em R$273,6 milhões, decorrente de regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e repasses de Precatórios ao TJ/BA, cujas transações não estão previstas no MCASP, 8ª edição, parte I, item 4.2, para registro no referido grupo de despesas **(item 2.14)**;

23) ausência de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, comprometendo o exercício do controle social e descumprindo com pressupostos básicos de transparência, exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF pelo art. 3º, incisos II e III, pelo art. 6º, inciso I e pelo art. 8º, caput e §§1º, inciso III, 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 **(item 2.15.1)**. **A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

24) inconsistências verificadas no âmbito da auditoria operacional na gestão de pessoal do Poder Executivo, com destaque para a ausência de norma legal para disciplinar os percentuais mínimos de servidores de carreira (efetivos) que devem ocupar os cargos em comissão e a ausência de norma que discipline a distribuição quantitativa dos cargos efetivos do grupo ocupacional técnico-administrativo nas Secretarias de Estado (**item 2.16.3**); e

25) permanência de irregularidades no Sistema FIPLAN, identificadas no âmbito da auditoria operacional realizada nos exercícios de 2017 e 2018 **(item 2.16.4).**

2.17.3 Sugestões de Determinações

Considerando a relevância dos aspectos comentados na Seção Analítica e dos **dispositivos constitucionais e legais infringidos**, a área técnica sugere a expedição de determinações ao Governo do Estado, conforme previsto no art. 91, XIV da Constituição Estadual[349], objetivando a adoção das medidas necessárias para:

1) encaminhar a este Tribunal, no prazo de 90 dias, os documentos e informações ausentes da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2020, referidos no art. 7º, inciso III, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica **(item 2.2);**

2) promover a regulamentação da ordem cronológica de pagamentos, em cumprimento ao art. 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005 e ao art. 5º da Lei Federal nº 8.666/1993 **(item 2.3) (Reiteração. Recomendação do Parecer do exercício de 2019);**

3) revisar o PPA 2020-2023, ainda no exercício de 2021, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 39, de 10/05/2016, ratificada pelo Acórdão nº 02, de 01/02/2018, ambos do TCE/BA **(item 2.5.1.1.1)**;

4) realizar o ajuste do prazo de envio à Assembleia Legislativa, por meio de projeto de lei, do Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023 (e sua publicização no site da SEPLAN), ao prazo constitucional de até 60 dias, contados a partir do seu recebimento pela ALBA, fixado para a Assembleia Legislativa encaminhar a este Tribunal as contas anualmente prestadas pelo Governador do Estado, de forma que seja disponibilizado em tempo hábil para este Tribunal realizar as análises obrigatórias, consignadas na Resolução nº 164/2015 desta Corte de Contas **(item 2.5.2.1);**

[349] XIV - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências apontadas para o exato cumprimento da lei ou correção de irregularidades.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

5) que as prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias estejam alinhadas aos elementos constitutivos do PPA (compromissos, metas e iniciativas), conforme art. 159, §§1º e 2º da CF/1988 e art. da LRF **(item 2.5.3);**

6) que seja elaborada nota explicativa às DCCEs de 2020, indicando a mudança do índice de correção monetária, os motivos ensejadores da opção escolhida e as repercussões na comparabilidade entre os valores da receita de anos anteriores, nos termos do art. 12 da LRF **(item 2.6.2.1)**;

7) que sejam implementadas as mudanças para atender ao quanto estabelecido no Art. 165, §6º, da CF, necessárias para melhor monitoramento da política de renúncia de receitas, que serão objeto de futuros trabalhos auditoriais (**item 2.6.2.10.3.1**);

8) promover sistematicamente a avaliação e o monitoramento da política de renúncia de receitas, em atendimento aos arts. 89 e 90 da Constituição Estadual e arts. 70 e 74 da Constituição Federal **(item 2.6.2.10.3.2)**;

9) assegurar a elaboração de laudos comprobatórios da realização dos investimentos projetados, com fundamento no art. 16 do Decreto Estadual nº 8.205/2002 e nos princípios constitucionais da legalidade (caput do art. 37 da CF/1988) e da igualdade tributária (inciso II do art. 150 da CF/1988) **(item 2.6.2.10.4.1);**

10) avaliar o cumprimento das metas e o monitoramento da política de renúncia de receitas, pela SDE, em atendimento aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal e 89 e 90 da Constituição da Bahia **(item 2.6.2.10.4.1);**

11) instaurar procedimento administrativo, no prazo de 120 dias, com a finalidade de fazer retornar aos cofres públicos os valores pagos com multas e juros moratórios, no exercício de 2020, e promover a responsabilização dos agentes que deram causa, com base Lei Estadual nº 6.677/1994, arts. 181, 182 e 204 **(item 2.6.3.2);**

12) que os encargos moratórios sejam evidenciados com clareza, com base no art. 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.527/2011 **(item 2.6.3.2);**

13) que reavalie a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III e no art. 165, §7º da Constituição Federal, no art. 159, §7º da Constituição Estadual e no art. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 **(item 2.6.3.3);**

14) que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF **(item 2.6.3.5.1);**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

15) que os registros contábeis relacionados às despesas públicas sejam realizados de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; em conformidade com o MCASP, 8ª edição (Item 4.4.2, fl.102); observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal nº 4.320/1964; e de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP 13/2018, de modo que a execução da despesa seja realizada visando a transparência e respeitando os limites aprovados no orçamento público pelo Poder Legislativo, conforme mandamento do inciso IV do art. 37 da LRF, o qual veda a assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária e equipara tal transação a uma operação de crédito **(item 2.6.3.5.1);**

