



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXMA. SRA. DRA. CONSELHEIRA RELATORA CAROLINA COSTA DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO TCE/002683/2021

ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO 2020

O Estado da Bahia, através dos Procuradores infrafirmados, com fulcro no art. 2º, inciso XIV, combinado com o art. 32, inciso III e por força do disposto no art. 140 da Constituição Estadual, vêm, tempestivamente, em razão da notificação expedida ao Exmo. Governador do Estado da Bahia, Sr. Rui Costa dos Santos, na data de 21/06/2021, através do ofício nº 001658/2021/TCE/SEG/GECON, apresentar esclarecimentos e tecer considerações a respeito da seção analítica das contas de governo, exercício 2020, requerendo a V.Exa. que se digne a analisá-las, com a cautela que lhe é peculiar, sobretudo considerado o fato da ocorrência da pandemia mundial ocasionada pelo vírus covid-19, no exercício em exame.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

É a presente manifestação tempestiva, uma vez que os esclarecimentos a serem levados à consideração de V.Exa., vêm a ser prestados rigorosamente dentro do prazo improrrogável de dez dias, assinalado por V.Exa.

II – DA COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS. DO LIMITE CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTO À ATUAÇÃO DA MESMA. DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO POR ESSE EGRÉGIO TRIBUNAL. DO CONTROLE INTERNO. DO PODER REGULAMENTADOR EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO. DO IMPERIOSO RESPEITO À COMPETÊNCIA ADSTRITA AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.

Com efeito, embora seja competente o Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no sentido de auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, não pode, *DATA MAXIMA CONCESSA VENIA*, o referido Tribunal, no exercício do controle externo, extrapolar matéria afeta ao âmbito de sua competência, sob o risco de invadir competência atribuída a outro Poder (Poder Executivo), se apropriando de competência que de resto, não lhe pertence.

É fato que a Administração Pública age e atua lastreada na Constituição Federal Pátria (art. 37, caput). É certo ainda que, lei e regulamento são atos normativos de caráter geral e impessoal. No entanto, somente a lei pode inovar na ordem jurídica, modificando situação preexistente. Sempre a lei será a via legítima a criar obrigações para os administrados. Já o regulamento é uma faculdade, atribuída ao Poder Executivo, e espelha o princípio da separação de poderes, já que o Poder Executivo, na sua atuação administrativa regulamentar, não poderá vir a contrariar a lei, emanada do Poder legislativo.

O poder regulamentar foi assim definido por Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo, 1993; p. 112):

“O poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), de explicar a lei, para sua correta execução, os de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não

disciplinada por lei. É um poder inerente e **privativo** do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV).”

Assim, Exma. Conselheira Relatora, não pode esse Egrégio Tribunal de Contas, na sua atuação, impor determinações, que sejam afetas à competência de outros Poderes, tal qual, por exemplo, vir a impor ao Poder Executivo, a edição e/ou a alteração de decretos ou até mesmo a edição de leis, muito embora possam tais sugestões virem a ser recepcionadas, a título de recomendações.

Reza a Carta Federal, no art. 71, *caput*, que, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido, com o auxílio do Tribunal de Contas. Em seguida, os incisos e parágrafos do referido artigo, discorrem sobre a competência do Tribunal referido. Bem assim, o art. 91, *caput*, da Constituição do Estado da Bahia, disciplina que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, dotado de autonomia administrativa e independência funcional, auxilia a Assembleia Legislativa, no exercício do controle externo. Em seguida, os incisos e parágrafos do artigo mencionado, discorrem acerca das atribuições da Corte de Contas do Estado.

Cumpr, por oportuno, trazer à lume, o que efetivamente é controle, bem como, as diferenças existentes entre controle externo e controle interno. Com efeito, controle é uma forma de manter o equilíbrio na relação firmada entre Estado e Sociedade, fazendo surgir daquele, as funções que lhe são próprias, exercida por meio de seus órgãos, sejam esses ligados ao Executivo, Legislativo ou Judiciário. É que, em decorrência dos princípios da legalidade e da eficiência administrativa e da eficácia de seus atos, o Estado se vê cercado de mecanismos de controle das atividades estatais, gerados pela necessidade de se resguardar a própria administração pública, bem como, os direitos e garantias coletivos. Assim, a Carta Magna contemplou dois mecanismos de controle: o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do Estado, e o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

No que diz respeito ao controle interno, o art. 74, da CF/88 foi taxativo, no sentido de dispor que os três poderes devem mantê-lo, de forma integrada, com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos da eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração; exercer o controle das operações de crédito; e, apoiar o controle externo. Quanto ao controle externo, mencionado no art. 71, da C.F., é o mesmo,

um controle de legalidade contábil e financeira, com o objetivo de averiguar a probidade dos atos da administração; a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiro público; e, fiel execução do orçamento.

Deve ser salientado que ainda que as atividades que fazem parte desses mecanismos apresentem alguma similaridade, se afigura necessário registrar suas diferenças, eis que se tratam de dois sistemas de controles distintos. O mecanismo de controle interno faz parte da Administração, subordina-se ao Administrador, tendo por objetivo acompanhar a execução dos atos da Administração e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas, com vista ao atendimento da legislação pertinente.

O controle externo, por sua vez, é exercido pelo Congresso Nacional, pela Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores, considerado o auxílio constitucionalmente imposto das Egrégias Cortes de Contas, a saber: Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, e, Tribunais de Contas dos Municípios, respectivamente. Os Egrégios Tribunais de Contas, dotados de autonomia e independência funcional, têm a competência de exercer o controle externo, verificando se os atos praticados pela Administração estão em conformidade com as normas vigentes, observando-se questões de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Cumprе esclarecer, por oportuno que a Administração Pública também está sujeita ao controle judicial, distinto dos controles interno e externo, mas, inerente ao Estado de Direito. Esse controle é exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário, por meio da função jurisdicional, visando defender os administrados e manter a Administração dentro das normas legais vigentes, sendo o seu objeto os atos administrativos praticados pelo executivo, pelo legislativo e pelo próprio judiciário. Trata-se, portanto, de um controle de legalidade dos atos administrativos, abrangendo o exame de sua conformidade com a legislação, bem como, com relação aos elementos fáticos e princípios gerais que o legitimaram.

Tecidas considerações em derredor das espécies de mecanismos de controle, é mister trazer à baila que dentro de um sistema democrático de direito, se impõe o respeito à tripartição de poderes e à esfera de competência de cada um deles, de modo a coibir a invasão de competência, de um Poder por outro Poder.

A teor do quanto discorrido, há de ser verificado que cumpre ao Poder Executivo, o controle interno de seus atos. Diga-se mais! Cumpre ao Poder Executivo, por autorização constitucionalmente prevista no art. 105, V, da Carta Estadual, expedir decretos, com vista à regulamentação de lei. Tal competência, registre-se, é privativa do Exmo. Governador do Estado:

“Art. 105 - Compete privativamente ao governador do Estado:

.....

V - sancionar, promulgar, vetar, fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos;

....”

O professor Diógenes Gasparini (*in* Direito Administrativo; Ed.2004, pág. 119) assim conceituou o regulamento:

“O ato que se origina do exercício da atribuição regulamentar, chama-se regulamento. Pode, em nosso ordenamento, ser definido como o ato administrativo normativo, editado mediante decreto, privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, segundo uma relação de compatibilidade com a lei para desenvolvê-la....”

É certo pois, que tanto o art. 84, IV da Carta Federal, como o art. 105, V, da Carta Estadual, disciplinaram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para expedição de decretos, estando o exercício dessa competência, adstrita à lei, já que o decreto não pode inovar ou extrapolar o conteúdo inserto na lei, sob pena de usurpação de competência, pelo Poder Executivo, de competência constitucionalmente atribuída ao Poder Legislativo.

Em se tratando (como se trata!) de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em expedir decreto, com o fito de regulamentar lei, é certo que nenhum outro Órgão poderá fazê-lo, sob a pretensão não autorizada, de estabelecer normas, não disciplinadas em decreto, ou, na lei que veio a servir de objeto à regulamentação legal, por via de decreto. Assim, não podem vir a prosperar, Exma. Conselheira Relatora, as determinações veiculadas pela auditoria, na seção analítica pela mesma firmada, no

sentido de se buscar impor ao Chefe do Poder Executivo, ações que são do feixe de competência exclusiva do Poder Executivo.

III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS E DOS PROCEDIMENTOS ALUSIVOS À EMISSÃO DO RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO:

Inicialmente, antes de se vir a adentrar ao mérito, cabe tecer algumas considerações sobre o chamado **“Poder Regulamentar”** da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que *“dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA.”*

O Poder Regulamentar da E. Corte de Contas Estadual, encontra-se fundamentado no art. 3º, inciso II da Lei Orgânica do TCE, o qual dispõe que compete ao Tribunal de Contas **“expedir normas supletivas à administração sobre matéria de sua competência”**. Entretanto, este dispositivo legal carece de uma **interpretação conforme a Constituição**, a fim de se resguardar a sua legalidade e evitar os excessos. Dentro desta lógica, o **“Poder Regulamentar”** deverá vir a ser entendido dentro da competência administrativa normativa da Corte de Contas para editar atos normativos administrativos, a exemplo do seu Regimento Interno e atos ordinatórios, mas nunca atos de efeitos externos dirigidos a outros poderes, frise-se.

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.

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

Neste sentido, segundo o ilustre parecerista:

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

Tal entendimento decorre do princípio da legalidade, abrigado no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual, no que toca à administração pública e a seus agentes estarem obrigados a fazer apenas aquilo que a lei autoriza. Por certo que a “lei” deve ser entendida em sentido amplo, abrigando os regulamentos, entretanto somente a “lei”, em sentido estrito, pode inovar ou modificar a ordem jurídica e criar obrigações.

Ainda, segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, no parecer acima citado, os Tribunais de Contas seriam incompetentes para o exercício do poder regulamentar em sua acepção constitucional, trazendo os seguintes argumentos:

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

conclusão é que simplesmente não há a competência invocada pelo Tribunal de Contas.

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

Este tem sido o entendimento da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Estado da Bahia, objeto, inclusive, de manifestação do Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas que questiona os limites do exercício do poder regulamentar por parte do TCE ao editar a Resolução nº 107/2018, de 10 de outubro de 2018.

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.

O “caput” do art. 70 da Constituição Federal ao fixar a competência do Poder Legislativo para o exercício do controle externo, delimita o objeto deste controle, nos seguintes termos:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Para o exercício desta atribuição o Poder Legislativo conta com o auxílio das Cortes de Contas, com fulcro no art. 71 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

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

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

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 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, não cabendo, portanto, a expedição de determinações no âmbito da emissão de parecer prévio.

Assim, a Resolução nº 164/2015 inovou em seu art. 8º ao ter criado para o Controle Interno a obrigação de produzir relatórios e informações a fim de subsidiar que o Tribunal de Contas realize o controle de resultados, sem que haja previsão legal, para tanto. Extrapolou desta forma, o Egrégio Tribunal de Contas, o exercício do seu **“Poder Regulamentar”**. Outros artigos da já citada Resolução, também, transbordam este poder regulamentar impróprio e inviabilizam que seja realizada uma *interpretação conforme* do art. 3º, inciso II da já citada Lei Orgânica do TCE, pois, inovam, criam obrigações a ampliam competência, a exemplo do art. 11, inciso I que textualmente prevê a análise técnica dos mecanismos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas, atribuições que devem estar a cargo do Controle Interno, nos termos do art. 74 da Constituição Federal.

É preciso registrar que, no exercício de suas competências, o Controle Interno, não pode e nem deve estar submisso ao órgão de Controle Externo. Não cabe ao Tribunal de Contas fixar o modo, bem como quais documentos deverão ser produzidos pelo Controle Interno no cumprimento da sua missão constitucional, como exigido no art. 7º, inciso I, Anexo IV, pois tal exigência configura uma clara e flagrante interferência no exercício das atribuições do Controle Interno, reproduzindo uma situação que seria de subordinação do Controle Interno ao Controle Externo, situação essa, não agasalhada pelo ordenamento jurídico pátrio.

O apoio do Controle Interno ao Controle Externo, como fixado no art. 74, inciso IV da Constituição Federal não pode jamais significar relação de subordinação como bem pontuado pela Procuradoria Geral da República na ADI 5705, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina em relação ao art. 61-1 da Lei Complementar nº202/2000 daquele Estado. Em outras palavras, não cabe ao Controle Externo fixar como o Controle Interno irá produzir as informações necessárias ao cumprimento de sua competência. Não cabe ao Controle Externo ditar as regras de funcionamento do Controle Interno de cada Poder, sob pena de invasão de competência e burla ao sistema de freios e contrapesos essencial à manutenção do sistema democrático.

No tocante especificadamente à 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

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

Neste sentido, cumpre rememorar ter havido solicitação, firmada por e-mail, pela Exma. Procuradora Geral Adjunta, dirigida à equipe auditorial, de agendamento de reunião para que a PGE pudesse apresentar os números, as limitações e o escopo do projeto que precisaria ser desenvolvido, o qual carece de investimentos de grande monta, os quais o fundo de modernização da PGE, no momento, não dispõe.

Mais uma vez, restou observado que as informações solicitadas pela Corte de Contas, foram produzidas pela administração, entretanto, como já frisado, não cabe à Corte de Contas definir a metodologia ou o formato, pois tal exigência extrapola o plexo de sua competência, invadindo competência que é própria do Poder Executivo.

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

Cumprindo ainda, trazer à baila, o disposto no art.22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942), que orienta para a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sobretudo, considerado o exercício atípico do ano de 2020, em razão da pandemia mundial da covid-19, em que mesmo com toda a gama de problemas então enfrentados pela administração pública estadual, o Estado da Bahia se consagrou reconhecido nacional e internacionalmente, pela sua condução atuante e prudente, no

curso da pandemia. Aplicação dos princípios do consequencialismo jurídico e da primazia da realidade.

Traçados os aspectos gerais que se impõem ao reconhecimento de que o Chefe do Poder Executivo Estadual não é jurisdicionado do Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, bem como, de que à Corte de Contas, não cumpre a imposição de determinações destinadas àquele, urge o esclarecimento de algumas outras questões, abordadas na seção analítica apresentada.

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

Além de não ser cabível a expedição de determinações em sede de Parecer Prévio às Contas do Executivo, observa-se que há diversas propostas de determinações que invadem competência privativa do Executivo de apresentar de forma privativa e discricionária projeto de leis, bem como da Assembleia Legislativa para apreciá-los, buscando inserir-se em área estranha ao Controle Externo ao determinar a edição ou revisão de leis.

Como se pode constatar, a exemplo das propostas de determinação constantes nos itens 3, 4, 44, há a proposição de determinação para que o Chefe do Poder Executivo seja obrigado a editar leis.

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

Ao Governador do Estado, como dito, compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta

do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989), além de ter iniciativa privativa para apresentar projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa.

Cabe destacar que tal entendimento foi expressamente adotado pelo Egrégio TCE no julgamento do recurso da PGE por meio do processo TCE/001757/2020, cujo voto do Exmo. Conselheiro Relator Inaldo Araújo assim consignou:

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

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

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

Portanto, diante do entendimento aqui exposto, cumpre excluir tais determinações indicadas e apostas na seção analítica ora examinada.

Além disso, observa-se que há propostas de determinações que almejam interferir no mérito da política pública invadindo assim, o espaço de discricionariedade

pertencente ao Poder Executivo. Como exemplo, podemos citar a proposta de determinação constante do seguinte item:

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);

A Política Pública do Território de Identidade foi prevista em lei, ou seja, fruto de apreciação dos representantes do povo e não cabe, portanto, a interferência da Corte de Contas, sobretudo sob a forma de determinação acerca do mérito da política pública, ressalte-se.

Assim, ainda com mais razão tais propostas devem ser rejeitadas.

DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Considerando a exiguidade do tempo para análise e a extensão do trabalho realizado pela equipe de auditoria, a presente manifestação está concentrada nas “ressalvas” e em algumas das “determinações” sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de manifestação sobre algumas das recomendações propostas.

Inicialmente, cumpre registrar a excepcionalidade do ano de 2020, no qual houve a ocorrência da pandemia do Coronavírus que determinou a adoção de medidas restritivas, que impactaram as atividades dos particulares e também dos órgãos públicos no Estado da Bahia. No ano citado, foi necessária a concentração de esforços de todas as áreas nas medidas de enfrentamento à pandemia.

Além disso, considerando que o mundo foi surpreendido com tal ocorrência, sobretudo a partir de março de 2020 no Brasil, houve um necessário tempo para as devidas adaptações do serviço público estadual, inclusive em razão do não funcionamento presencial dos órgãos públicos por diversos períodos, o que dificultou a realização normal dos trabalhos da Administração Estadual.

Outrossim, os órgãos públicos sofreram com a imposição de diversos períodos de afastamentos do serviço público presencial, ao longo do ano de 2020, inclusive com falecimentos de servidores, o que impactou no desempenho das funções administrativas.

Assim, é mister destacar que as contas do exercício de 2020 devem ser interpretadas em tal contexto. Portanto, em tal cenário adverso há de ser ponderado em cada achado a dificuldade para a implementação de novas medidas administrativas para sanar ocorrências pretéritas e até mesmo a necessidade de adiar certas ações, tendo em vista o foco da Administração Estadual em salvar vidas, concentrando os gastos nas medidas essenciais e necessárias para o enfrentamento da pandemia do covid-19.

Quanto ao Relatório da Auditoria cumpre registrar que o Estado da Bahia atende integralmente a todos os parâmetros estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os gastos mínimos com educação e saúde, além dos limites com gastos de pessoal e de endividamento.

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

Como já dito, necessário recordar que o país no ano de 2019 ainda sentia reflexos da grave crise econômica e, por consequência, o Estado da Bahia. A pandemia no ano de 2020 aprofundou a crise, ocasionou aumento de desemprego e de arrecadação, o que ensejou a necessidade de repasse pela União, aos Estados, por meio da Lei Complementar 173/2020.

Ressalte-se que, apesar de tal realidade, o Estado da Bahia percorreu o exercício de 2020 dentro da legalidade e honrando seus compromissos, o que demonstra gestão séria e responsável do ponto de vista fiscal.

Necessário rememorar que a Lei Complementar 173/2020 estabeleceu uma série de vedações acerca da contratação de pessoal efetivo pelos Estados, bem como da criação

de cargos até 31 de dezembro de 2021. Portanto, não há como ignorar as disposições da referida Lei no exercício de 2020 e exigir o suprimento de cargos pelo Estado no presente momento.

Portanto, qualquer análise e deliberação deve ser condicionada às limitações decorrentes do enfrentamento de tal pandemia, além das flexibilizações estabelecidas com a decretação de estado de calamidade estadual, a exemplo do art. 65, incisos I e II, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das disposições da Lei Complementar 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), bem como as flexibilizações determinadas pelo STF no julgamento da Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6537.

Nesse contexto, afigura-se necessário frisar que a análise da nominada gravidade mencionada nos achados de auditoria deve ser realizada, sem distanciamento dos preceitos elencados na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.665/2018) que, em seu art.22 assim dispõe;

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

§1º - Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

Não por outra razão, a Auditoria concluiu no sentido da aprovação das contas, ainda que com a aposição de ressalvas. Registre-se que, quanto às ressalvas, com a devida *venia*, não compartilha o Estado da Bahia, do mesmo entendimento.

Diante dos argumentos a seguir elencados, o Estado da Bahia manifesta-se pela aprovação das contas com a expedição das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Aspectos Relevantes da Seção Analítica

Ressalvas apresentadas pela Auditoria

“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;”

Em relação ao citado item, cabe reiterar as alegações apresentadas ao pedido de informações da Auditoria acerca do chamado “Poder Regulamentar” da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que “dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA.”

É fundamental aclarar que ao definir no Anexo II da Resolução 164 o elenco de informações a serem apresentadas na prestação de contas do Governador, o TCE está, em verdade, preestabelecendo, material e formalmente, requisitos para processos e produtos desenvolvidos pelo Poder Executivo! Importante ressaltar que não se trata de juntar informações que são produzidas no exercício regular das competências atribuídas ao Órgão Central de Planejamento, mas sim de estabelecer requisitos a serem atendidos por processo e produto sem que exista base legal que torne isto exigível.

Por não haver outras informações a serem acrescentadas, reiteramos as respostas, por item apontado como ausente, referentes ao Anexo II, as quais já foram apresentadas pela SEPLAN ao TCE, na fase anterior ao fechamento do relatório.

- a) 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) que é verificado no processo e exibido e comentado no Relatório, produto da avaliação, cuja versão preliminar foi disponibilizada ao TCE, por meio do Ofício nº 36/2021, de 19/04/2021, endereçado ao Coordenador de Controle Externo – 7ª CCE.

b) Avaliação do desempenho dos diversos órgãos do Governo do Estado na execução de seus Programas.

A Avaliação de Desempenho é um componente essencial no ciclo do planejamento e gestão estratégica, compreendendo a apreciação sistemática e objetiva do valor ou mérito de um Programa de Governo quanto aos aspectos de execução e resultados.

Ocorre que 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”*.

c) Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e os resultados delas decorrentes.

A governança do PPA é operacionalizada por meios dos processos/atividades destacados abaixo, cuja execução em 2020, ainda que com alguma flexibilização devido ao imprevisto da situação de pandemia no país, produziu e disponibilizou informações no Fiplan e site institucional, 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.

d) Avaliação quanto à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme a execução financeira e física, no que se refere aos Programas Prioritários.

Não há propriamente “Programas Prioritários”, mas sim recortes de Programas, que contemplam um conjunto de Iniciativas/Compromissos, cujas Ações Prioritárias vinculadas dão execução às Prioridades da Administração no exercício.

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.

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.

Consoante a finalidade definida no Inciso III, do artigo 2º, do Regimento Secretaria do Planejamento, aprovado pelo Decreto nº 16.489/2015: “analisar, avaliar e consolidar as propostas orçamentárias dos órgãos, entidades e fundos do Estado, com base no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias”, 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), vide exemplo anexo.

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 a eles 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.

No processo de elaboração do PPA a compatibilidade entre a Meta e o Compromisso, a Iniciativa e o Compromisso e a Meta e Iniciativa entre si, é avaliada pela APG setorial e pela SPE/Seplan como parte das condições para a aprovação da proposta setorial encaminhada.

No tocante à programação da Ação Orçamentária, seja no processo de elaboração da LOA ou de modificação orçamentária (PMO), há um subprocesso preliminar e obrigatório, denominado “Definir Ação”, no qual tanto a SPO/Seplan quanto a SMA/Seplan observam o requisito da compatibilidade entre a Ação e a Iniciativa do PPA.

Assim, o Estado da Bahia, por meio da 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 à 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).

Portanto, com base na argumentação ofertada requer o afastamento de tal ressalva.

“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, conseqüentemente, 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;”

Além das considerações formuladas no tema precedente, acerca do presente item cabe destacar que a incorporação de medidas para o aprimoramento do planejamento e, por conseguinte, do monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos Programas de Governo tem sido um esforço continuado da Seplan, desde a adoção do atual modelo conceitual do PPA, a partir do ciclo 2012-2015. Para o ciclo 2020-2023 foram concluídas as atualizações dos manuais e customizações de funcionalidades do Fiplan, decorrentes da análise e melhoria dos processos do Sepege impactados pelas medidas de aprimoramento.

“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;”

Em relação à renúncia de receitas e a base para acompanhamento, vale destacar que, quanto ao número de Protocolo Assinados e números projetados, Protocolo de Intenções não é sinônimo de incentivo concedido e receita renunciada.

O referido documento faz parte de uma das etapas da solicitação do benefício fiscal, conforme descrito no Capítulo IV, da Habilitação ao Programa, do Decreto 8.205/02, que descreve as etapas que a empresa precisa cumprir, para ter o benefício concedido. Entre elas estão apresentar Projeto de Viabilidade Econômica Financeira, e, após a sua análise, é indicado o seu enquadramento e levado ao Conselho Deliberativo do Desenvolve para referendar o benefício. Assim parte das empresas que assinam Protocolo, nem sempre avançam para próxima etapa.

Quanto à fragilidade no monitoramento, apesar da Auditoria alegar ausência sistemática de acompanhamento, em virtude de não serem elaborados o relatório de acompanhamento individual anual das 12 empresas, vale informar que este monitoramento é realizado, também, através dos formulários anuais respondidos, em conjunto com documentação comprobatória das informações (Balanço Patrimonial, DRE, e Guia do FGTS ou Caged).

Assim quando é identificado a superação do investimento projetado, a empresa é acompanhada principalmente pelo formulário, comparando em uma tabela os seus níveis de investimento, faturamento, produção e geração de empregos, havendo alguma discrepância é elaborado novo relatório individual e submetido ao parecer da Secretaria executiva do Conselho do Desenvolve.

Ainda em relação às 12 empresas com maior renúncia, apesar de não ter relatório de acompanhamento de todos os anos, 92% responderam formulário de acompanhamento, durante o período de 2017 a 2020. Em relação aos investimentos vale mencionar, que 67% das referidas empresas, já atingiram os níveis previstos e até ultrapassaram, e as 33% restantes são projetos ainda em período de estabilização.

Em relação a tal ressalva, a Auditoria propõe a expedição das seguintes 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);

- 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.

Acerca de tais determinações propostas, é importante relatar que, juntamente com o formulário de acompanhamento preenchido pela empresa, é enviada documentação comprobatória, como: Balanço Patrimonial, Relatórios de Auditorias Internas e Caged ou GRF. Ademais, sempre que é elaborado um relatório de acompanhamento, o ponto investimento é analisado com base no valor informado espontaneamente pela empresa no

formulário, comparado com o valor presente na documentação comprobatória apresentada, inclusive, se restar alguma dúvida, por parte do técnico que analisa a documentação e elabora o relatório de acompanhamento, é solicitada documentação complementar à empresa, ou até mesmo é realizada visita técnica.

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;

Tal ressalva engloba diversos subitens que serão esclarecidos a seguir.

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

Relativamente à criação de subelementos específicos relativos a encargos moratórios, há informação da SEFAZ, por intermédio da Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público - DICOP, no sentido de que providenciará a criação dos mesmos. Entretanto, a mudança da sistemática de liquidação para que seja possível a liquidação com mais de um subelemento, requer um tempo maior em função das diversas demandas atualmente em andamento, principalmente as adaptações necessárias para a padronização das fontes de recursos, que ensejará alterações volumosas em todo o FIPLAN e o prazo estabelecido da Portaria Conjunta STN/SOF n.º 20/2021, de 23/02/2021 é início de 2023. Ainda assim, há informação que será solicitada à área de tecnologia a inclusão no planejamento de alterações no FIPLAN.

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

Insuficiência no repasse de Concessão para Empenho (CON), a cargo da SEFAZ;

Com relação a este tema, em resposta à Notificação CG Nº 75 – OS 103/2020, decorrente da Ordem de Serviço nº 103/2020, foi abordado o processo de liberação de cotas para empenho de despesas com pagamento de concessionárias de serviços públicos e a prioridade na liberação para o pagamento tempestivo. Na referida resposta foi mencionada a criação de tipo de gasto específico, a autorização de concessão mensal prévia e a complementação para atender pedidos suplementação de valores, nos seguintes termos:

“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 despesa, 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.”

Foi ainda exposta a ação implementada para o exercício de 2021, da automatização da concessão para o tipo de gasto de concessionária de serviços públicos, com o objetivo de eliminar qualquer possibilidade de atraso na concessão de tais despesas, no caso de pedidos de complementação, visto que, apesar de haver autorização prévia para o atendimento imediato de tais solicitações, há um tempo entre a identificação da necessidade de complementação pela unidade que executa a despesa e o seu atendimento.

A ação demonstra o interesse do Estado da Bahia, por meio da SEFAZ, que tais pagamentos ocorram tempestivamente, pois há o objetivo comum de se evitar a incorrência de juros e encargos com pagamentos em atraso, o que afasta a ressalva indicada.

Insuficiência de Autorização de Repasse de Receita (ARR), também a cargo da SEFAZ

De acordo com a rotina de competências atribuídas à Diretoria do Tesouro, são elencados os repasses financeiros, através da liberação de ARR, para o pagamento das liquidações executadas pelas unidades orçamentárias, com recursos do Tesouro, nas DRS 0100, 0114, 0300.

Desta forma, as liberações financeiras através de ARR, para pagamento das Liquidações do tipo de gasto 4 - Concessionárias, são efetuadas diariamente, englobando todas as LIQs com suas respectivas LIBs já executadas no FIPLAN, disponíveis assim para o repasse.

Cabe salientar que, entre as etapas da execução orçamentária, realizadas nas diferentes Unidades do Estado, a conclusão do processo ocorre quando do pagamento ao credor, procedimento executado nas UOs, após o repasse financeiro de suas respectivas Liquidações, via ARR, realizado pela SEFAZ.

Ainda assim, e conforme tabela abaixo, verifica-se que cerca de 95% do total das liquidações e cerca de 96% dos recursos financeiros do tipo de gasto 4 – Concessionárias nas fontes 100, 300 e 114, administradas pelo Tesouro, tiveram seus pagamentos concluídos em prazo igual ou menor que cinco dias das respectivas liquidações.

Tipo de gasto 4 - Concessionárias – Fontes 100, 300 e 114

Evolução de LIQ para NOB – Exercício 2020

DR	LIQs incluídas		LIQs pagas em até 5 dias		Pagas / Incluídas	
	Qt. LIQs	Vlr. LIQs	Qt. LIQs	Vlr. LIQs	Qt. %	Vlr. %
100	7.589	R\$ 94.507.111,43	7.203	R\$ 90.340.395,14	94,9%	95,6%
300	18	R\$ 3.499.858,07	17	R\$ 2.275.273,52	94,4%	65,0%
114	1.242	R\$ 49.360.956,42	1.194	R\$ 48.730.156,41	96,1%	98,7%
TOTAL	8.849	R\$ 147.367.925,92	8.414	R\$ 141.345.825,07	95,1%	95,9%

Fonte: FIPLAN

Ressalte-se que selecionamos um intervalo de cinco dias corridos, o que inclui eventuais dias não úteis, como feriados e finais de semana. Nesse ciclo, apenas a ARR é de responsabilidade da Diretoria do Tesouro, na SEFAZ, sendo a LIQ, a LIB e a NOB de responsabilidade das diversas Unidades.

Especificamente quanto à fonte 130, além da necessidade de que, no FIPLAN, as LIQs estejam com as respectivas LIBs, há o envio diário, pelo Gabinete da SESAB ao Gabinete da SEFAZ, da relação de LIQs para as quais está autorizada a liberação de ARR. Apenas após essa autorização, com a relação correspondente, tramitar pelos dois Gabinetes, é que as respectivas ARRs são liberadas.

Como evidência desse procedimento, a tabela a seguir traz uma amostra de LIQs do tipo de gasto 4 - Concessionárias vinculados à Fonte 130, no Exercício 2020, com as respectivas datas de solicitação, pelo Gabinete da SESAB, e datas de liberação das ARR correspondentes.