16) que todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, sejam devidamente inscritos em Restos a Pagar, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964, c/c o art. 50 da LRF e procedimentos contábeis constantes nas fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição **(item 2.6.3.6);**

17) cumprimento do disposto nos arts. 175 e 182 da Lei Estadual nº 9.433/2005, assegurando a apresentação, no prazo de 30 dias, de relatório detalhado dos convênios e instrumentos congêneres, pendentes de prestação de contas, na data de 31/12/2020 **(item 2.6.3.8);**

18) implantar, no prazo de 180 dias, plataforma eletrônica de gestão e controle que permita aos órgãos e entidades da administração estadual o registro de todos os procedimentos atinentes às parcerias regidas pelo MROSC, de acordo com determinado pelo art. 65, da Lei Federal nº 13.019/2014 **(item 2.6.3.8);**

19) que a execução das emendas parlamentares individuais seja realizada de forma isonômica, conforme disposto no art. 160, §10, da Constituição Estadual, ou apresentar os impedimentos de ordem técnica e legal pela não execução, conforme §11 do citado dispositivo **(item 2.6.3.9);**

20) atendimento aos preceitos estabelecidos nos arts. 60, 62, 63, 64, 75, 80, 83, 85, 89 e 93, da Lei Federal nº 4.320/1964, com a revisão do Decreto Estadual nº 14.407/2013 e a Orientação Técnica nº 069/2019 da DICOP, bem como a integração entre os Sistemas RH Bahia e FIPLAN e implementação, nos sistemas informatizados, de dispositivos de controle, destinados ao bloqueio e à liberação, nas etapas de empenho, liquidação e pagamento da folha, mediante senhas de uso restrito e exclusivo, pelos agentes públicos responsáveis de cada unidade orçamentária/entidade e nas secretarias sistêmicas, considerando suas atribuições legalmente instituídas **(item 2.6.3.11)**;

21) cumprimento da Portaria nº 548/2015, da STN, com a devida implementação das rotinas do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), sobretudo aquelas com prazos vencidos **(item 2.7.1)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

22) realizar o registro contábil da dívida ativa não tributária, dos débitos de terceiros para com o Estado, relacionados com títulos executivos decorrentes de julgados do TCE/BA, em observância aos artigos 118 e 203 da Lei Estadual nº 2.322/1966 **(item 2.7.4)**;

23) execução de procedimentos efetivos de cobrança da inadimplência, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, parágrafo 2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 **(item 2.7.5)**;

24) que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos (FGBP e FUNDESE) sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, da LRF, c/c no inciso I, do art. 6º e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7º, do Decreto Federal nº 6.976/2009, que conferem a esta Secretaria a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal **(item 2.7.6)**;

25) realização de inventário dos bens imóveis das autarquias extintas CIS e SUDIC, bem como dos demais órgãos e Poderes do Estado, promovendo o necessário registro e controle no sistema SIMOV, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 13.204/2014 (art. 10, §1º, II) **(item 2.7.7)**;

26) implementação de controles individualizados (analíticos) para todos os bens imóveis de propriedade do Estado, em consonância com o disposto no art. 119, da Lei Estadual n° 2.322/1966, e no art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964 **(item 2.7.7)**;

27) Implementar o registro das reavaliações considerando os procedimentos e orientações do MCASP (8ª edição, parte II, item 5.4), bem como das NBCs TSP nº 07 e 23, itens 53 e 43, respectivamente **(item 2.7.7)**;

28) efetuar a regularização contábil das inconsistências identificadas pela Auditoria nas rubricas de Obras em andamento, Ativos de SPE, Bens Móveis em almoxarifado, Bens Móveis Extra SIAP, em observância ao disposto nos arts. 94, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 (**item 2.7.7**);

29) apurar e contabilizar o montante das obrigações devidas pelo Governo do Estado em relação a cada um dos contratos de PPP, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964 **(item 2.7.10)**;

30) revisão dos procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, no sistema patrimonial, relacionadas às transferências voluntárias, considerando o que estabelece as NBC TSP nº 01, itens 45 e 46 **(item 2.7.11)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

31) Implementar mecanismos de mensuração e registro das provisões relacionadas com as obrigações de natureza trabalhista, conforme previsto no MCASP, parte II, tópico 12.2 e NBC TSP nº 03, itens 19 a 34 **(item 2.7.12) – (Recomendação constante do Parecer Prévio de 2019);**

32) que seja apresentado a este Tribunal, no prazo de 180 dias, um plano com medidas efetivas que garantam o cumprimento do prazo de 31/12/2024, para que o Estado da Bahia quite seus precatórios vencidos, nos termos do art. 101 da ADCT (**item 2.7.14);**

33) apuração dos casos de registro irregular e intempestivo dos eventos econômicos nos livros contábeis, objetivando identificar as causas e os responsáveis, em consonância com os arts. 204 e 205 da Lei Estadual nº 6.677/1994 e o art. 58 da Lei Estadual nº 7.990/2001 **(item 2.7.16)**;

34) que seja emitida nota explicativa complementar às DCCEs de 2020, com apresentação de informações detalhadas sobre a execução das ações relativas à COVID-19, evidenciando os respectivos impactos na gestão orçamentária, econômica, financeira e fiscal dos recursos públicos utilizados no combate à pandemia, no exercício de 2020, nos termos da NBC TSP "Estrutura Conceitual", itens 2.28 e 8.24, e a NBC TSP nº 11, itens 29c, 127c **(item 2.8);**

35) aprimoramento do processo de elaboração das DCCEs, bem como dos procedimentos de consolidação e de análise dos resultados econômicos e orçamentários e da situação patrimonial, agregando demonstrativos abrangentes e consistentes sobre: a) a renúncia tributária e financeira de receitas, considerando todos os tipos e formas; b) o fluxo de recursos de cada um dos principais Fundos especiais; e c) o levantamento e a mensuração das contingências, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao MCASP (8ª edição, parte I, item 3.6.1.3), ao art. 50, incio I, da LRF, e a NBC TSP nº 03, itens 97 e 98 **(item 2.8)**;

36) elaboração de novos demonstrativos do 3º quadrimestre de 2020, relativos à apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação, contemplando na RLI as receitas do FUNCEP, em consonância com os arts. 198, §2º, inciso II e 212, caput e §1º, da Constituição Federal, republicando-os e informando à STN **(item 2.9.1)**;

37) cumprimento do art. 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, excluindo do cálculo do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas consideradas inelegíveis **(item 2.9.1.1.2)**;

38) que a contabilização de despesas com a terceirização de médicos e outros profissionais de saúde que atuam na rede própria do Estado, sob gestão direta, seja realizada no elemento de despesa 34, em cumprimento do quanto disposto no art. 18, §1° da LRF **(item 2.9.2)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

39) disponibilizar, nos sítios destinados a tais fins, todas as informações legalmente exigidas, acerca das contratações relativas à pandemia da COVID-19, em atendimento ao quanto previsto no §2º do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e §3º do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, garantindo, assim, a necessária transparência que a legislação visa oferecer para o devido exercício dos controles interno, externo e social **(item.2.10.2.1);**

40) reavaliar o procedimento de registro das regularizações de Depósitos Judiciais Patrimoniais e dos repasses de Precatórios ao TJ/BA, visto que a natureza das despesas diverge do conceito apresentado no MCASP, 8ª edição, parte I, item 4.2 e Anexo 13 do MDF, para o Grupo 4 – Investimentos **(item 2.14.1)**;

41) divulgar nominalmente os vencimentos dos servidores civis e militares, bem como os proventos dos agentes públicos aposentados e pensionistas, contribuindo para o exercício do controle social e seguindo os pressupostos básicos de transparência exigidos pelo art. 48-A, inciso I, da LRF e arts. 3º, incisos II e III, 6º, inciso I, e arts. 8º, caput e §§1º, inciso III, e 2º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI), dispositivos replicados e absorvidos pelos arts. 2º a 4º da Lei Estadual nº 12.618/2012 **(item 2.15.1).**

42) informar a este Tribunal, no prazo de 30 dias, todos os valores pagos de multas e juros por órgãos/secretarias da Administração Estadual, decorrentes de inconsistências nas informações para o recolhimento de INSS e apurar responsabilidades, nos termos do art. 204, da Lei Estadual nº 6.677/1994 **(item 2.16.1);**

43) regulamentação da composição do quadro dos cargos de Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico, do grupo ocupacional Técnico-Administrativo, em cada órgão da administração direta, conforme previsto no parágrafo único do art. 76 da Lei nº 8.889/2003 **(item 2.16.3.3)**;

44) elaboração e apresentação de projeto de lei, fixando os casos, condições e percentuais mínimos de ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira, conforme o exposto no §1º do art. 14 da Constituição do Estado da Bahia e no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, encaminhando-o para apreciação e aprovação pela Assembleia Legislativa **(item 2.16.3.4)**; e

45) sanear as fragilidades/irregularidades apuradas na auditoria de monitoramento do Sistema FIPLAN, bem como proceder aos ajustes necessários nesse sistema, adequando-o aos ditames estabelecidos para o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), nos termos do Decreto Federal nº 10.540, de 05/11/2020 (**item 2.16.4).**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

2.17.4 Sugestões de Recomendações

Adicionalmente, dentre as recomendações formuladas para o Governo do Estado na Seção Analítica, foram destacadas aquelas consideradas mais relevantes e/ou prioritárias. Assim, a área técnica sugere a expedição das seguintes recomendações ao Governo do Estado, objetivando a adoção das medidas necessárias para:

1) a inclusão no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, §9º, inciso I da Constituição Estadual, quando da definição dos elementos do Plano Plurianual, de todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho, necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais na implementação das políticas públicas, como preconizado no Guia Referencial para a Medição de Desempenho e no Manual para a Construção de Indicadores, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) **(item 2.5.1.1.1);**

2) revisar o PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, para retificar os descritivos das Metas, de forma a eliminar a redundância em relação às Iniciativas, como também expressar o resultado pretendido e não a forma ou meio de implementação, dando às Metas aspecto mensurável, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento e, consequentemente, a avaliação do desempenho dos Compromissos a elas associados **(item 2.5.1.1.2);**

3) apresentar, no Relatório de Execução do PPA 2020-2023, dados dos resultados dos indicadores e dos valores anuais de alcance previsto para as Metas dos Compromissos **(item 2.5.2.2)**;

4) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento às deliberações deste Tribunal (Resolução nº 039/2016 e Resolução nº 125/2019), apresentando as evidências de seu cumprimento na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2021 e subsequentes **(item 2.5.2.3)**;

5) que o Poder Executivo, no ano de elaboração dos PPAs, se abstenha de utilizar a LOA para demonstrar a compatibilidade entre a LDO e PPA, realizando a alteração da LDO por meio de lei específica **(item 2.5.3)**;

6) que as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) explicitem as ações orçamentárias definidas como prioridades **(item 2.5.3);**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

7) implementar mecanismos para o monitoramento tempestivo da execução das prioridades definidas nas LDOs futuras, de modo a executar os resultados esperados pelos programas de governo **(item 2.5.4);**

8) aprimorar os mecanismos de planejamento e controle da execução orçamentária e financeira, de modo a viabilizar o reforço tempestivo das dotações com sinalização de insuficiência de saldo orçamentário, e utilizar as dotações consignadas no orçamento anual de acordo com os respectivos objetivos dos programas de governo **(Item 2.6.1)**;