Tipo de gasto 4 - Concessionárias – Fontes 130

Datas de Solicitação e de Liberação de ARR – Exercício 2020

Número da LIQ	Valor da LIQ	Data da solicitação (e-mail)	Data da ARR
1960100032000006200	161.786,68	18/02/2020	18/02/2020
1960100032000005883	3.207.622,98	13/02/2020	14/02/2020
1960100032000011875	2.284.451,31	06/03/2020	06/03/2020
1960100032000019094	4.262.229,02	03/06/2020	03/06/2020
1960100032000032589	4.080.128,30	01/07/2020	01/07/2020
1960100032000049971	218.504,95	31/08/2020	31/08/2020
1960100032000055198	4.362.067,06	21/09/2020	21/09/2020
1960100032000068206	3.509.057,07	12/11/2020	12/11/2020
1960100032000077019	3.679.204,76	15/12/2020	15/12/2020
1920100012000018381	53.366,16	15/12/2020	16/12/2020

Fonte: FIPLAN, SEFAZ/SAF/DEPAT

Os esclarecimentos acima ratificam a afirmação da SEFAZ de priorização dos processos relacionados à liberação de recursos financeiros relacionados a contas de concessionárias de serviço público e refutam a conclusão da auditoria de uma “insuficiência de ARR” para esse tipo de gasto.

Insuficiência orçamentária na LOA 2020, a cargo da SEPLAN e das unidades.

Inicialmente cabe esclarecer a maneira pela qual são construídas as cotas orçamentárias de dado exercício. O ciclo da programação orçamentária anual começa a partir do mês de março, quando são iniciados estudos e prospecções para as estimativas das receitas e dos grandes agregados de despesa para o ano subsequente, quais sejam: **Pessoal, Dívida, Custeio e Investimentos**. Estas informações são trabalhadas para compor o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO, notadamente para a elaboração das metas fiscais e, posteriormente, podem ainda ser atualizadas em julho para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA.

As despesas com **Pessoal** são trabalhadas conjuntamente com a Secretaria da Administração, que, por coordenar esta política, tem conhecimento pleno dos principais eventos que impactam no seu crescimento. A **Dívida Pública** é trabalhada pela Secretaria da Fazenda pelos mesmos motivos. 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). Por fim, os **Investimentos**, sendo estes ainda segregados em contrapartidas, atividades finalísticas e projetos (distinguindo-se os novos daqueles em andamento).

As despesas de **Pessoal**, **Dívida** e os **Investimentos** (para as ações que comportam contrapartida ou que se referem a projetos em andamento), são estimados por ação orçamentária já que as informações são trabalhadas neste nível, sendo de fácil verificação por ações.

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 analisa 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** sejam processos naturais, atinentes à própria dinâmica da gestão orçamentária, onde os déficits identificados são financiados mediante remanejamento de recursos entre as ações da programação.

Ratificamos que o conjunto das modificações orçamentárias para financiamento das ações de concessionárias foi atendido de maneira tempestiva e, por esta razão, respeitosamente, discordamos de que este seja um dos motivos principais para pagamento de encargos moratórios. Portanto, não se trata de questão unicamente orçamentária, tendo sido constituído um GT multisetorial, através da Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/SEPLAN/SESAB/SEC/SSP nº 003/2020, publicada no Diário Oficial do Estado em 08/12/2020, para o desenvolvimento de ações visando viabilizar a centralização do pagamento na SAEB das contas de consumo de água e energia elétrica da SESAB, SEC e SSP.

Dentre os objetivos pretendidos com o referido normativo, destaca-se a necessidade da continuidade das tratativas relacionadas à redução do pagamento de juros e multas das contas de consumo das concessionárias, em atendimento ao Decreto Estadual nº 19.551, de 20/03/2020, que estabelece as medidas para a gestão das despesas de custeio e pessoal, para o enfrentamento de emergência da saúde pública.

De toda maneira, o Estado da Bahia reconhece a legitimidade da preocupação manifestada, não se eximindo de buscar aprimoramento e aperfeiçoamento de suas práticas de trabalho. Por este motivo, doravante, já nas orientações do PLOA 2022, busca-se reforçar as análises programáticas das despesas de concessionárias, para assegurar ainda mais, por ação, valores que atendam com mais precisão a execução destas despesas.

2.6.3.2.3 Impossibilidade de apurar os encargos moratórios relacionados à dívida pública passiva

Relativamente aos pagamentos que totalizaram R\$ 2.142.545,00, a auditoria afirma “que esses pagamentos, por possuírem natureza de encargo moratório, deveriam ter sido informados para a Auditoria quando da primeira solicitação”.

Cabe esclarecer que a SEFAZ não incluiu tais pagamentos na informação prestada ao TCE pelo fato de ter havido, por parte desta equipe, o entendimento de que a sua natureza não estaria contemplada no escopo da solicitação inicial. Tais pagamentos foram referentes à comissão à instituição financeira, o BB, por execução de

contragarantia, autorizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, em operações de crédito externas, não se caracterizando como juros de mora, como consta daquela solicitação.

Nas solicitações seguintes sobre a mesma questão (nº 28 e nº 75), essa divergência de entendimento foi sanada, tendo sido prestados todos os esclarecimentos necessários.

Quanto ao ajuste correspondente, para apropriação desse montante como amortização antecipada da dívida, em face da impossibilidade de realização ainda no Exercício 2020, o ajuste contábil foi realizado no Exercício 2021, através da NLC 80101.0000.21.0000004-7, baixando o estoque da dívida contratada.

Acerca da origem de tais desembolsos, bem como os demais encargos moratórios da dívida pública no Exercício 2020, o Estado, por meio das informações prestadas pela SEFAZ, reitera as informações apresentadas em atendimento às três solicitações acima citadas, especialmente as que acompanham o Ofício GAB/CG nº 216/2020 (processo SEI 013.7252.2020.0030208-34), em que se contextualizam as incertezas econômicas, bem como sociais e sanitárias, que marcaram o período inicial da pandemia de COVID-19 no Estado da Bahia, no País e no mundo inteiro.

2.6.3.2.4 Pagamento de encargos moratórios decorrente de inconsistências no Sistema RH Bahia

Os encargos pagos no exercício 2020 decorrem de inconsistências anteriores à implementação do sistema RH Bahia, em face da inexistência de controles precisos no que tange a estes lançamentos. A partir da implementação do RH Bahia, foi possível identificar e, conseqüentemente, corrigir aquelas situações que se encontravam pendentes, relativas a exercícios anteriores.

A existência de falhas pontuais verificadas após o “go-live” do referido sistema são naturais diante da magnitude da Folha de Pagamento do Estado da Bahia, bem como do grande volume de dados a serem migrados, incumbindo aos Órgãos a verificação e validação dos dados relativos aos seus quadros funcionais.

Cabe ressaltar que tais encargos, portanto, não decorrem de erros do Sistema RH Bahia, já que este tem se mostrado como uma solução robusta e adequada para gestão da folha de pagamento e demais informações de Recursos Humanos do Estado. Apesar de toda a segurança proporcionada pelo sistema, no entanto, eventuais inconsistências de caráter pontual podem ocorrer, em função de falhas operacionais.

Por esta razão, a verificação de dados é realizada periodicamente, a partir de trilhas voltadas à identificação de inconformidades residuais que porventura permaneçam. Sempre que alguma inconsistência é identificada, a situação é imediatamente comunicada aos Órgãos para adoção das medidas cabíveis. Assim, o sistema de recursos humanos adotado pelo Estado da Bahia permite uma constante evolução, proporcionando, cada vez mais, segurança em seus processos de controle.

Em específico, no que tange aos valores relativos aos médicos residentes, embora este represente uma parcela de menor expressão frente ao montante das contribuições a título de INSS, a inconsistência foi imediatamente identificada e comunicada ao Órgão de origem. Entretanto, o lapso temporal natural decorrido entre a identificação e a solução da inconsistência, lapso este decorrente do rito adotado nos processos de pagamento, implicou no aumento do montante de juros e multas a serem pagos em função daquela situação.

Por fim, em relação às situações relativas à Secretaria da Educação, ressaltamos que, em decorrência do fluxo operacional adotado na alocação de seus contratados, existe um descompasso entre o desligamento de seus servidores e sua efetiva comunicação, o que gera a emissão de Guias de Recolhimento de FGTS e Previdência Social – GFIP's retificadoras.

Ressalte-se, por relevante, que as medidas saneadoras ao quanto apontado, especialmente no que tange ao aperfeiçoamento dos controles relacionados a transmissão das GFIP's vem sendo adotadas pelos Órgãos envolvidos.

Por fim, considerando a grandeza do valor global da folha de pagamentos do Estado da Bahia, o valor pago a título de juros e multas mostra-se de menor expressão em relação ao referido montante. Ademais, está o sistema RH Bahia em constante aprimoramento, proporcionando uma melhoria contínua de seus controles, razão pela qual a ressalva citada não deve prosperar.

“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;”

Fundamentação Legal do DEA executado

Para esclarecer o apontamento sobre esta sugestão de ressalva com relação à execução de despesas de exercícios anteriores executadas em 2020 faz-se necessário, inicialmente, esclarecer alguns pontos que constam no item 2.6.3.5 da seção analítica do Relatório das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia.

No próprio texto do item 5 da sugestão de ressalva já consta um indicativo de que houve execução de DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Analisando o item 2.6.3.5, pode-se ter uma melhor percepção do entendimento do Tribunal sobre o referido artigo:

“Ocorre que, nesses processos analisados pela Auditoria, a existência de contrato vigente demonstra que a utilização desse elemento de despesa é irregular. Os requisitos indicados na norma legal não foram respeitados, tendo em vista o conhecimento prévio da despesa, o que é atestado pela apresentação de notas fiscais pelo prestador do serviço no próprio exercício ao que se refere a despesa.”

O Tribunal considera a utilização deste elemento de despesa como irregular, pelo fato que gerou a despesa ter sido conhecido ainda no exercício financeiro de 2020, alegando não haver enquadramento no artigo 37 da Lei 4.320. Neste sentido, faz-se necessário abordar o conteúdo do artigo 37, visto que ele é que justifica a existência das despesas de DEA:

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

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

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

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

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

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

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha este deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente. “

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

Assim, para se ter a adequada interpretação deste tipo de despesa previsto na Lei 4.320, precisa se ter a correta compreensão do Direito Financeiro vigente no ordenamento jurídico, e as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

A Lei 4.320 trata do orçamento público, com todos os seus princípios e regras, e, no caso da despesa, as suas etapas de execução. Ou seja, a Lei 4.320, a qual já possui 56 anos de vigência, traz as regras específicas de orçamento público. Neste sentido, a sua interpretação precisa considerar isso. Este ponto será bastante abordado ainda, mas quando o texto do art. 37 da Lei 4.320 menciona **“os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”**, ele está se referindo às despesas que, embora o seu fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores, no orçamento o seu reconhecimento está se dando no exercício atual.

Portanto, não haveria outra forma de reconhecer tais obrigações se não através de uma rubrica referente à exercícios anteriores. Isso é importante por que o Relatório Analítico, no item 2.6.3.5 aborda em diversos momentos, enfatizando que há situações que já se conhecia a obrigação no exercício de sua referência, no caso em questão em 2019,

por exemplo, e que, portanto, na linha de raciocínio construída pelo TCE, não teria previsão na Lei 4.320, conforme trecho a seguir:

“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:”

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

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

O mero reconhecimento de que um fato gerador existiu não se traduz em irregularidade no uso do elemento 92, tendo em vista que o que importa para o uso desse elemento é a não existência de um empenho válido no exercício anterior, obrigando o ente a registrar em elemento próprio a dotação para sanar estes casos, o qual percorrerá o ciclo orçamentário da despesa normalmente no exercício posterior, em completa consonância com a Lei 4.320, cujo enfoque é orçamentário e não se confunde com os aspectos patrimoniais.

Observa-se que a análise de todo o conteúdo do MCASP, estes conceitos ficam claros, pois há a definição 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 mundo 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”. Este reconhecimento não é contratual ou patrimonial. A Lei está abordando o reconhecimento orçamentário, o qual se dá na despesa que é legalmente empenhada naquele orçamento.

“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.”

Em verdade, a resposta para este entendimento que TCE mantém na análise das contas de Governo deveria ser um questionamento ao próprio Tribunal, para ser esclarecido, nos casos analisados pelo TCE referentes a Despesas de Exercícios Anteriores, como o Estado deveria executar tais pagamentos, considerando que o fato gerador da despesa tenha ocorrido em exercícios anteriores.

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.

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

Ressalta-se que em âmbito Federal o artigo 37 da Lei 4.320 foi regulamentado pelo Decreto nº 65.115, de 15 de janeiro de 1968. Observa-se que o referido Decreto expõe as hipóteses de DEA previstas no caput do artigo 37 da Lei 4.320, determinando a competência para o seu reconhecimento:

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

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

I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las que não se tenham processado na época própria.

II - despesas de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

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

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

No âmbito estadual há o Decreto 181-A, de 09 de julho de 1991, que regulamenta a execução de despesa de exercícios anteriores. Observa-se que em seu artigo 2º, o referido Decreto aborda a competência para o reconhecimento das despesas e ainda a exigência de apuração das responsabilidades:

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

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

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

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

2 – Ações do Estado para as Despesas de Exercícios anteriores

Outro ponto que merece uma manifestação é quando o Tribunal, no quadro de acompanhamento das Recomendações feitas no relatório de 2019, informa que não foi tomada nenhuma providência com relação às despesas com DEA:

“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.”

Neste sentido, corroborando com os argumentos já expostos com relação à fundamentação legal da execução da despesa pelo elemento 92, serão listadas as ações desenvolvidas para dar maior transparência ao gasto com despesas de exercícios anteriores, com o objeto de melhorar o seu controle e dar transparência para haver a adequada fiscalização pelos órgãos de controle.

a. Criação do campo de fundamentação legal

Com o objetivo de demonstrar às diversas unidades gestoras do Estado sobre as regras legais para a execução das DEA, foi criado no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN o campo de fundamentação legal para as despesas executadas no elemento 92.

A fundamentação legal se refere às três hipóteses de execução de despesa de exercícios anteriores previstas no art. 1º do Decreto Estadual 181 A:

“I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha sido deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.”

A implementação deste campo foi feita com o objetivo de gerar os seguintes benefícios no controle das DEA:

- Necessidade maior de análise das unidades para o adequado enquadramento da fundamentação legal do DEA;
- Demonstrar as repercussões previstas na legislação, a qual possui níveis de competência para o reconhecimento e necessidade de apuração de responsabilidade diferenciados, a depender do enquadramento do DEA
- Facilitar a prestação de contas das unidades aos órgãos de controle, quando houver demanda de informação do DEA e sua fundamentação legal;
- Servir como ferramenta para os órgãos de controle interno e externo no controle destas despesas, para apuração da responsabilidade

Conforme exposto, tal medida visa gerar benefícios permanentes no controle da execução das despesas de exercícios anteriores, de forma a auxiliar o ordenador de despesa na gestão de seu orçamento, de forma a reduzir as despesas com DEA, além de permitir um maior nível de detalhamento da informação para os órgãos de controle.

b. Criação de tipo de gasto específico para as Despesas de Exercícios Anteriores

Para elaboração da programação financeira de desembolso, o orçamento é fracionado em tipos de gastos no cronograma mensal de desembolso.

Assim, para melhor evidência das despesas de exercícios anteriores no cronograma de desembolso, em 2019 foi criado um tipo de gasto específico para o DEA. Tal medida permite à SEFAZ conhecer o quanto cada unidade está comprometendo nos

demais tipos de gastos, quando da realização das alterações orçamentárias, para suplementar as despesas com o elemento de DEA.

3 – Redução da despesa de DEA do Poder Executivo

A tabela a seguir demonstra a análise da evolução das despesas com DEA do Poder Executivo nos últimos cinco exercícios.

Análise da Despesa com DEA no período de 2015 a 2020

Exercício	Orçamento atualizado	Empenhado elemento 92	%
2015	40.930.239.362,00	1.555.853.524,90	3,80%
2016	44.609.692.314,00	1.642.618.530,04	3,68%
2017	46.103.247.047,00	1.605.663.752,45	3,48%
2018	45.750.688.627,00	1.077.354.955,69	2,35%
2019	47.423.013.903,00	1.243.195.629,37	2,62%
2020	50.339.653.989,00	1.226.031.634,14	2,44%

Fonte: FGWeb

Observa-se uma tendência de redução do uso do elemento 92 – DEA pelo Poder Executivo, pois, apesar de ter ocorrido um pequeno crescimento em 2019, os valores em 2020 novamente apontam para uma utilização proporcional cada vez menor desse elemento (2,44% do orçamento atualizado do Poder Executivo).