9) que, na previsão das receitas, especialmente, no caso sob enfoque, na previsão de realização das receitas de capital, sejam considerados não apenas os eventos pretéritos, a série histórica, mas que, caso, ao longo do exercício, surjam eventos modificadores do contexto inicial, a exemplo da dificuldade na contratação de novas operações de crédito, sejam feitos os devidos ajustes na previsão atualizada da receita, de modo a evitar distorções relevantes entre o valor orçado e o efetivamente realizado. **(item 2.6.2.5)**;

10) que no demonstrativo quadrimestral da renúncia fiscal das empresas do Programa DESENVOLVE, encaminhado a este TCE/BA pela SEFAZ, seja demonstrada, de maneira detalhada, o cálculo da dedução informada, com a exclusão dos valores que porventura não se refiram a incentivos fiscais, mas que integram as deduções da Declaração e Apuração Mensal (DMA) do ICMS, constante do Sistema Informações do Contribuinte (INC) **(item 2.6.2.10.2.1)**;

11) evitar alterações significativas que possam afetar as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, levando em conta a previsão por setores específicos, e não apenas analisando o montante total renunciado (**item 2.6.2.10.2.2**);

12) atuação coordenada entre a Junta Médica Oficial e as Diretorias/Coordenações de Recursos Humanos setoriais, com o objetivo de garantir que os pagamentos de Adicional de Insalubridade estejam em conformidade com o disposto no Decreto Estadual nº 16.529/2016 **(item 2.6.3.1.3)**;

13) estabelecer formalmente as hipóteses de pagamento do referido adicional a servidores que tenham aderido ao regime de trabalho remoto estabelecido no Decreto Estadual nº 19.528/2020 (**item 2.6.3.1.3**);

14) que a Corregedoria Geral do Estado junto com os órgãos estaduais envolvidos intensifiquem as ações de apuração visando o ressarcimento dos recursos do auxílio emergencial recebidos indevidamente **(item 2.6.3.1.4)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

15) que o Sistema FIPLAN seja ajustado para contabilizar corretamente os encargos moratórios na conta patrimonial "Juros e Encargos de Mora" **(item 2.6.3.2)**;

16) criar subelementos para contabilizar os encargos moratórios, para todos os elementos de despesa em que esse tipo de gasto possa ocorrer **(item 2.6.3.2)**;

17) implementar controles que impeçam o pagamento de encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva **(item 2.6.3.2)**;

18) aprimorar os procedimentos de repasse de Autorizações de Repasse de Receita (ARRs), de forma que as unidades sejam capazes de pagar todas as despesas liquidadas **(item 2.6.3.2)**;

19) aprimorar a metodologia de previsão de gastos com concessionárias, de modo que os orçamentos anuais para esse tipo de despesa se aproximem mais da realidade (**item 2.6.3.2)**;

20) apurar o valor pago de juros e multas no exercício de 2020 e atualizar a Demonstração das Variações Patrimoniais Ajuste Intra OFSS Consolidado do Estado nas DCCEs **(item 2.6.3.2)**;

21) aprimoramento dos controles relacionados à transmissão das GFIPs, contabilização e pagamento das GPSs **(item 2.6.3.2)**;

22) que a prestação de contas anual do próximo exercício demonstre em que medida as políticas públicas contribuíram com a redução das desigualdades inter-regionais nos referidos territórios (**item 2.6.3.3)**;

23) Continuar o aprimoramento dos procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de publicidade e propaganda, de modo a concluir o atendimento da recomendação do Parecer Prévio de 2019 (**item 2.6.3.4**);

24) que aprimore os controles relacionados aos convênios de captação, de modo a evitar a perda de recursos por ineficiência administrativa (**item 2.6.3.3)**;

25) designar ou criar órgão no âmbito da estrutura do Poder Executivo estadual, como responsável central pelo controle, acompanhamento e avaliação dos convênios e instrumentos congêneres, bem como das parcerias regidas pelo MROSC (**item 2.6.3.8)**;

26) implantar, com a maior brevidade possível, plataforma eletrônica de gestão e controle dos convênios e instrumentos congêneres, que permita aos órgãos e entidades da administração estadual assegurar a catalogação tempestiva de dados e disponibilização de relatórios gerenciais contendo informações precisas sobre a ina-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

dimplência e as providências para o saneamento das irregularidades, contribuindo, assim, para a prevenção de danos ao erário e para a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, financeiros e patrimoniais, considerando que as atuais ferramentas de controle não se mostrarem aptas ao cumprimento de tais finalidades **(item 2.6.3.8)**;

27) que o Demonstrativo da Execução das Despesas por Emendas Individuais dos Deputados Estaduais evidencie a execução das emendas classificadas como Restos a Pagar em exercícios anteriores (**item 2.6.3.9)**;

28) que o Poder Executivo envide esforços para melhorar seus controles internos, principalmente no que se refere à regularização das despesas relativas às contraprestações públicas dos contratos de PPP, bem como promova um estudo a fim de verificar a vantajosidade de se manter um rito diferenciado desses pagamentos em relação às demais despesas do Estado **(item 2.6.3.10)**;

29) aprimorar as normas e os procedimentos administrativos relacionados com a execução da despesa com a folha de pagamento dos servidores (**item 2.6.3.11)**;

30) regularização tempestiva das pendências identificadas nas conciliações bancárias, conforme estabelecido na IN SAF nº 016/2015 **(item 2.7.2)**;

31) implementação de novas estratégias tendentes a aumentar os níveis de recuperação dos processos fiscais inscritos na Dívida Ativa **(item 2.7.3)**;

32) expedir norma disciplinando os procedimentos inerentes ao registro e à cobrança dos débitos de responsabilidade de terceiros para com o Estado, sejam decorrentes de deliberações do TCE/BA ou derivadas de processo administrativo de apuração de danos ao Erário, por tomada de contas promovida pelo controle por falta de prestação de contas de convênios **(item 2.7.4);**

33) aprimoramento dos controles internos e das rotinas administrativas, financeiras e contábeis, incluindo a apresentação adequada das informações nas DCCEs (**item 2.7.5**);

34) avaliar a redução de custos fiscais e operacionais relacionados com as empresas não dependentes EGBA e PRODEB **(item 2.7.6)**;

35) aprimorar os procedimentos de evidenciação nas DCCEs das informações sobre os imóveis, apresentando elementos que indiquem a sua situação como: (a) cedidos a prefeitura e/ou ONGs; (b) desocupados (abandonados e/ou invadidos); (c) próprios e em uso por órgãos estaduais; (d) alugados de terceiros, etc., importantes para a avaliação da gestão do patrimônio imobiliário do Estado **(item 2.7.7)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

36) promover o levantamento dos demais bens de uso comum do povo, cujas obras tenham sido realizadas com recursos do orçamento estadual ou estejam sobre sua responsabilidade, no sentido de serem devidamente contabilizados e/ou evidenciados nas DCCEs **(item 2.7.7)**;

37) aprimorar os procedimentos administrativos, contábeis e de transparência, objetivando a adequada evidenciação de informações financeiras e não financeiras, de forma consistente e tempestiva, sobre os Ativos, Obrigações, Contingências e Garantias inerentes aos pactos, além do montante das contraprestações pagas periodicamente (**item 2.7.10**);

38) implementar procedimentos objetivando a mensuração dos ativos e passivos tributários constituídos junto aos contribuintes, bem como que sejam divulgados os dados e informações sobre esta matéria nas próximas DCCEs (**item 2.7.13**);

39) aprimorar a metodologia para mensuração das contingências passivas, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, bem como por afetarem a apreciação das DCCEs (**item 2.7.13**);

40) adotar medidas com vistas a tornar a Previdência Estadual um regime com maior equilíbrio financeiro e atuarial (**item 2.7.15**);

41) que ocorra uma interlocução entre os chefes dos Poderes Executivo e Judiciário para discutir a situação do BAPREV, que foi judicializada desde 2016, por meio do Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, com a finalidade de "DETERMINAR/AUTORIZAR que o Estado da Bahia utilize os recursos de qualquer dos fundos criados pelo regime próprio de previdência dos servidores públicos do mencionado ente político (FUNPREV e BAPREV) para o cumprimento da sua obrigação de pagar os benefícios [...]" (**item 2.7.15**);

42) disciplinar a adequada utilização da rubrica contábil de Resultado Acumulado, bem como o aprimoramento dos procedimentos administrativos no sentido de evitar o registro de eventos extemporaneamente (**item 2.7.16**);

43) que sejam adotadas as medidas necessárias para sanear as divergências entre os saldos registrados nos sistemas de contabilidade das empresas estatais dependentes e os saldos constantes nos balancetes do Sistema FIPLAN (**item 2.8**);

44) melhorar a classificação do indicador Poupança Corrente, como forma de, assim, obter classificação de CAPAG "B", habilitando-se a receber garantia da União na contratação de operações de crédito (**item 2.9.4**);

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

45) aprimorar o planejamento do Programa 313 - Saúde, revisando sua concepção e estrutura lógica no sentido de aperfeiçoar a definição de seus componentes (Indicadores, Metas e Iniciativas), visando construir uma interface coerente e consistente entre eles, de modo a melhor refletir os objetivos que se pretende alcançar no quadriênio (**item 2.10.1)**;

46) estabelecer Indicadores suficientes para possibilitar mensurar o impacto efetivo da ação do Governo do Estado sobre a implementação da política pública de saúde (**item 2.10.1)**;

47) aperfeiçoar os descritores das Metas do Programa de forma que apresentem informações claras e precisas do que se pretende transformar ao final do período, definam o público alcançado, bem como o produto (bem ou serviço) a ser entregue a partir de sua implementação (**item 2.10.1)**;

48) definir produtos para as ações de execução contínua estabelecidas na LOA, de modo a permitir a análise individualizada de seus desempenhos (**item 2.10.1**);

49) otimizar o desempenho das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, destinando recursos financeiros para sua implementação, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (**item 2.10.1**);

50) ampliar as regiões de saúde com unidades hospitalares de referência à gestação de alto risco e aprimorar as ações de atenção à saúde materno-infantil, realizando investimentos para adequação da infraestrutura hospitalar e para implantação de novos serviços de alta complexidade na assistência materna e infantil (**item 2.10.1**);

51) dar celeridade aos processos de apuração (Sindicância e Sancionatórios) referentes à aquisição dos respiradores realizada pelo Governo do estado, envolvendo as empresas Ocean 26 INC. e Hempcare Pharma, os quais encontram-se em trâmite na PGE/BA, disponibilizando-os ao TCE/BA, assim que estejam concluídos **(item 2.10.2)**;

52) proceder à revisão dos Indicadores existentes com a implementação de instrumentos de periodicidade anuais, trazendo maior efetividade as ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos referenciais da política pública educacional constantes do Plano Plurianual em vigência **(item 2.11);**

53) otimizar o desempenho das ações orçamentárias prioritárias definidas para o exercício, a fim de viabilizar a consecução dos objetivos traçados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. **(item 2.11)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

54) promover a inserção do índice Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no rol de Indicadores de Desempenho do referido Programa, possibilitando a mensuração do impacto efetivo das ações e estratégias do Governo do Estado, por intermédio da SSP, no enfrentamento da criminalidade e violência que atemorizam a sociedade baiana (**item 2.12.1)**;