Ainda com relação à evolução das despesas com DEA, o Relatório Analítico aborda, entre outras Secretarias, a Saúde, que possui o maior valor de DEA executado. A tabela a seguir demonstra a execução do orçamento da Secretaria de Saúde.

Análise da Despesa da Secretaria da Saúde em 2020

Ano	Orçado Inicial	Orçado Atual	Empenhado
2020	5.812.086.011,00	7.580.390.292,00	7.031.587.108,35

Fonte: FGWeb

Em 2020, do orçamento inicial de 5,8 bilhões nas diversas fontes de recursos, ocorreram suplementações neste orçamento no valor de 1,8 bilhão de reais, alcançando um orçamento final de 7,6 bilhões de reais. Ressalta-se que há gastos de saúde que são impulsionados pela arrecadação de impostos e de transferências de impostos, e o gastos precisam oscilar na medida em que a receita vai sendo arrecadada, ou com um valor acima do esperado, ou por uma queda de arrecadação. Ocorre que a despesa não possui esta característica de flexibilidade, havendo uma regularidade em função da capacidade de atendimento de saúde que o Estado alcançou.

A tabela a seguir demonstra a evolução do DEA na Secretaria de Saúde, e o percentual com relação ao orçamento atualizado.

Análise da Despesa da Sec. da Saúde com DEA no período de 2015 a 2020

Exercício	Orçamento atualizado	Empenhado elemento 92	%
2015	4.971.229.044,00	515.701.079,50	10,37%
2016	5.381.842.367,00	469.959.308,15	8,73%
2017	5.723.689.450,00	521.737.754,07	9,12%
2018	5.933.330.316,31	508.735.528,30	8,57%
2019	6.381.241.463,00	570.028.750,52	8,93%
2020	7.580.390.292,00	558.112.962,02	7,36%

Fonte:

FGWeb

No período analisado, após alguns anos de relativa estabilidade, o percentual de despesas empenhadas no elemento 92 sofreu uma redução proporcional notável na Secretaria em questão. Importante salientar que o orçamento atual sofre uma evolução natural, em função das vinculações que existem para a aplicação em saúde, em consequência do incremento das receitas arrecadadas.

O caso da Secretaria de Saúde é importante para demonstrar o esforço do Estado em reduzir as despesas com o DEA. Principalmente pelo fato de a Saúde ser a secretaria que possui maior representatividade deste tipo de despesa.

Além disso, há uma clara demonstração de que a redução das despesas de DEA depende da ação na gestão de cada unidade orçamentária, visto que o orçamento inicial foi suplementado de forma significativa, e ainda assim há a ocorrência do DEA. Se fosse executada apenas a despesa fixada inicialmente no orçamento, haveria uma boa economia orçamentária. Neste sentido, não entendemos que a despesa com DEA, diante dos esforços demonstrados aqui, podem fundamentar uma ressalva nas contas do governador, devendo ser apurada a responsabilização em cada pasta que origina esta despesa.

Temos ainda que considerar, apesar de reconhecermos que a legislação deve prevalecer, que as necessidades são ilimitadas. No caso da área de saúde pública, este valor de DEA é um débito que precisa ser mitigado de forma escalonada, para não comprometer a prestação de serviços correntes. Há ainda que se considerar que tais valores são o resultado de um esforço do Estado em alcançar uma melhor condição de atendimento de saúde à sociedade. Neste aspecto, caso não houvesse a adequada aplicação destes recursos demonstrados na área de saúde, o Estado da Bahia não teria a atual condição de enfrentar as dificuldades imposta pela perversa crise de saúde pública que todo o país está enfrentando. Comparando com estados do mesmo porte, o Estado da Bahia vem demonstrando uma boa reação para este enfrentamento, fato que não está ocorrendo com estados que já possuíam um déficit na capacidade de atendimento regular da sua área de saúde.

Novamente resguardando a necessidade de atendimento a toda as exigências legais, inclusive com relação às despesas de exercícios anteriores, podemos ponderar que todos estes gastos que estão sendo demonstrados na Secretaria de Saúde, inclusive no elemento 92, apesar de se referirem a despesas com fato gerador em exercícios anteriores, geraram resultados em exercícios futuros, neste caso em específico, no exercício de 2020, no enfrentamento desta pandemia. Mesmo sendo este argumento apenas filosófico, é útil para ponderarmos sobre a necessidade de uma resolução das despesas de exercícios

anteriores de forma gradual e responsável, na busca pela adequada execução do orçamento do estado.

Por tudo o que foi exposto, buscamos aqui a sensibilização deste Tribunal, demonstrando o enquadramento legal para as DEA executadas pelo Estado, em conformidade com a Lei 4.320 e o Decreto Estadual 181 A, evidenciando que o Estado vem atuando no maior controle e na redução das despesas de exercícios anteriores, dando maior transparência à fundamentação legal, permitindo uma melhor atuação dos órgãos de controle interno e externo, não compreendendo ser coerente a sugestão de ressalva nas contas do governador.

“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;”

Em relação a SESAB, a 7ª Coordenadoria de Controle Externo, visando dar cumprimento à Ordem de Serviço nº 103/2020, expediu Ofício para apresentar motivação circunstanciada e disponibilizadas as respectivas evidências que justifiquem a execução de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, ocorridas no Exercício de 2019, no valor de R\$ 558,1 milhões, tendo sido os saldos de dotações ao final de 2019, de R\$ 215,4 milhões, e, portanto, superando em R\$ 342,7 o saldo orçamentário do final do exercício anterior.

As Despesas de Exercícios Anteriores são despesas orçamentárias executadas para cumprimento do artigo 37 da Lei 4320/64: reconhecimento da obrigação de pagamento pela autoridade competente de despesas que não se tenham processadas na época própria; de compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, e de Restos a Pagar com prescrição interrompidas. No exercício sob exame, as despesas

orçamentárias a esse título somaram R\$ 558,1, dos quais, R\$ 556,9 milhões da Unidade orçamentária FESBA e R\$ 1,2 milhão da Unidade Orçamentária HEMOBA.

O orçamento público é um instrumento de planejamento que estima as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do exercício seguinte à sua elaboração e aprovação, e com base nessa expectativa, autoriza um limite de gasto a ser realizado com tais recursos. E, como o limite de gastos autorizados, ou seja, as **despesas fixadas**, para serem realizadas, necessitam de recursos financeiros, sabidamente o legislador já previu possibilidades de corrigir “despesas insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária”.

Fazendo uma analogia com a atividade empresarial, **as despesas fixas** do ente público são aquelas intrinsecamente ligadas ao maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, refletindo a competência institucional do órgão e guardando relação com as respectivas Secretarias, e que não variam com a quantidade de recursos recebidos, ou seja, da receita arrecadada. Os vencimentos de servidores, serviços contratados, materiais, não variam em relação as receitas arrecadadas, notadamente na função Saúde, que contempla ações de promoção e recuperação da saúde; prevenção de danos; identificação de fatores determinantes da saúde; formulação de políticas; ações de vigilância sanitária e epidemiológica; assistência farmacêutica; atenção de média e alta complexidade, entre outras despesas fixas, e sem nenhuma condição de constrição, visto paralisação de serviços; indisponibilidade de medicamentos, etc.

Mais uma vez fazendo analogia entre o setor público e o privado, é fato que se em um determinado momento a economia não crescer, ou qualquer outro fator restritivo de mercado apontar redução de lucros, menor participação no mercado, dentre outros, com consequência de prejuízo apresentado em balanço patrimonial, a gestão privada já poderá se estruturar para reduzir empregados, globalizar sua produção, contrair empréstimos, reduzir filiais, e até mesmo encerrar suas atividades. Mas o setor público, e em especial, a saúde pública, não.

Muito embora os reflexos da economia que afetam o setor privado também impacte o setor público, especialmente pela queda da arrecadação, é inexequível a demissão de médicos, enfermeiras, assistentes sociais, farmacêuticos, auxiliares de

enfermagem, nutricionistas, técnicos em radiologia, técnicos de laboratório, etc.; deixar de adquirir ou manter tomógrafos ressonâncias magnéticas, ambulâncias, aparelhos de RX , etc.; bem como reduzir a aquisição de medicamentos ou não comprar vacinas e antibióticos, ou adquiri-los em menor qualidade ou em quantidades inferiores às reais necessidades; não podemos encerrar atividades de um hospital, maternidade, ou seja, reduzir serviços necessários a manutenção da vida. 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 dos diversos Hospitais distribuído em todo o Estado da Bahia? das UPAS e Policlínicas? entre outros serviços diretos e indiretos, em forma de coparticipação e incentivos?

O art.37 da Lei 4320/64, sofreu modulações, incorporando conceitos dos Decretos nº 62.115/68 e nº 93.872/86.

Decreto nº 93.872 de 23 de dezembro de 1986

"Art. 22. 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 destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria

(Lei nº 4.320 /64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação; (...)"

Como se depreende do texto regulamentar acima transcrito, como também do texto do artigo 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” (..), necessária a consignação de crédito e dotação

orçamentária no exercício de origem e reconhecimento da obrigação de pagamento pela autoridade competente em exercício seguinte, de valores não empenhados por insuficiência de dotação naquele exercício, porém, com identificação própria no exercício de empenhamento, a título de Despesas de Exercícios Anteriores para efeito de controle e determinação de custos de determinados gastos públicos a cada exercício.

E, não é por acaso, que a Lei trata primeiro da competência de exercícios de receitas e despesas e depois das Despesas de Exercícios Anteriores. No art. 35 estabelece que pertencem ao exercício financeiro, as despesas legalmente empenhadas. “O exercício de competência da despesa é aquele em que se realizar o empenho, independentemente de avaliação quanto ao momento da produção e entrega dos bens ou serviços adquiridos, de seu pagamento, ou de seu consumo”. Feijó, Paulo Henrique; Medeiros, Márcio; Albuquerque, Claudiano. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal.

No artigo 37 trata-se de “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” (...).

Entende-se como crédito próprio, conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária, a fim de que sejam executados os programas de trabalho do Governo, e saldo suficiente para atendê-las, conforme dispositivo do Decreto identificado e vigente, a dotação, ou seja, recursos financeiros com que conta o crédito, que se porventura tornar-se insuficiente ao longo do exercício, poderá ser adicionado, na forma prescrita no artigo 40 da já citada Lei:

"Art. 40.

São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

(...)

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II -

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV

(...)"

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, 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 superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2019, na forma legal.

A situação apresentada pelo Controle Externo, relativa à execução de DEA é excepcionalmente garantia de continuidade da oferta de serviços, relacionados com a manutenção e funcionamento da saúde pública, despesas essas que tenderão a subsistir. Citando Heraldo da Costa Reis, reconhecido comentarista da Lei 4320/64, a respeito dessa dualidade entre orçamento e contabilidade:

"(...) Conquanto a Lei estabeleça períodos para a vigência do orçamento e para o levantamento de Balanços, isto não significa uma ruptura na continuidade na vida da organização. O exercício financeiro, que coincide com o ano civil, como determinado pela legislação pertinente, é, simplesmente, uma convenção adotada para a apuração e avaliação dos resultados obtidos nos negócios realizados nesse período.

Isto tudo significa afirmar que as obrigações assumidas e ratificadas, não pagas em um exercício, bem como as disponibilidades de caixa em tesouraria ou em bancos, de movimentação livre ou vinculadas, serão sempre transferidas para o exercício seguinte, ou como dívida flutuante ou como dívida fundada ou consolidada. É evidente que não se deve esquecer da compatibilização daqueles valores, a fim de que o equilíbrio financeiro fique evidenciado."

A obrigação de pagar é assumida no momento da contratação, e não no momento do empenho. Logo, deixar de empenhar despesas realizadas, com a obrigação assumida, não retira da Administração a obrigação de pagamento, ainda que em exercícios seguintes.

Por tudo o que foi exposto do mundo legal e do mundo real, reafirma-se o compromisso com o direito à saúde e a vida. Quando o Governo assume a responsabilidade de realizar novos investimentos na saúde, que impactarão no aumento

do custeio, é motivado pela necessidade da população. Estudos demonstram que por causa da situação econômica e financeira, com elevado número de desempregados, vários usuários de planos de saúde privados migraram para o SUS, notadamente nesse momento de crise pandêmica de importância internacional, onde, nacionalmente, o SUS fez a diferença.

Entende-se o papel dos Órgãos de Controle no processo de fiscalização da gestão do recurso público, porém temos a certeza de que as justificativas legal e real apresentadas, respaldam as ações adotadas por esta SESAB e motiva a gestão a continuar, com a mesma responsabilidade de sempre, a cuidar da saúde da população do Estado.

Já em relação à SECOM, além dos argumentos já lançados quanto à regularidade da utilização de DEA, cabe ressaltar que o Decreto 93.872/1986, ao tratar do assunto para o Governo Federal, determina que tais despesas “poderão ser pagas a conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria²”. É de considerar ainda que o critério para reconhecer determinada despesa como pertencente ao exercício anterior é uma derivação do critério de competência adotada pela Lei 4.320/1964. O referido Decreto Federal detalha um pouco mais cada situação e assim estabelece para a União:

“Parágrafo segundo – para os efeitos desse artigo, consideram-se:

- a) despesas que não tenham se processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de Lei, mas somente o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente”.

Este dispositivo incorporou conceitos anteriormente contidos no Decreto 62.115/1968, que na prática impôs a necessidade de um registro destacado reconhecidos como pertencentes a “exercícios anteriores”. Porém, tal registro não acrescenta qualquer

impacto na apuração do lançamento em rubrica denominada “despesas de exercícios anteriores”, a despesa é efetivamente apropriada à conta do orçamento do exercício em que se realiza o seu empenho.

A utilidade prática dessa forma de registro se encontra nas situações em que valores expressivos das despesas de um determinado exercício devam ser empenhadas em exercícios futuros. Assim, o lançamento em rubrica de “despesas de exercícios anteriores” permite maior transparência quanto aos efetivos custos de itens relevantes da despesa pública, quando efetivamente incorridos em um exercício, mas pagos à conta de orçamento futuro.

Conforme se pode concluir, esses dispositivos consideram que pertencem a “exercícios anteriores” aquelas despesas cujos empenhos foram anteriormente emitidos e cancelados, ou deveriam ser emitidos à conta de orçamento de exercícios já encerrados.

É sempre recomendável que o ato de reconhecimento de uma “despesa de exercícios anteriores” seja fundamentado em um documento e submetida à prévia avaliação jurídica.

Para se reconhecer uma dívida ou um débito a pagar a um fornecedor ou beneficiário, é importante que sejam atendidos pelo menos 3 requisitos:

1) Certeza: trata da indubitável avaliação quanto à existência de crédito a receber por parte do fornecedor, fundamentada em evidências quanto a absoluta exatidão do montante e em todos os elementos caracterizadores da respectiva relação jurídica (sujeito, vínculo jurídico e prestação).

2) Liquidez: o que significa que é possível calcular o valor do crédito a receber. Líquido é o crédito certo quanto à sua existência e determinado quanto a seu objeto. A liquidez é um acréscimo em relação à certeza (existência). Não há crédito líquido que não seja certo. “A determinabilidade pode se evidenciar pela possibilidade de cálculo do valor a ser cobrado, mediante operações aritméticas”.

3) Exigibilidade: O crédito é exigível, não foi pago e não está prescrito. Exigível é todo crédito vencido e não pago. É característica daquele crédito cuja eficácia não fica mais subordinada a qualquer condição, termo ou encargo.