55) ampliação, gradual, das dotações orçamentárias destinadas às Polícias Militar e Civil, visando à ampliação do contingente de policiais, reforçando e dotando, por conseguinte, o policiamento ostensivo e investigativo de condições adequadas para a contenção da criminalidade e da violência no âmbito do território baiano, especialmente naquelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e respectivas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tanto da Capital, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e do Interior, em que o índice CVLI de 2020 revela-se alarmante (**item 2.12.1)**;

56) no processo de classificação das ações (projetos/atividades) como prioritárias, que sejam atribuídas fontes de recursos próprias, com recursos suficientes, a fim de não impactar no alcance das Metas dos Compromissos a elas associadas (**item 2.12.1)**;

57) elaborar um diagnóstico da situação do Estado, no que lhe for pertinente, relativo a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), explicitando, no atual PPA 2020-2023 e subsequentes, os objetivos, metas, iniciativas e indicadores correlacionados à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Agenda 2030 **(item 2.13) (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2018);**

58) adoção das ações necessárias à retomada das obras que se encontram paralisadas, e à prevenção, sempre que possível, de ocorrências semelhantes em projetos futuros **(item 2.14)**;

59) aprimorar os procedimentos administrativos de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPP, bem como quanto ao compartilhamento de riscos e ganhos econômicos (**item 2.15.2**) **(Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2018)**;

60) dotar o sistema da Plataforma PPP de informações atualizadas sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e física dos projetos, com vistas a assegurar a efetiva transparência dos dados, o monitoramento e a avaliação de desempenho do resultado da execução das parcerias **(item 2.15.2)**;

61) editar ato normativo com política de governança no âmbito da Administração Pública Estadual, com a finalidade de promover maior eficácia do Programa de Gestão de Risco, disciplinando a participação obrigatória dos órgãos e secretarias, indicando, inclusive, prazos para sua efetiva implantação (**item 2.16.1)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

62) promover melhorias nos controles internos relativos ao sistema RH Bahia, realizando as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas durante os exames das presentes contas **(item 2.16.2)**. **(Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2019)**;

63) realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo **(item 2.16.3.1.1.1);**

64) elaborar planejamento estratégico de gestão de pessoas, com foco no planejamento da força de trabalho, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de recrutamento e seleção, alocação, desenvolvimento e reciclagem de pessoal, atuais e futuras, inclusive abordando planos de sucessão que considerem os quantitativos de servidores que já preenchem os requisitos de aposentadoria e os que preencherão esses requisitos no curto e médio prazo **(item 2.16.3.1.1.1);**

65) estabelecer a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de cada uma dessas Secretarias, bem como suas respectivas finalidades e competências **(item 2.16.3.2)**;

66) elaborar planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente a SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI com cargos efetivos próprios e condizentes com suas respectivas finalidades **(item 2.16.3.2)**;

67) elaborar Projeto de Lei e encaminhá-lo ao Poder Legislativo Estadual, contemplando a estrutura de cargos efetivos, sob o regime jurídico estatutário, com lotação na SIHS, SPM, SDE, SEAGRI, SECTI, SETUR, SDR, SECOM, SERIN e SEPROMI, levando em consideração as necessidades qualitativas e quantitativas de cada uma dessas Secretarias, bem como suas respectivas finalidades e competências **(item 2.16.3.2)**;

68) realizar estudos sobre as necessidades dos Órgãos da Administração Direta em relação aos quantitativos de cargos das carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico) **(item 2.16.3.3);**

69) contemplar, no planejamento da força de trabalho, cronograma para efetuar as lotações definidas em dispositivo legal, para as carreiras do Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico), de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legalmente previstos **(item 2.16.3.3);**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

70) adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente entre os servidores com e sem vínculo que ocupam cargos em comissão em cada Órgão/Entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo **(item 2.16.3.4);**

71) realizar estudos das necessidades qualitativas e quantitativas de cargos em comissão (Direção, Chefia e Assessoramento) frente ao atual quadro de cargos efetivos das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo **(item 2.16.3.8)**;

72) adotar as medidas necessárias para suprimir a desproporcionalidade existente nos níveis de ocupação dos cargos efetivos e comissionados em cada Órgão/Entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo **(item 2.16.3.8)**;

73) elaborar um planejamento e cronograma, de acordo com a disponibilidade orçamentária e observando os limites legais, para prover gradualmente os cargos efetivos previstos nas legislações pertinentes às secretarias/órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo **(item 2.16.3.8)**;

74) estabelecer a lotação definitiva dos servidores remanescentes dos extintos SUCAB, Instituto de Artesanato Visconde de Mauá e DERBA **(item 2.16.3.8)**;

75) ofertar aos representantes das secretarias/órgãos/entidades responsáveis pelo cadastramento e detalhamento das ações orçamentárias que integrarão a LOA, por meio da funcionalidade Plano de Trabalho Anual (PTA), conhecimento sobre as situações previstas no artigo 18, §1º da LRF, que ensejem a definição do elemento de despesa "34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização", no rol dos elementos previstos para a regular execução da despesa orçamentária **(item 2.16.3.9.1)**;

76) adotar mecanismos/atividades de controle que mitiguem os riscos de classificação orçamentária das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, em desconformidade com a LRF (art. 18, §1º), STN (MDF, 9ª edição) e LDO 2019 (art. 99) **(item 2.16.3.10);**

77) editar instrução orientando especificamente quanto ao estabelecido no §1º do art. 18 da LRF, favorecendo a padronização de entendimento da matéria pelas demais secretarias/órgãos/entidades (**item 2.16.3.11**);