O Decreto Estadual Número 181-A de 09 de julho de 1991, disciplina a forma do processamento de despesas encerradas.

O DECRETO Nº 16.406 DE 13 DE NOVEMBRO DE 2015, alterou o Regimento da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, criando a Coordenação da Qualidade do Gasto Público, competindo à própria SEFAZ, definido no item 12 do referido regimento o que segue:

“b) pela Coordenação de Acompanhamento e Controle Financeiro:

1. analisar, acompanhar e avaliar as despesas de custeio e investimentos do Estado, com vistas ao controle do gasto público;”

Em auditorias anteriores, foi informado ao TCE/Ba... “(...) que a SECOM planeja regularmente a estimativa dos gastos a serem enviados a SEFAZ, e esta por questões de fluxo de caixa define o valor da programação financeira das unidades orçamentárias das Secretarias, transformando essa programação em concessão de empenho”.

Por fim, destacamos que a SECOM vem diligenciando esforços junto às secretarias sistêmicas: Planejamento e Fazenda, respectivamente, visando mitigar os riscos, a exemplo já neste ano de 2021, ser liberado um crédito suplementar no valor R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais), publicado na Edição Número: 23180 - D.O.E. (Diário Oficial do Estado), conforme - Decreto Financeiro de Número 34 de 03.06.2021, conforme PMO/5012, para atender despesas com publicidade e propaganda.

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);

Este item tem relação direta com o item 5 das sugestões de ressalva, que já foram evidenciadas as considerações no referido item.

Complementarmente, cabe destacar que o Relatório Analítico faz análises da evolução da inscrição em Restos a Pagar, e ao final, conclui que houve subavaliação da inscrição dos Restos a Pagar.

Importante mencionar que o TCE traz a informação do crescimento da inscrição do Restos a Pagar em 2020, em relação a 2019, demonstrando que não há o interesse em subdimensionar o valor do passivo de restos a pagar do Estado:

“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.”

Em outro trecho o Relatório aponta uma evolução do valor inscrito em restos a pagar na ordem de 125,3% de 2016 para 2020:

“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.”

Seguindo na análise do RP o TCE discorre sobre os cancelamentos:

“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.”

Neste sentido, cabe frisar que não há qualquer tipo de gestão do Estado para subavaliar o passivo de Restos a Pagar. Os cancelamentos são realizados pelas diversas unidades gestoras quando consideram que a inscrição foi indevida, em sua maior parte em Restos a Pagar Não Processado.

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;

É imperioso reconhecer a importância que o monitoramento e as ferramentas de controle exercem na gestão das informações, sejam elas de qualquer tipo. Nesse sentido, é importante sinalizar que foram implementadas diversas iniciativas no âmbito da gestão de convênios, que facilitaram a extração de informações gerenciais acerca desses instrumentos, mas há de se destacar que ainda carece de melhorias.

Nesse sentido, a Administração, tem dedicado atenção especial ao assunto. Ao longo dos anos, priorizaram-se a orientação e a supervisão dos procedimentos, de modo a mitigar falhas, como desvirtuamento de finalidade, aplicação inadequada de verbas ou a inexecução do objeto pactuado. Mesmo diante desses esforços, ainda assim, há espaço para aperfeiçoamento tanto do controle, como do fomento à potencialização dos resultados das parcerias.

Considerando esse quadro, o Executivo 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, de modo a aperfeiçoar a aplicação de recursos através de ações em parcerias.

Vale ressaltar a vedação do aumento dos gastos com pessoal até dezembro de 2021, estabelecida na Lei Complementar Nº 173/20, em seu Art. 8º. Isso dificulta em parte a implementação de uma forma mais célere das medidas necessárias.

Considerando essa limitação, a Administração optou por mapear os pontos frágeis com vistas a reformular as atribuições e responsabilidades no âmbito dessas

parcerias, abrangendo cada etapa, com a distribuição das atividades a serem desenvolvidas entre as áreas envolvidas em função da competência de cada órgão.

Quanto à ausência de plataforma eletrônica MROSC, não há norma legal estabelecendo prazo para a utilização de plataforma eletrônica específica.

Na verdade, a Lei 13.019 estabelece que, enquanto não houver adaptação do sistema SICONV às unidades da Federação, poderá ser utilizadas as rotinas existentes anteriores à edição da Lei:

Art. 81. Mediante autorização da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para utilizar suas funcionalidades no cumprimento desta Lei.

Art. 81-A. **Até que seja viabilizada a adaptação do sistema de que trata o art. 81 ou de seus correspondentes nas demais unidades da federação: [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)**

I - serão utilizadas as rotinas previstas antes da entrada em vigor desta Lei para repasse de recursos a organizações da sociedade civil decorrentes de parcerias celebradas nos termos desta Lei;

Portanto, está autorizada a utilização dos sistemas antigos até que o Estado, de acordo com a sua disponibilidade orçamentária, possa fazer a devida adaptação dos sistemas existentes ou a contratação de novos sistemas.

Logo, não há espaço para expedir determinação para que em 180 dias implante plataforma eletrônica, sobretudo por violar a discricionariedade dos gastos da Administração e da gestão orçamentária e por não haver qualquer previsão legal expressa obrigando a implementação de plataforma, ainda mais no prazo arbitrariamente indicado pela Auditoria.

Quanto a definição de solução informatizada a ser adotada pela Administração Pública do Estado da Bahia para implantação de um sistema para a gestão e controle dos processos relacionados às parcerias disciplinadas pela Lei nº 13.019/2014, o Estado da Bahia, vem empreendendo esforços no sentido de identificar uma solução aderente às especificidades do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Foram realizadas atividades de prospecção junto a diversos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estaduais e Federal. Restando evidenciado através da Análise de Aderência aos requisitos definidos para o sistema, que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, de propriedade do Governo Federal mostrou ser a solução mais aderente às necessidades do MROSC, seguida do Sistema POLO, utilizado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado - Conder.

O Siconv é um sistema federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que conforme reza o Art. 81, da Lei Federal nº 13.019/2014, mediante autorização da União, os Estados e municípios poderão aderir as suas funcionalidades para cumprimento da citada Lei.

Foi formulada consultas ao citado Ministério (e-mail datado de 02/02/2016, ofício SAEB/SGI nº 74/18, datada de 10/08/2018 e ofício SAEB/GAB nº 90/2019, datado de 15/03/2019), objetivando obter informações acerca da perspectiva de prazo para disponibilização do sistema para customização e utilização pelo Estado da Bahia, entretanto, não se obteve qualquer estimativa de prazo. Atualmente, o sistema está parametrizado somente para os dispositivos legais de âmbito federal.

Diante da incerteza de disponibilização do Siconv, foram iniciadas tratativas junto a Conder, tendo sido solicitado (processo SEI nº 009.0150.2019.0048463-59) a cessão do código-fonte do Sistema POLO para que a Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia - Prodeb pudesse realizar a avaliação da arquitetura do software com vista a verificar a possibilidade de uso por todos os Órgãos do Estado da Bahia.

Desta forma, em abril do corrente ano, os códigos fontes do Sistema POLO foram cedidos e submetidos à Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia – Prodeb para elaboração de parecer técnico completo acerca de pontos de vulnerabilidade, qualidade de software e manutenção.

Ao final, restou apontado que o citado sistema, da forma que se encontra, apresenta nível de manutenção alto e de elevado risco para implantação, uma vez que não há nenhum teste automatizado implementado no sistema. No relatório também consta que o sistema não se enquadra nos padrões da empresa para torná-lo um sistema de uso geral do Estado, sendo necessário realizar diversos ajustes e elevada quantidade de horas para novos desenvolvimentos e correções dos pontos destacados no relatório.

Nesse sentido, o relatório técnico supracitado foi encaminhado à Conder, que, na qualidade de desenvolvedora do sistema, se comprometeu com a correção das fragilidades encontradas.

Desta forma, ante as dificuldades encontradas na implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, o Estado da Bahia, através da Conder, encontra-se em fase de desenvolvimento de sistema próprio de gestão e controle de convênios de plataforma eletrônica para o controle das prestações de contas das parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

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;

Cumpre relatar, além de reiterar as informações já prestadas acerca dos impedimentos para a execução das emendas, que a SERIN tem buscado adotar planos e

estratégias com o objetivo do cumprimento das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, também conhecidas como emendas impositivas. A saber:

a) A SERIN promoveu reunião conjunta com as Secretarias da Fazenda e do Planejamento, e contribuiu com a proposta de construção de um Plano de Ação específico para identificar e tratar os principais problemas apontados como causa da baixa execução orçamentária e fiscal das emendas no estado, sugerindo:

- ✓ Estruturação da interlocução Executivo-Legislativo, através da SERIN, assim como a definição de pontos focais junto às secretarias finalísticas, consoante sua competência Regimental (Decreto Nº 16.294/20215), relacionada à Coordenação de Assuntos Legislativos, que estabelece o apoio aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em seu relacionamento com o Poder Legislativo Estadual.

- ✓ Promoção da articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo, através da SERIN, na implantação de rotina de acompanhamento da execução das emendas para junto às finalísticas e sistêmicas controlar e identificar eventuais entraves à execução.

- ✓ Elaboração de relatório específico da execução das emendas, através das secretarias sistêmicas, com destaque de justificativas para eventual não execução.

b) A SERIN promoveu reuniões com as secretarias sistêmicas e setoriais do estado para discutir os principais problemas e entraves à execução das emendas parlamentares, tendo em vista a comunicação contínua;

c) A SERIN realizou reunião focal com a Secretaria da Educação (SEC) para conhecer e apoiar o saneamento das principais pendências apontadas aos parlamentares para o andamento da execução e, para tanto, atuou como interlocutora junto aos mandatos;

d) A SERIN abriu uma Sala de Situação para tratar individualmente, com cada parlamentar, as emendas em tramitação, de acordo com as informações apresentadas nos Sistemas SEPLAN e SEFAZ, respectivamente, Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPEGE), e Sistema Integrado de Planejamento Contabilidade e Finanças (FIPLAN), assim como pelas secretarias finalísticas. A presente ação está em curso.

Portanto, observa-se que tem sido adotadas medidas para melhor trato da questão, além de que a execução das emendas, não havendo qualquer ação deliberada para a não execução das emendas, conforme informações já prestadas foram impactadas pela excepcionalidade do ano de 2020.

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);

O Estado ratifica os esclarecimentos e as informações prestadas pela SEFAZ na resposta à Solicitação nº 124 CG / OS 103/2020 (SEI 013.9678.2021.0013111-63) e entende que os procedimentos estabelecidos para o pagamento centralizado da folha de pessoal não conflitam com a legislação vigente, especialmente a Lei 4.320/1964, bem como estão devidamente regulados pelas normas subsidiárias.

Tais procedimentos serão reforçados junto às unidades executoras, para que os observem e evitem o seu descumprimento.

Complementarmente, a SEFAZ irá revisar todo o processo de pagamento centralizado da folha de pessoal, no sentido de identificar eventuais oportunidades de aperfeiçoamento.

Relativamente à indicação de integração entre os sistemas RH-Bahia e o FIPLAN, para maior controle de todo o processo, trata-se de um projeto já em curso pelo Governo do Estado, com ações já realizadas, em andamento e previstas para implementação futura, conforme apresentado ao TCE no Plano de Ação para Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado - TCE - Contas de Governo de 2019, item 4.o.

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;

Quanto aos itens listados no Quadro 25 da pág. 484, em que relata existirem “Contas sem composição adequada dos saldos no Balanço Patrimonial, limitando os procedimentos auditoriais” temos a relatar que:

No que tange às contas que contabilizam os convênios recebidos e concedidos, a SEFAZ, por intermédio da sua Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público - DICOP, realizará estudos para adequação da contabilização desses itens à luz do que preconiza o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e as Normas Brasileiras de Contabilidade, Transações do Setor Público - NBC TSP. Ainda assim qualquer mudança só é possível implementar no início do exercício.

Relativamente às outras responsabilidades, a SEFAZ já está analisando e buscará meios para que os valores sejam refletidos nas DCCes de 2021.

Para as contas de investimentos, a SEFAZ reconhece que a contabilização dos investimentos está em constante aprimoramento, a partir da edição das novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e que analisará todo os itens apresentados para que possa identificar a necessidade de ajustes contábeis para os próximos exercícios.

Os itens do imobilizado referem-se a divergências relativas ao controle físico do patrimônio e a sua expressão contábil. A SEFAZ, juntamente com a SAEB, fará as análises necessárias para que as correções, caso necessárias, sejam executadas a ponto de serem refletidas nas DCCEs de 2021.

As obrigações relativas a contratos de PPP passarão por estudos relativos à sua contabilização onde será verificada a necessidade de ajustes nos saldos e procedimentos previstos na Orientação Técnica DICOP nº 60/2017.

Relativamente às Obrigações Trabalhistas, como a solução definitiva para a contabilização está prevista na última etapa de integração do RH Bahia com o FIPLAN, a SEFAZ, por intermédio da sua Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público - DICOP, está realizando estudos para tentar antecipar o reconhecimento da apropriação de forma manual.

Cabe informar ainda que a contabilização relativa às Contingências está em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, repercutidas no MCASP.

No tocante ao item Capital e reserva, a SEFAZ realizará análise das informações da auditoria para verificar a necessidade de ajustes e orientar, por intermédio da DICOP, as demais unidades do Estado.

Finalizando o quadro das contas de Ajustes de Exercícios Anteriores, a SEFAZ/DICOP mantém o seu entendimento de que a contabilização das contas de Ajustes de Exercícios Anteriores está em conformidade com as normas contábeis e que a pulverização e volume se dá em função de ser a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado realizada de forma descentralizada nas suas mais de 115 unidades orçamentárias e cerca de 1000 unidades gestoras.

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;

Quanto aos itens listados no Quadro 26 da pág. 485 em que relata existirem “Inconsistência nos Saldos de Ativos e Passivos do Balanço Patrimonial” temos a relatar que:

Relativamente à contabilização da participação do Estado na Bahiagás foi realizado o ajuste na conta para que essa passasse a refletir o percentual correto de 17%.

No tocante às contas de ATIVO e PASSIVO – Circulante e Não Circulante e as divergências entre os saldos constantes no FIPLANM e nos sistemas contábeis das empresas estatais dependentes, a DICOP está realizando análises juntos as empresas estatais dependentes para que possa mitigar o problema apresentado.

13) os comentários e informações sobre a pandemia da COVID-19, apresentados nas DCCEs de 2020, 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);

Foi incluído na Introdução das DCCEs de 2020, item 1.6 subitem específico denominado: Pandemia Covid 19 – aspectos legais, econômicos, financeiros e fiscais, como forma de introduzir, de forma resumida os principais aspectos que foram explorados nos relatórios específicos de gestão de cada área ao longo do documento, em mais de 50 momentos. Alguns exemplos da análise dos impactos da COVID 19 ao longo dos Relatórios de Gestão podem ser evidenciados abaixo:

Notas Explicativas

Pag. 129: “Variações Patrimoniais Aumentativas - VPA:

Nota 1 – Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços:

Destaca-se com uma redução de cerca de 71%. Essa redução pode ser

explicada pela ausência nesse exercício da VPA da RECEITA DE TRANSFERÊNCIA RECURSOS CESSÃO ONEROSA DO PRÉ SAL que em 2019 girou em torno de R\$ 371,7 milhões, e das reduções das VPA relativas à: RECEITA DE SERVIÇOS com 66,3%, ALUGUÉIS DE BENS IMÓVEIS com cerca de 50% e RECEITA DE CONCESSÕES E PERMISSÕES - DIREITOS DE USO DE BENS PÚBLICOS com aproximadamente 32%, **notando-se um reflexo claro da Pandemia da COVID 19** nesse tipo de impacto no Patrimônio.” (grifo nosso)

Nota 2 – Transferências Intergovernamentais: Tendo como destaque um acréscimo de cerca de 21% nas TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE RECEITAS. Nesse item, em função das diversas **transferências recebidas da União para o combate à Pandemia da COVID 19**, alguns itens ganharam bastante relevância. (grifo nosso)

Pág. 130.

Nota 11 - Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas: Com uma variação positiva de aproximadamente 68%, destaca-se a rubrica de atualização positiva de financiamentos internos e externos **em função da autorização dada pela Lei Complementar 173/2020, no contexto da pandemia da COVID 19**, a incorporação dos juros e encargos ao principal da dívida. (grifo nosso)

Gestão Orçamentária

Pag. 115: “As Transferências Correntes em valores corrigidos pelo IPCA cresceram em 2020, atingindo 110,13% do montante arrecadado em 2019 **em razão do auxílio financeiro aos Estados para combate a pandemia COVID 19.**” (grifo nosso)

Gestão Financeira

Pag. 173: Os valores de R\$ 607,81milhões (Transferências Correntes Recursos do SUS) e R\$ 61,66 milhões (Transferências de

Capital Recursos do SUS), demonstrados na Tabela 4.07, são transferências Fundo a Fundo, **recebidas do SUS para o combate a covid-19. (grifo nosso)**

Tabela 4.08 na pág. 173

TABELA 4.08 - Transferências Correntes Vinculadas a COVID -19		VALORES EM R\$
DESCRIÇÃO		
Recursos Vinculados SUS e SUAS (LC nº 173, art 5º, inc I)		354.282.356,54
Transferência de Instituição Privada Nacional - COVID-19		2.582.852
Outras Transferências de Pessoas Físicas - COVID-19		11.260,00
Total		356.876.469

Fonte: FIPLAN/SEFAZ

Gestão Fiscal

Pag. 223: Do montante empenhado, destacam-se dentre as fontes os recursos do Tesouro Estadual, da ordem de R\$ 4.182.777 mil (59,49%). Recursos Vinculados a Transferências do SUS, contribuindo com R\$ 1.660.555 mil (23,62%) e **Recursos do SUS para o combate da pandemia do COVID-19 com R\$867.363 mil (12,34%). (grifo nosso)**

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 de 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;

Com relação a este item deve ser esclarecido que até o exercício de 2019 não havia o trânsito em julgado da Ação Civil Originária nº 727, na qual o Estado contestava a forma de cálculo da Receita Líquida Real para fins de apuração da base para o

pagamento da dívida pública, especificamente com relação à alíquota adicional do ICMS que tem sua arrecadação vinculada ao Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FUNCEP.

Em 2020, com o acórdão do Supremo Tribunal Federal sobre a referida ação, conforme disposto no processo SEI 013.1308.2020.0006409-04, o Estado cumpriu a decisão do STF a partir do momento em que a decisão do STF se tornou impositiva para o Estado.

Neste sentido, assim como ocorreu nos exercícios anteriores, o valor de R\$ 255.922,4 milhões refere-se ao período em que a ação ainda não havia transitado em julgado.

Cabe o destaque, conforme já exposto, que, a partir de abril de 2020, os valores de ICMS cuja arrecadação é pertencente ao FUNCEP já estão com a aplicação dos respectivos percentuais vinculados à educação e saúde. Neste sentido, para o exercício de 2021 não haverá mais tal pontuação do Tribunal de Contas do Estado, tendo em vista que os valores estarão integralmente compondo a base da Receita Líquida de Impostos e Transferências para a aplicação mínima em saúde e educação.

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.

Tanto é assim que no julgamento da ACO 727, o Exmo. Min. Marco Aurélio assim relatou a ação em referência à AC 268:

“Na ação cautelar nº 268, apensada a este processo, a liminar foi implementada, nos seguintes termos: 3. Defiro a liminar nos termos em que pleiteada, ou seja, para afastar, até o julgamento final desta ação cautelar, a consideração da receita tributária destinada ao FECEP para efeito de fixação da Receita Líquida Real e, portanto, da base de cálculo do pagamento da dívida pública do Estado da Bahia **e, também, da base de cálculo para apuração dos limites mínimos de gastos na educação e saúde.**” (grifo nosso)

Não houve qualquer menção a referendo parcial pelo Pleno na Cautelar. Para que houvesse tal afastamento, a manifestação do Supremo deveria ser expressa, o que não ocorreu.

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, quando o Exmo. Min. Relator Marco Aurélio assim consignou de forma expressa em seu voto:

“Não merece acolhida o pedido veiculado na peça primeira, concernente à inviabilidade de integração, dos valores destinados ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP, ao cômputo da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais para fins de apuração dos limites mínimos de gastos com saúde e educação. O constituinte não previu a exclusão do percentual referente ao FECEP do cálculo dos patamares a serem investidos em aplicações direcionadas às políticas e ações públicas de saúde e educação, considerado o versado nos artigos 198 e 212 da Lei Maior(...)”

O procedimento adotado pelo Estado da Bahia até o 1º trimestre do 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.

Além disso, restou demonstrado que, se recalculados os limites considerando as receitas e despesas do FUNCEP, o Estado continua dentro dos limites da LRF, o que desnatura a significância do achado para constar como ressalva.

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; 2.9.1.1.2 Limite de gasto com Educação¹

A auditoria destacou neste item alguns pontos que entendeu inadequados no enquadramento legal de alguns atos administrativos realizados pela Administração, em especial nas despesas com saúde e educação e a respeito realizou os seguintes opinativos:

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

A 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.

Recomendações - 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 a STN; e

¹ A respeito, a SEC encaminhou resposta ao Ofício TCE 011.5536.2021.0006499-84 e à solicitação EOAR N.02 011.5508.2021.0015604-86

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.

Na auditoria realizada no período de 01.01.2020 a 31.08.2020, a equipe de auditoria selecionou pontos que entendeu como *Despesas Inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. Dos itens destacados, 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

As demais são despesas de competência das Universidades Estaduais, órgãos vinculados à SEC como constitutivos da Administração Indireta. Em que pese tais órgãos possuam natureza de regime especial e autonomia administrativa e financeira, 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.

A auditoria destacou que as despesas de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino (MDE) compõem o cálculo do limite constitucional de que tratam o art. 212 da Constituição Federal² são **“aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis**, conforme dispostas no art. 70 da Lei Federal n.º 9.394/1996”³ (grifos nossos) e que as despesas listadas no Quadro I

² CF Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

...
§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.
(grifos nossos)

³ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

1. - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
2. - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
3. - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
4. - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
5. - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

“tratam-se, em sua maioria, **de despesas de caráter assistencial, como alimentação, aluguel, bolsa auxílio, seguro de vida e acidentes pessoais e IPTU de residência de docente, bem como regularização de FUNPREV de inativos e despesas referentes ao pagamento de pessoal REDA cedido para a SESAB, para ações contra o COVID-19. Portanto, tais despesas, no montante de R\$ 39.985.959,44**” (grifos nossos). Dessa forma, segundo a Auditoria, os itens destacados ferem o disposto no art. 71 da LDB *infra*:

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

[...]

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

[...]

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...] (*Grifos da Auditoria*)

A UNICEF destacou recentemente, em pesquisa publicada em 2020⁴, a importância da alimentação escolar e o seu caráter essencial para as garantias das condições de ensino:

-
- 6. - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
 - 7. - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
 - 8. - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (Grifou-se.)
- Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**
- 1. - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
 - 2. - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
 - 3. - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
 - 4. - **programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;**
 - 5. - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
 - 6. - **pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.**

(grifos nossos)

⁴ <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/familias-com-criancas-e-adolescentes-sao-vitimas-ocultas-da-pandemia-revela-pesquisa-do-unicef>

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

(...)

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

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

(grifos nossos)

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

Na Bahia, a situação de emergência para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19 em todo o território do Estado foi publicada no Decreto nº 19.549, de 18 de março de 2020, com posteriores alterações. Em decorrência destes fatos foi decretada, também, a suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino da rede pública estadual conforme Decreto nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações

ulteriores, sendo estes apenas alguns dos diversos normativos que orientaram as ações do governo estadual, e estabeleceram suas limitações e possibilidades de atuação em todo o Estado.

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

Muitos estudantes têm hoje pais desempregados, sem qualquer assistência de renda, e sem condições objetivas para promoção da subsistência de suas famílias diante do fechamento de diversos estabelecimentos dos setores de serviços ou de comércio, em especial, pelas consequências das ações político-econômicas do Governo Federal que, entre outras⁵, suspendeu a oferta de auxílio emergencial e, também, pelas omissões ou pelos cortes diretos de recursos com os quais a União têm negligenciado as suas responsabilidades na gestão da crise sanitária, nos suportes às políticas assistenciais de sua competência e nas ações de competência comum, como educação e saúde, sobre às quais tem o dever de cooperar com os Estados e Municípios brasileiros. O assunto é de conhecimento público, ocupa as principais mídias nacionais e internacionais, uma vez que o Brasil passou a ser o epicentro da pandemia no mundo⁶.

Assim, seja em 2020 ou mesmo em 2021, a oferta de alimentação escolar não pode ser categorizada como ação suplementar para o ensino, mas é condição essencial para garantir as condições de aprendizagem e de garantia da oferta de ensino, na medida

⁵ <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2019/11/11/aumento-da-miseria-extrema-informalidade-e-desigualdade-marcam-os-dois-anos>
<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/01/05/apos-6-anos-cadastro-federal-volta-a-superar-14-mi-de-familias-na-miseria.htm>
<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/brasil-comeca-2021-com-mais-miseraveis-que-ha-uma-decada.shtml>

⁶ <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/12/epicentro-da-pandemia-brasil-reduz-testagem-e-tem-percentual-de-positivos-6-vez>
<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/com-2349-mortos-em-um-dia-brasil-vira-epicentro-da-pandemia-24919198>
<https://www.dw.com/pt-br/crise-da-covid-19-no-brasil-%C3%A9-alerta-para-o-mundo-diz-ag%C3%Aancia-da-oms/a-56836617>
<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/governo-federal-pode-ser-responsabilizado-por-mortes-da-covid-19-dizem-medicos-cientistas-24851801>

em que atenua os impactos do contexto socioeconômico agravados com a pandemia e que recaem sobre os estudantes matriculados na Rede ou mesmo nas Universidades.

Ressalta-se que, em 2020, não obstante a suspensão das atividades presenciais, a SEC disponibilizou para os estudantes diversos recursos para acesso pela internet, programação especial pela TVE e outros, para estimular o interesse dos estudantes e possibilitar a realização de atividades de aprendizagem, mesmo em condições adversas. Também foram realizados cursos para os professores e para diferentes profissionais da Rede no sentido de melhor prepará-los para os desafios impostos com a pandemia e seus efeitos, seja em atividades remotas, sejam, no futuro, nas atividades presenciais. Em 2021, as ações de ensino foram retomadas de forma remota e seguem um calendário letivo, sendo relevante que os estudantes estejam com boa condição de saúde alimentar para cumpri-lo.

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

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

Em face da situação socioeconômica do Brasil, dos Municípios, das características da população infantil e adolescente atendida pelo ensino público, reitera-se que é necessário analisar os dispositivos da Constituição Federal e outros

infraconstitucionais, como os da LDB, interpretando-os os dispositivos selecionados com base, entre outros, nos *princípios da finalidade e da unidade da Constituição*, uma vez que as despesas realizadas, no contexto evidenciado, em especial a alimentação para os estudantes se constituem de despesas fundamentais para manutenção das condições de desenvolvimento do ensino e, neste sentido, devem ser incluídas no cômputo dos 25% de que trata o art. 212 da CF.

Isto posto, considerando que os apontamentos da Auditoria e suas fundamentações supra relatadas apresentam interpretação literal do art. 71 da LDB e não atentam para os contextos que impactaram a gestão pública no Estado da Bahia em 2020, o que pode induzir a erro o Pleno do TCE, na oportunidade de apreciação do Relatório citado, sobre suposto descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais listados pela Auditoria, reitera-se a necessidade de que sejam aplicadas aos atos destacados pela Auditoria outras técnicas de interpretação normativa, em especial as que levem em conta, entre outros, o princípio da unicidade da Constituição ou as técnicas que avaliem as tensões entre dispositivos constitucionais à luz do caso concreto, a exemplo da ponderação.

Até em aplicação dos arts. 20 e 22, caput e §1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (LIND)!

A respeito, considerando que o apontamento versa sobre questão jurídica, bem como considerando os contextos e impactos da pandemia causada pelo coronavírus na Administração Pública do Estado, suas escolhas administrativas e os seus deveres com as garantias de direitos fundamentais e observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidades entre outros temas jurídicos, o Secretário da Educação encaminhou consulta à Procuradoria Geral do Estado, sob n. E-PA - 2021.3.01.00001476, cuja resposta será encaminhada a este Tribunal assim que recebida.

Apresentadas estas considerações, espera-se verem-se esclarecidos os questionamentos dessa Egrégia Corte de Contas.

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, §1º da LRF (item 2.9.2.1);

Quanto ao presente item, cumpre registrar que os contratos referidos não são de terceirização de mão-de-obra que visam à substituição de servidores.

Os contratos sob análise, em verdade, são contratos de prestação de serviços. Nesse contexto, cumpre esclarecer que no contrato de prestação de serviços há o repasse de certo serviço e não apenas a mera locação de mão-de-obra. Nessa senda, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assim decidiu:

“A Lei Fiscal não definiu precisamente o que seja ‘substituição de mão-de-obra’, razão pela qual o Manual próprio desta E. Corte, contribuindo para o tema, estabeleceu que ‘contratos de prestação de serviços, com inclusão de mão-de-obra, não se inserem, via de regra, naquele comando fiscal, uma vez que, no caso, a relação empregatícia é de responsabilidade do prestador de serviços, inexistindo aqui subordinação funcional à Administração’.

Portanto, a solução da questão se vale dos conceitos da lei trabalhista para a caracterização da figura do empregado, ou seja: contraprestação, pessoalidade, continuidade e subordinação. Desses pressupostos, o que mais chama atenção nos contratos relacionados pela Auditoria é a falta de subordinação direta à hierarquia estabelecida na Administração.

Logo, não havendo qualquer desses elementos, toda contratação de pessoal é regida pela lei civil; e, no caso, não se pode conformar aos limites da lei fiscal. Ademais, a Lei 8666/93, em princípio, também definiu que a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não seriam transferidos à Administração Pública.” (TCE-SP, TC 2.615/026/07).

Assim, a situação fática sob análise (contratos de prestação de serviços) não estaria a se enquadrar no disposto na LRF, tendo em vista a necessidade de diferenciação entre os mesmos e a mera locação de mão-de-obra, bem como, ante à ausência da finalidade de substituição de servidores.

Diante do exposto, requer o afastamento de tal ressalva e respectiva determinação relacionada.

Caso os argumentos formulados não sejam acolhidos, subsidiariamente faz-se necessário esclarecer que o caput do artigo 1º da citada Portaria abrange o item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o qual dispõe das despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta. O trecho a seguir do MDF, utilizado no Relatório pelo TCE, deixa claro que se refere a qualquer tipo de contratação 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”

Observa-se que a Auditoria do TCE constrói um raciocínio para caracterizar as contratações das Organizações Sociais feitas pela SESAB no item 04.01.02.01 (2) do MDF, que se refere à terceirização, ao invés do item 04.01.02.01 (3), que se refere à despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta. Entretanto, a Portaria 377, que trata do gasto com contratação indireta por Organizações Sociais, foi regulamentada pela Nota SEI nº 45799/2020/ME. Nesta orientação técnica, de forma bem resumida, a STN traz 4 situações e as suas repercussões na despesa de pessoal:

“7.1 Situação 1 – Contratação de cooperativas, de empresas individuais e outras formas assemelhadas

7.2. Situação 2 – Contratação de organizações da sociedade civil

7.3. Situação 3 – Contratação de organizações sociais e outras entidades por meio de contrato de gestão

7.4. Situação 4 – Compra de serviços de instituições privadas”

Cabe aqui o destaque para o conteúdo da definição das despesas que configuram o item 7.1 da Nota da STN:

“7.1 Situação 1 – Contratação de cooperativas, de empresas individuais e outras formas assemelhadas

Diante do exposto, tendo em vista que a Portaria 377 concede prazo para o Estado passar a considerar as despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta previstas no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), considerando que a Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME, que regulamentou a citada Portaria, dispôs acerca das hipóteses de gastos com as Organizações Sociais e dos demais tipos de terceirização que devem ser computadas como despesa de pessoal previstas no MDF, o Estado entende que, na hipótese de se entender que os gastos visam à substituição de servidores, o que não concordamos, terá que computar tais gastos apenas a partir de 2022, conforme artigo 1º da citada Portaria.