78) promover atividades de capacitação específicas para os responsáveis pela programação e execução orçamentária das secretarias/órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, visando a uniformização do entendimento/interpretação do art. 18, §1º, da LRF, especialmente quanto às hipóteses da ocorrência da substituição de servidor ou empregado público na contratação de serviços terceirizados **(item 2.16.3.11)**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

79) estabelecer canais efetivos de orientação às demais secretarias/órgãos/entidades de modo que estes avaliem criteriosamente por qual dotação orçamentária deve correr a despesa que envolva contratação de pessoal em substituição a servidor ou empregado público **(item 2.16.3.11)**; e

80) estabelecer e formalizar sistemática de monitoramento das despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (direta e indireta), definindo periodicidade e responsáveis, com vistas a concluir quanto à adequação aos limites de gasto com pessoal fixados nos artigos 19 e 20 da LRF **(item 2.16.3.12)**.

Com vistas ao acompanhamento determinações e recomendações constantes deste Relatório, a Auditoria sugere que seja determinada a apresentação a este TCE de **Plano de Ação**, no prazo de até 90 dias, relacionando as ações a serem empreendidas a fim de cumprir as deliberações, estabelecendo os prazos e os responsáveis para o efetivo saneamento.

2.17.5 Assuntos Relevantes Relativos à Gestão do Chefe do Poder Executivo (Ênfase)

1) Arena Fonte Nova. Sendo este tema bastante recorrente na Corte de Contas e objeto de diversos processos no TCE/BA, a Auditoria pontuou que as Obrigações, em 31/12/2020, derivadas do contrato de PPP da Arena Fonte Nova, relacionadas aos ativos do empreendimento, deveriam estar representadas no Balanço Patrimonial pelo montante de R$660,7 milhões (R$1.479,8 milhões x 44,65%). Entretanto, o saldo deste passivo corresponde a R$469,2 milhões. Por conseguinte, o passivo está demonstrado a menor em, no mínimo, R$191,5 milhões.

2) Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. O Edital da Concorrência nº 009/2019, relativo à parceria público-privada, na modalidade de concessão patrocinada, das obras e dos serviços necessários à construção, à operação e à manutenção do sistema rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, foi submetido a procedimento auditorial[350] através do qual foram identificadas irregularidades. Em decorrência da gravidade das irregularidades, a área técnica deste TCE/BA sugeriu, em um Relatório datado de 03/12/2019, dentre outras ações, a expedição de Medida Cautelar[351] com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 4º, inciso I, e 8º da Resolução nº 162/2015, bem como no art. 13 da Resolução nº 016/2016, ambas deste TCE/BA, para a suspensão da primeira etapa da concorrência, a fim de que a Secretaria promovesse as devidas alterações no edital e nos respectivos anexos, estando o processo em trâmite neste Tribunal. Em janeiro de 2020, o certame foi homologado e adjudicado pela SEINFRA, porém, em função da crise sanitária mundial, a assinatura do contrato só ocorreu em 12/11/2020. A celebração do instrumento, entretanto, não contou com evidências de alterações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados.

[350] Processo TCE/011690/2019.
[351] TCE/010902/2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

3) Contrato de PPP do VLT do Subúrbio. O contrato de PPP do VLT do Subúrbio foi assinado com respaldo em decisão judicial de natureza precária[352], que suspendeu os efeitos da Resolução TCE/BA nº 091/2018[353]. Até onde os exames puderam observar, não vêm sendo conduzidas ações objetivando o saneamento dos aspectos irregulares pontuados pela Auditoria no exame do procedimento licitatório, alguns dos quais poderão acarretar, nos próximos exercícios, novas obrigações e/ou desembolsos superiores aos estimados. Vale ressaltar a assinatura, em 10/02/2020, do Termo Aditivo nº 1 ao Contrato nº 01/2019, alterando, dentre outras, as obrigações contratuais referentes à implantação e operação de fase 1 e da fase 2, redefinindo o prazo da concessão e das contraprestações e alterações econômico-financeiras.

4) Transferência de Recursos do BAPREV para o FUNPREV. O Estado da Bahia, com base em decisão judicial[354], vem utilizando os recursos do BAPREV para pagar os benefícios previdenciários dos servidores públicos do FUNPREV, comprometendo o equilíbrio atuarial dos Fundos. As ações adotadas pelo Estado nos últimos anos não vêm se mostrando suficientes para equacionar o deficit do RPPS nem para regularizar o fluxo de recursos do BAPREV, em cumprimento às obrigações previdenciárias e legais específicas de cada um dos planos previdenciários.

5) Revisão dos instrumentos de planejamento. Deve o Poder Executivo, quando da revisão do PPA 2020-2023 e da elaboração dos demais instrumentos de planejamento, LDOs e LOAs, implementar as deliberações deste Tribunal de Contas, considerando os aspectos mencionados na Seção Analítica deste Relatório, com vistas a assegurar uma melhor aplicação dos recursos públicos e prestação de contas das ações governamentais.

6) Passivo Previdenciário. Foi verificado um crescente e elevado comprometimento do orçamento público com as despesas previdenciárias, com efeitos indiretos negativos sobre a prestação de serviços públicos nas demais áreas. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Público do Estado estabeleça estratégias no sentido de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário do Estado.