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);

A SESAB vem engendrando esforços, juntamente com as equipes técnicas da SEPLAN, no sentido de qualificar cada vez mais o Programa Saúde e seus atributos. A partir da revisão do PPA 2020-2023, foram elaborados novos indicadores de programa, possibilitando, assim, que tenhamos, minimamente, um indicador de efetividade para cada Compromisso do programa saúde, que serão mensurados e acompanhados a partir do exercício 2022, a fim de atender às recomendações do Tribunal de Contas e aprimorar o planejamento do Programa.

Registra-se, ainda, que além da elaboração de novos indicadores, a Rede de Planejamento da SESAB se reúne periodicamente para qualificar e aperfeiçoar os processos internos de acompanhamento e monitoramento das metas/iniciativas previstas em cada compromisso do programa. Desse modo, os atributos (público alvo, quantitativo, produto, territorialização) que compõem as metas, inclusive seu descritor, são reformulados. Com isso, na medida em que há revisões anuais do PPA, a equipe de planejamento da SESAB revisa todo o programa, visando dar mais transparência ao bem ou serviço que será entregue à sociedade.

Cabe destacar que a SESAB diante do Relatório de Avaliação Desempenho dos Programas - PPA 2020-2023, ano I, na dimensão eficácia das metas, apresentou para cerca de 75% delas, “Ótimo Desempenho”, o que contribuiu para o bom indicador de eficácia das metas. Isso não significa que a cada ano, esforços deixem de ser implementados em busca de trazer maior transparência às ações realizadas e entregues à população.

Por sua vez, a emergência em saúde pública de importância internacional (ESPII), decorrente da pandemia da Covid-19, exigiu uma reorganização dos sistemas de saúde para atender essa nova demanda, alterando significativamente a sua dinâmica, de modo que impactou, também, nos resultados físicos de algumas metas, bem como nos seus resultados orçamentários. 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.

Entende-se o papel dos Órgãos de Controle no processo de fiscalização da gestão do recurso público, porém temos a certeza de que as justificativas apresentadas, respaldam as ações adotadas por esta SESAB e motiva a gestão a continuar, com a mesma responsabilidade de sempre, a cuidar da saúde da população do Estado.

Mais uma vez, invocam-se os arts. 20 e 22, caput e §1º, da LINDB.

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);

A Auditoria pauta a sua compreensão no entendimento de que, em que pese a situação de emergência internacional oriunda da pandemia da COVID-19, a atuação dos gestores, ademais de assegurar a satisfação do interesse público e a observância dos princípios administrativos, *deveria ter sido ainda mais prudente e cercada de todas as salvaguardas legalmente previstas*.

Inicialmente, convém destacar que as auditorias realizadas sequer foram objeto de julgamento, não havendo, portanto, análise pelo Pleno do TCE. Assim, não há qualquer formação de convencimento definitiva pelo Tribunal, não sendo cabível a inclusão da ressalva.

Além disso, é preciso destacar que o Estado da Bahia realizou inúmeros procedimentos licitatórios e dispensas de licitação vocacionados ao enfrentamento da pandemia.

Acerca da contratação de respiradores, estamos falando de um equipamento essencial, pois um dos principais sintomas da COVID-19 é a insuficiência respiratória, sendo o respirador um equipamento de vida ou morte.

A ventilação mecânica é a última opção terapêutica para permitir que pacientes em estado crítico mantenham a vida. Para que ela seja realizada, as unidades de terapia intensiva precisam dispor de respiradores, que são dispositivos que

impulsionam uma mistura de gases, com níveis de oxigênio pré-definidos pelo profissional que opera a máquina, para dentro dos pulmões dos pacientes por meio de um tubo. A disponibilidade de respiradores pulmonares para instalação da ventilação mecânica como uma abordagem terapêutica de suporte avançado de vida é, portanto, **imprescindível para evitar óbitos**.

Foram as primeiras aquisições internacionais, realizadas num contexto global desfavorável, pois não é demais lembrar que naquele momento o mundo assistia estarrecido ao colapso de sistemas de saúde em países considerados “desenvolvidos” e a uma corrida desenfreada para aquisição de equipamentos indispensáveis, tendo à frente nações com maior poder econômico e provocando, por conseguinte, o aquecimento do mercado mundial, com uma concorrência feroz e mesmo desleal. Então, é preciso ponderar se, de fato, ao gestor deve ser imputada conduta decorrente da falta de critérios na seleção dos fornecedores e a não adoção das garantias mínimas precedentes à realização dos pagamentos antecipados.

Cabe lembrar que no mercado nacional não havia escolha, considerando o panorama de aquisições frustradas e as propostas recebidas em face das consultas ampliadas e diretas, inviáveis em razão do prazo de entrega, considerando a emergencialidade da situação, e mesmo no mercado internacional, em completo desequilíbrio, a SESAB logrou êxito na aquisição com a empresa ASANO ELETRONICS, bem assim obteve a devolução dos valores decorrentes das aquisições canceladas com a Pulsar Development International Ltda e a Tianjin Fufang.

Importante destacar que nada obstante os riscos a que submetido o estado da Bahia, relativamente ao mercado internacional, **não se afigurava factível a exigência de garantia para pagamento antecipado**. Nesse passo, vale conferir o parecer PA-BLC- 03/2020 (anexo II), exarado pela ilustre Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa, Dra. Barbara Camardelli, exarado nos autos do processo SEI nº 019.12792.2020.0051580-66, sendo oportuna a transcrição dos seguintes excertos:

Com base nos normativos vigentes, portanto, e como se infere da leitura do processo administrativo SEI nº 019.12792.2020.0051580-66,

recebida a proposta de venda de ventiladores pulmonares pela empresa britânica Pulsar Development International Ltd., verificada a real existência da empresa, a adequação técnica dos ventiladores, e a compatibilidade do preço de alienação, e a efetiva motivação a tanto (enfrentamento da pandemia da COVID-19, com cada Estado consorciado indicando os quantitativos a si necessários), tipificar-se-ia como perfeitamente legal a contratação pretendida. Houve, assim, a emissão do denominado *pro-forma invoice*/contrato e realizado o depósito do pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor total do contrato, U\$8.280.000,00, correspondendo à importância de R\$45.970.560,00.

Aqui, merecem ser pontuadas algumas informações técnicas relevantes sobre o mercado internacional de produtos médicos, havendo a subscritora buscado a Secretaria de Saúde para obter de maneira precisa tais informações (processo SEI nº 006.9922.2020.0013160-66). Nesse mercado, a formalização do contrato se dá exatamente com a emissão de *pro-forma invoice*, proposta com já as regras contratuais básicas ali constantes, e o aceite pelo pagamento antecipado do valor, no total ou parcialmente. Os fornecedores internacionais não prestam garantia de execução e, mesmo a tentativa do ente contratante, de emitir com alto custo uma carta de crédito, nem sempre é aceita pelo fornecedor.

A compreensão das informações prestadas é simples: em contratações internacionais, não há regras para garantia de execução de contrato e, em geral, exige-se sim o pagamento antecipado. Também, em regra, as contratações internacionais, para além de ser aplicável a legislação dos países de domicílio do proponente, como determina a LINDB, submetem-se elas se signatários os seus países de domicílio, à Convenção sobre Contratos para Vendas Internacionais de Bens das Nações Unidas (*UN Convention on Contracts for the International sale of Goods*). Não à legislação pátria. (...).

Desta maneira, não se vislumbra qualquer ato ilícito na contratação internacional em si mesma considerada[...] (grifos nossos)

Também no parecer PA-BLC- 03/2020, exarado igualmente pela ilustre Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa, nos autos do processo SEI nº 019.12792.2020.0038471-07, a questão foi contextualizada nos termos abaixo em destaque, *verbis*:

Inegável que, diante do cenário de pandemia da COVID-19, constituíram fatos públicos e notórios a dificuldade de oferta de equipamentos médicos considerados essenciais ao atendimento à saúde (tais como ventiladores pulmonares, pela doença comprometer exatamente o sistema respiratório); e a grande demanda mundial, gerando mercado atípico, com elevação de preços e competição acirrada dos países para adquirir os bens. Nesse contexto, fez-se necessária a adoção de novos parâmetros contratuais, a exemplo de realizar diretamente contratação internacional de aquisição de ventiladores pulmonares, e, portanto, em moeda estrangeira com a consequente assunção de risco cambial, aceitação de pagamento antecipado e impossibilidade de exigir garantia executória de fornecedor internacional, medidas legais e de fácil compreensão, inclusive em acordo com a legislação extraordinária vigente, qual seja, a Lei Federal nº 13.979/2020, arts. 4º e 4º-F, a Medida Provisória nº 961/2020, art. e a Lei Estadual nº 14.257/2020, arts. 1º, 3º, III, 9º e 15.

A formalização posterior do processo, legalmente admitida, ocorreu em 09 de abril de 2020, no qual se procedeu à devida justificativa técnica para a aquisição dos produtos (600 ventiladores pulmonares), com juntada da proposta da empresa Ocean 26 Inc. para sua entrega imediata, correta descrição dos bens e demonstração de sua adequação; e verificação do preço em consonância com a situação do mercado internacional. Ainda considerada como internacional a contratação, não se pôde exigir garantia de execução do contrato, como acima dito, e **foi documentada a relação negocial a partir do Pro-forma Invoice nº 0C-BB-201 e do depósito do**

valor antecipado, correspondente a 80% (oitenta por cento) do valor total, US\$ 8,640,000.00 (oito milhões, seiscentos e quarenta mil dólares) (grifos nossos)

O fato, portanto, da empresa americana Ocean 26 Inc. haver proposto a alienação de bens móveis (ventiladores pulmonares) ao Estado da Bahia, por meio do Fundo Estadual de Saúde, caracteriza a natureza internacional do contrato. Atente-se, sob outra perspectiva, que a obrigação (entrega dos bens) sequer seria executada no Brasil, haja vista a pactuação da cláusula FOB, sendo de responsabilidade do Fundo Estadual de Saúde arcar com o transporte dos bens em Beijing, China. Tais aspectos caracterizam o contrato como internacional, nos termos do Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942.

Consigna a Auditoria em seus achados, outrossim, que mesmo antes da edição da Lei estadual nº 14.257/2020, que dispôs sobre procedimentos complementares para enfrentamento da emergência de saúde pública, admitindo pagamentos antecipados, pagamentos por adiantamentos e dispensa de estimativa prévia de preços, assim como a existência de prévio empenho para o pagamento, ***“essas exceções foram adotadas sem previsão legal em aquisições descritas anteriormente e destacadas na Tabela 4”***(grifos nossos).

Nesse passo, cabe remarcar que mencionada normativa, conquanto publicada em 07.04.2020, expressamente previu efeitos retroativos, consoante arts. 17 e 18, *verbis*:

Art. 17 - Ficam convalidados, para todo e qualquer efeito, atos ou contratos administrativos praticados com vistas ao enfrentamento da COVID-19, nos termos desta Lei.

Art. 18 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando seus efeitos restritos exclusivamente ao período de emergência em saúde declarado em âmbito estadual.

Outrossim, segundo a Auditoria, *existiram aquisições de equipamentos hospitalares junto a empresas sem cadastro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. Importa, mais uma vez esclarecer que, sem embargo da excepcionalidade temporária autorizada nas RDC nº 379/2020 e RDC nº 356/2020, todas as contratações para aquisição de respiradores, realizadas diretamente pela SESAB, possuíam registro na ANVISA, bem como empresa autorizada no Brasil para assistência técnica.

Acresça-se que mediante Portaria nº 183, de 08.05.2020 (anexo III), o Titular da SESAB, no uso de suas atribuições e na condição de autoridade de vigilância em saúde do Estado da Bahia, dispôs sobre a aquisição de insumos de saúde identificados como prioritários para o uso em serviços de saúde da rede pública do Estado da Bahia, no período de emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2. *In verbis*:

Art. 1º. As unidades da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia deverão observar, nos processos de aquisição de insumos de saúde de que trata o art. 2º da RDC nº 379, enquanto durar a Situação de Emergência decorrente do coronavírus, a exigência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa ou de congênere internacional.

Parágrafo único. Compreende-se como registro de congênere internacional, a certificação por meio de agência regulatória em saúde internacional membro do International Medical Device Regulators Forum (IMDRF)

Art. 2º. Na hipótese da unidade demandante indicar a necessidade de adoção das demais medidas excepcionais e temporárias de que trata a RDC nº 379, o expediente, devidamente fundamentado, deverá ser submetido à apreciação do Gabinete para deliberação da autoridade administrativa competente, ouvido, em caráter consultivo, o Comitê Estadual de Emergências em Saúde Pública – COES.

A conduta do gestor merece ser analisada de maneira contextualizada e consentânea com o cenário do período das contratações questionadas, realizadas entre meados de março até final de abril de 2020, momento decisivo de estruturação da rede para o enfrentamento da pandemia, a fim de evitar o colapso do sistema de saúde na Bahia.

Ao ensejo do encaminhamento do Ofício GASEC 1000/2020 destacamos os seguintes fatos:

Na França, em 17 de março, o Presidente Macron afirmou “nós estamos em guerra”, ao decretar o confinamento dos franceses por pelo menos 15 dias[2]; na Alemanha, em 18 de março, a Chanceler Merkel declarou que “desde a Reunificação, ou melhor, desde a Segunda Guerra Mundial, nosso país não enfrentava um desafio que colocasse à prova de tal maneira a nossa ação solidária coletiva”[3]; Nos Estados Unidos, em 19 de março, o Presidente Trump, afirmou “Sou um presidente em tempo de guerra”, “isto é uma guerra, com um inimigo invisível” e prometeu conduzir o país “à vitória total contra o vírus”. [4]

Em 24 de março o El País noticiou que o Coronavírus se espalhava na Espanha de forma mais rápida e ampla que na Itália, e que o crescimento das mortes registradas ocorria em ritmo não alcançado nem na China nem na Itália[5]; em 27 de março o Correio Brasiliense noticiou que o epicentro da pandemia se mantinha na Europa, causando recorde de mortes na Espanha e Itália, mas em progressão geométrica devido à aceleração dos testes, os Estados Unidos já detinham o recorde de país mais afetado, então com 94.238 casos[6]. A morte em escala no mundo começava também a acontecer no Brasil [anexo VI].

No dia 20 de março, o reconhecido neurocientista brasileiro Miguel Nicolelis alertou:

O Brasil nunca passou por algo assim. Essa vai ser a situação de guerra mais complexa, mais multidimensional e mais desafiadora que o país já enfrentou. E não temos um governo capaz de entender a dimensão do que

estamos enfrentando. Não vejo o país agindo de uma maneira proporcional ao desafio que vai chegar nos próximos dias[\[7\]](#).

No dia 25 de março a Folha de São Paulo, em matéria intitulada “Falta de Respiradores gera crise, e grupo de WhatsApp da Saúde implode”, noticia:

A percepção de que a [falta de respiradores](#) será o principal problema daqui para a frente no [enfrentamento ao coronavírus](#) tem levado pânico aos estados. Esse e outros debates implodiram nesta terça-feira (24) o grupo de WhatsApp dos secretários de Saúde. Em meio a cobranças e discussões também sobre outros insumos, o secretário de Vigilância do Ministério da Saúde, Wanderson de Oliveira, saiu do grupo. Um representante estadual falou em chamar a polícia. Segundo governadores, o preço do equipamento aumentou, chegando a R\$ 140 mil[\[8\]](#).