2.17.6 Expedição de Alertas Previstos na LRF

Considerando-se as análises da Auditoria e o que dispõe o art. 59, §1º, inciso V, da LRF, faz-se necessário que o Plenário do TCE/BA emita Alerta[355] ao Poder Executivo para as seguintes situações:

[352] Mandado de Segurança Cível nº 8000043-19.2019.8.05.0000.
[353] Determinando a suspensão da homologação da Concorrência nº 01/2017.
[354] Agravo de Instrumento nº 0024397-55.2016.8.05.0000, que suspende os efeitos de artigos da Lei Estadual nº 10.955/2007.
[355] Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
[…]
§1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
[…]
V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição dos resultados dos programas **(item 2.5)**;

2) distorções causadas pelo uso indevido do registro de Despesas de Exercícios Anteriores representam irregularidades na gestão orçamentária **(item 2.6.3.5)**;

3) assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SECOM e na SESAB representa irregularidade na gestão orçamentária (**item 2.6.3.5);**

4) subavaliação dos Restos a Pagar, no valor de R$324,7 milhões representa irregularidade na gestão orçamentária **(item 2.6.3.6)**; e

5) realização de pagamentos sem prévio empenho, com destaque para emissões de empenhos em datas posteriores aos pagamentos da despesa com pessoal no valor de pelo menos R$12.437,6 milhões representa irregularidade na gestão orçamentária **(itens 2.6.3.9)**.

2.17.7 Responsabilidades e Metodologia do Exame

a) Responsabilidades do Chefe do Poder Executivo

O Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, mediante assessoramento dos gestores das principais secretarias componentes da estrutura desse Poder (art. 105, inciso II, da Constituição Estadual), é responsável pela elaboração e pela apresentação das demonstrações e das demais informações que compõem as presentes contas, bem como pelos controles internos que considerou como necessários para permitir a adequada gestão do orçamento, a proteção do patrimônio público e a elaboração dos relatórios confiáveis e oportunos, livres de distorção relevante (art. 90 da Constituição Estadual).

b) Responsabilidades da Área Técnica do TCE/BA e Escopo do Exame

A equipe técnica de auditores tem por responsabilidade conduzir os exames de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e com as disposições contidas no Plano de Trabalho relativo às Contas do Chefe do Poder executivo, exercício de 2020[356], indicando as constatações e os aspectos relevantes identificados nas análises realizadas, bem como as providências adotadas pelo Poder Executivo, consideradas em seu conjunto, sobre os assuntos identificados.

[356] TCE/007533/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Os trabalhos foram planejados e executados, e as evidências de auditoria apropriadas e suficientes foram obtidas para fundamentar os comentários e as conclusões expressos nesta Seção Analítica, com a aplicação dos procedimentos descritos no item 2. Por sua própria natureza e extensão, os exames realizados não se constituem em uma revisão sistemática e completa da gestão individualizada dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia, cujas prestações de contas – observadas as normas constitucionais, legais e práticas contábeis vigentes – serão objeto de exames específicos realizados pelo TCE/BA.

2.17.8 Encaminhamento

Concluídos os exames das Contas Governamentais do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2020, prestadas à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, apresenta-se, à Exma. Sra. Conselheira Relatora Carolina Matos Alves Costa, a presente Seção Analítica contendo a consolidação dos apontamentos dos auditores integrantes das sete Coordenadorias de Controle Externo para composição do Relatório e Parecer Prévio, nos termos do art. 17 da Resolução TCE/BA nº 164/2015.

Salvador, 18 de junho de 2021.

José Raimundo Bastos de Aguiar	Superintendente Técnico
Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim	Coordenador de Controle Externo 1ª CCE
Denilson Martins Machado	Coordenador de Controle Externo 2ª CCE
Yuri Moisés Martins Alves	Coordenador de Controle Externo 3ª CCE
Antônio Luiz Carneiro	Coordenador de Controle Externo 4ª CCE
José Luís Galvão Pinto Bonfim	Coordenador de Controle Externo 5ª CCE
Maurício Souza Ferreira	Coordenador de Controle Externo 6ª CCE
Marcos André Sampaio de Matos	Coordenador de Controle Externo 7ª CCE

RELAÇÃO DE AUDITORES

Ailton dos Reis Cavalcanti	Josué Lima de França
Alcione de Araujo Macedo	Liziane Moreira Lisboa Dórea
Antonio José Jesus dos Santos	Lucas Barros do Rosário
Antônio Luciano Mota Itaparica	Lucia Cerqueira Bitencourt
Augusto César Pinheiro de Mattos	Marcelo Adriano Farias Loureiro de Souza
Carlos Alberto de Jesus Nunes	Márcia da Silva Sampaio Cerqueira

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Deise de Jesus Silva
Dêlza Maria Teixeira Matos
Djam Antônio Freitas de Bittencourt
Eduardo Mattedi e Silva
Emerson de Oliveira Araújo
Fernando Antônio Lima da Silva
Florípedes Conceição Almeida
Genival Santana dos Santos
Guionalda de Oliveira Sapucaia Duarte
Israel Santos de Jesus
José Germano dos Santos Júnior
Josefa Adineide Almeida
Josimeire Leal de Oliveira
Márcio Maia Valois Costa
Mardilli de Angelis Baqueiro Costa
Maria Clara Sandes Seixas
Osvaldo do Rosário do Vale
Otoniel Jorge Magalhães Costa
Peter Luciano Queiroz de Magalhães
Renane Márcia Costa Casqueiro
Renilda Brito Santos
Rita de Cássia de Araújo Melo
Rita Suely Alves Bomfim
Simone Souza da Silva
Uilce Almeida de Campos

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jose Raimundo Bastos de Aguiar
Superintendente Técnico - Assinado em 18/06/2021

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/06/2021

Denilson Martins Machado
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/06/2021

Yuri Moises Martins Alves
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/06/2021

Antonio Luiz Carneiro
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/06/2021

Jose Luis Galvao Pinto Bonfim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/06/2021

MAURICIO SOUZA FERREIRA
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/06/2021

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 18/06/2021

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M2NDY1NTK0