No dia 07 de abril a mídia noticiou que o então Ministro Mandetta voltou a informar as dificuldades no mercado externo para compra de equipamentos e insumos hospitalares para abastecer estoques de hospitais brasileiros em meio à pandemia da COVID-19, e que teria pedido ajuda da embaixada chinesa para concretizar negociações com empresas do país[\[9\]](#).

Em 25.04 o Ministro Nelson Teich anunciou a entrega, até o fim do mês, de 272 respiradores, 2% do prometido pela Pasta, e a Bahia não estava entre os nove estados contemplados[\[10\]](#).

Em breve panorama[\[11\]](#) do perfil epidemiológico da COVID-19, apresentado pela SUVISA (anexo VII), observa-se que na Bahia o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado em 06.03.2020, nove dias após a confirmação do primeiro caso no Brasil, que ocorreu em 26.02.2020 e o primeiro óbito ocorreu em 28. 03. 2020. **No período de 15 a 31 de março houve um incremento de 2.070%** nos números casos confirmados de COVID-19 e **no mês de abril o incremento para os óbitos no estado foi de 5.200%**.

O Plano Estadual de Contingências para Enfretamento do Novo Coronavírus – SARS CoV2, aprovado pela Comissão Intergestora Bipartite

(CIB-Bahia) em 26 de março de 2020[12], foi construído por grupo técnico, com a participação de representantes das superintendências e coordenações executivas da SESAB, que estimou o número de leitos necessários ao atendimento exclusivo aos casos de COVID-19 na Bahia. Conforme Nota Técnica[13] (anexo VIII), subscrita em 27.04.2020 pela Diretoria de Atenção Especializada da Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS), o percentual estimado para internação hospitalar demonstram o acerto da equipe técnica que elaborou o plano: **11% dos casos confirmados necessitaram de internação hospitalar, sendo 3,4% em leitos de UTI.**

Assim, se é certo que os órgãos de controle, no desenvolvimento dos seus trabalhos, devem analisar criteriosamente os achados, como fazem os ilustres técnicos da Corte de Contas, é certo também que existe suporte legal para que considerem o contexto. Assim, indispensável considerar, em suas avaliações, que aos gestores incumbia, precipuamente, assegurar o pleno funcionamento dos leitos destinados ao enfrentamento da COVID-19 e com a urgência imposta pela situação, sob pena de vivenciar, como sublinhado em manifestação precedente, situações como a do Estado de Nova York, em abril de 2020, conhecida como a "batalha do topo da montanha" para descrever as necessidades médicas para lidar com o pico dos casos da doença; ou mais próximo da nossa realidade, no norte do Brasil, na região de Manaus (AM), que atingiu o pico da curva epidêmica em abril, quando houve o colapso do sistema de saúde, chegando ao ponto de enterrar corpos um ao lado do outro, em valas comuns, além de abrir covas mais fundas para permitir o empilhamento dos caixões, por conta da quantidade de pessoas mortas por falta da assistência necessária para a COVID-19, quando não se tinham leitos de UTI disponíveis e nem respiradores para salvar as vidas que ali estavam dependendo única e exclusivamente dos serviços de saúde.

O cenário pandêmico foi bem percebido pelo legislador estadual, ao ensejo da Lei nº 14.257/2020, notadamente ao presumir atendida, para fins de motivação no processo de dispensa de licitação, a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, bem assim ao prescrever:

Art. 8º - As decisões sobre a regularidade das condutas e a validade dos atos administrativos e negócios jurídicos realizados para enfrentamento da situação de emergência decorrente do coronavírus deverão considerar a excepcionalidade da situação e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, aplicando-se o art. 20 e o § 1º do art. 22, ambos do Decreto-Lei Federal nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, e alterações posteriores.

Os resultados bem evidenciam o acerto das estratégias desenhadas e executadas pelo Estado e particularmente pela SESAB. A Bahia possui uma das menores taxas de letalidade do Brasil, ocupando a 22^a colocação dentre todos os estados do país, abaixo até da média nacional (Bahia: 2,1 e Brasil: 2,8 de média). Também é o menor indicador dentre os estados nordestinos. Os dados completos estão disponíveis nos boletins epidemiológicos no sítio eletrônico da SESAB (www.saude.ba.gov.br/coronavirus), bem assim no Boletim Infográfico (<http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Boletim-Infografico-13-05-2021.pdf>)

Nessa esteira, não há que se falar em prática de atos dolosos ou configuradores de erros administrativos de natureza grosseira no manejo dos recursos públicos para o enfrentamento da pandemia ocasionada pela COVID-19. Nas contratações com vistas ao enfrentamento da pandemia a novel legislação prevê que os atos dos gestores sejam interpretados considerando as dificuldades reais enfrentadas no estado de incertezas do cenário pandêmico, e é o que se espera dos órgãos de controle relativamente às aquisições questionadas no presente relatório, pontuais se compreendidas no conjunto de ações implementadas pelo Estado nesses últimos meses, especialmente considerando a prevalência do direito à saúde e à vida.

Por fim, cabe assinalar que todas as medidas administrativas e também as judiciais, inclusive com vistas ao ressarcimento da quantia antecipada, encontram-se em curso, consoante extraído da resposta anteriormente ofertada, ora atualizada quanto ao número do sancionatório, e abaixo transcrito:

a) *Sindicância - 009.0165.2020.0018258-51- Sindicância á concluída. Autos encaminhados ao Ministério Público Estadual pela impossibilidade jurídica de, no caso concreto, instaurar processo disciplinar;*

b) *Sancionatório- 009.0243.2021.0003954-29 - Processo se encontra em fase instrutória, a cargo da Comissão Processante.*

c) *Ação Executória nº 8089811-16.2020.8.05.0001- 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.*

d) *Case n. 2:20-cv-06109-MWF-PJWx- Juízo do Distrito Central da Califórnia, EUA. Reconhecida por decisão judicial a competência americana para resolver o litígio. Processo em fase instrutória. Deferido pedido de emenda à inicial pelo Estado da Bahia para fazer integrar à lide terceira empresa pertencente ao Sr. Jack Banafshea. Instrução probatória em curso.*

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: concluído, com imposição de sanção à empresa.;*

c) *Ação Ordinária nº 8053738-45.2020.8.05.0001: Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador/BA. O Consórcio Nordeste ingressou com ação de ressarcimento em face da Hempcare, Biogeoenergy e seus respectivos sócios. Foi pleiteada a restituição dos valores pagos para aquisição de ventiladores mecânicos. Foi deferida a citação dos réus e acolhido o pedido de liminar para bloqueio de contas bancárias das empresas e sócios. Todavia, a medida foi infrutífera. Ingressaram como assistentes do Consórcio diversos Estados, dentre os quais Maranhão, Bahia, Piauí e Alagoas. O Consórcio Nordeste, hoje liderado pelo Estado do Piauí, tem representação judicial a cargo da Procuradoria Geral do Piauí, que conduz tal processo cível.*

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.

Além disso, encontram-se investigações em curso no âmbito do MPF/STJ.

Portanto, diante das considerações acima formuladas cabível o afastamento da ressalva.

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);

Inicialmente, há de se separar as contratações do Consórcio Nordeste e a respectiva transparência das contas de Governo, por se tratar de pessoa jurídica diversa, ainda que o Exmo. Sr. Governador da Bahia tenha exercido a Presidência durante certo período de 2020 da entidade.

Ainda assim, de igual modo, não foi julgado o processo que trata da medida cautelar relativa à suposta deficiência na transparência das aquisições.

Além disso, não há qualquer ação deliberada em sonegar informações. Tanto é assim que o Consórcio Nordeste, além da disponibilização ativa no site, atendeu a todas as solicitações de pedidos de informações tanto dos órgãos de controle quanto dos cidadãos.

Todas as informações foram devidamente disponibilizadas no site <http://consorcionordeste.ba.gov.br/>, cujo endereço atual é <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/>.

Até mesmo a Auditoria, no âmbito do processo TCE/003863/2020, reconheceu a disponibilização de todas as informações relevantes, inclusive processo de contratação, da aquisição realizada junto à HEMP CARE.

No que diz respeito à aquisição perante a PULSAR, o Consórcio Nordeste destacou que a contratação, apesar de servir ao Consórcio Nordeste, foi realizada pela SESAB, conforme e-mail enviado à PGE pelo Consórcio Nordeste, mas que foram disponibilizadas todas as informações produzidas pela SESAB no processo de contratação:

“Considerações: Quanto a tal temática, preliminarmente cabe registrar que as formalidades de contratação objeto da compra com a Empresa *PULSAR* foram todas empreendidas pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, portanto, sem a participação direta deste Consórcio Nordeste no que diz respeito a instrução preparatória do processo licitatório. Por tal razão, esta Unidade Administrativa não dispõe de elementos adicionais que possam levar à convicção quanto à razão que ensejou a inserção de documentos correspondentes ao Processo de Contratação da Empresa Hempcare, às peças inaugurais do feito *PULSAR*. Por outro lado, não havia como promover a publicidade de tais atos descompassados de todos os elementos originariamente consubstanciados nos autos. **Desse modo a publicação buscou observar fielmente a construção perseguida nos respectivos autos, ainda que produzidos em ambiente diverso, de forma a assegurar integral transparência no que diz respeito à consistência dos Atos ali praticados.** Todavia, em respeito ao que fora solicitado e no propósito de melhor ilustrar as informações constantes do sítio eletrônico desta Autarquia Interfederativa, **informo que diligências nesse sentido já foram demandadas pela nossa Gerência de Administração para que, já nos próximos dias, tais dados figurem contemplados nas atualizações que foram demandadas. (vide doc. Anexo)**”

Assim, com a disponibilização integral do processo de contratação da SESAB no site do Consórcio Nordeste, descabe exigir a disponibilização de termo de referência,

pois todas as peças do processo foram disponibilizadas e, caso não haja em relação à Pulsar a presença de termo de referência específico, tal fato se dá em razão de que os ventiladores já estavam devidamente descritos e caracterizados no âmbito do processo, o que representaria a ausência mera falha de natureza formal.

Por outro lado, não cabe ao Consórcio Nordeste incluir elemento inexistente no processo de contratação original conduzido pela SESAB.

Destaque-se que **o Consórcio Nordeste disponibiliza, como já dito, todo o processo de contratação da PULSAR conduzido pela SESAB de modo integral, , cujo acesso se dá através da página <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/> e conforme links:**

<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Processo-Completo-20-04.pdf> (cópia integral do processo)

http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/DOC_13_Evento_23_Pulsar_Contrato_consortio.pdf

http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/DOC_14_Evento_24_Pulsar_Contrato_SESAB.pdf

Também se registre que há elementos da contratação da HEMPCARE no processo da PULSAR, **em razão de que assim constou no processo de contratação da Pulsar original realizado pela SESAB.**

Portanto, como o Consórcio deve disponibilizar cópia integral do processo da PULSAR de forma idêntica ao original e aos elementos juntados pela SESAB, está esclarecida a existência de elementos referentes à HEMPCARE no processo da PULSAR, **não sendo cabível que o Consórcio Nordeste retire elementos que originariamente constaram no processo de contratação,** o que violaria o princípio da verdade real e da transparência.

Registre-se que o processo está devidamente atualizado, inclusive **foi inserida informação relativa à devolução dos valores pagos pela PULSAR:**

http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Of%C2%A1cio-Sesab_Devolu%C2%BA%C3%BAo.pdf

Outrossim, **o Consórcio Nordeste solicitou junto à PRODEB a adoção da implementação de atualização de informações.**

Além disso, quanto à sugestão de segregação do valor da compra, do frete e do seguro e não apenas do valor total, a própria Auditoria reconhece que já há a disponibilização dessa informação com a apresentação de cópia do processo de contratação, onde constam tais detalhamentos.

Portanto, a teor do quanto já restou demonstrado, não há qualquer objeção à adoção da máxima transparência no desempenho das suas atividades.

Já em relação às compras realizadas pelo Estado da Bahia, reafirma-se o compromisso com a máxima transparência, e que continuará empreendendo todos os esforços para melhorar o nível de transparência do seu sítio em relação às contratações e aquisições.

Convém de logo esclarecer que o sítio da SESAB é direcionado para as demandas finalísticas, desenvolvidas no enfrentamento da COVID 19 e, no particular das contratações, deve ser compreendido como complementar ao portal Transparência Bahia, este destinado ao atendimento da Lei nº 13.979/2020, art. 4º, § 2º c/c o § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011, mantido pela Secretaria da Fazenda-SEFAZ, a quem incumbe o seu planejamento e gerência, consoante Decreto nº 18.874, de 28.01.2019, que aprova o Regimento Interno da referida Secretaria.

Ao longo desses meses, de um lado a SEFAZ lançou nova versão do portal Transparência Bahia (www.transparencia.ba.gov.br), contemplando acesso completo aos dados sobre as contratações emergenciais realizadas pelos órgãos do Executivo (<http://www.transparencia.ba.gov.br/CompraCovid19/>), de outro a SESAB buscou conferir maior visibilidade as ações finalísticas, disponibilizando boletins e painel epidemiológico (<https://bi.saude.ba.gov.br/transparencia/>), de maneira a melhor atender às recomendações dos ministérios públicos, defensoria pública e do controle social. A título de exemplo, de março até a presente data tramitaram pela Assessoria Técnica do Gabinete da SESAB mais de 208 expedientes oriundos dos MP's, 60 das Defensorias Públicas e por volta de 108

expedientes provenientes de outras diferentes instâncias do controle social, em sua maioria versando sobre as referidas ações finalísticas.

O desenvolvimento dessas ações vem refletindo inclusive nas avaliações realizadas pela organização não-governamental **Transparência Internacional Brasil**, que divulgou no último dia 31.07 avaliação do período de 20 a 23.07, quando a Bahia logrou conceito ótimo no provimento do acesso pleno, ágil e simples às informações sobre compras emergenciais para enfrentamento da COVID-19 (<https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>).

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - PONTUAÇÕES BAHIA																		
Estados	Informações Disponíveis										Formato das informações							
	Informações Essenciais					Informações desejáveis					Dados abertos							
	Site específico	Nome do/a contratado/a	Número do CPF ou CNPJ	Valor total e unitário	Prazo contratual	Nº e integralidade do processo	Data de celebração	Órgão contratante	Quantidade	Descrição do bem ou serviço	Local da execução	Edital e fases da licitação	Forma/modalidade da contratação	Dados publicados em formato aberto	Download	Mecanismo de busca	Download da íntegra do contrato	Dicionário de Dados
Bahia (1ªAv. - Maio)	1	1	1	0,5	1	0,5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,5	0
Bahia (2ªAv. - Junho)	1	1	1	0,5	1	0,5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Bahia (3ªAv. - Julho)	1	1	1	0,5	1	0,5	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1

Estados	Legislação					Controle Social											Pontuação final	Resultado
	Legislação Específica					Destaque para as contratações				Ouvidoria				Transparência Passiva		Órgão coletivo		
	Legislação específica no estado/município	Legislação específica disponível no portal	Contratações acompanhadas por órgãos de controle	Informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações	Repositório com legislações de enfrentamento à Covid-19	Portal oficial do governo	Portal Covid-19 ou Portal da Sec. de Saúde	Portal da Transparência ou órgão de controle	Redes sociais	Link para Ouvidoria	Denúncia anônima	Assunto - Covid-19	Link para eSIC	Pedido de acesso sigiloso	Assunto - Covid-19	Conselho ou comissão		
Bahia (1ªAv. - Maio)	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	54,43	Regular
Bahia (2ªAv. - Junho)	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	45,57	Regular
Bahia (3ªAv. - Julho)	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	82,28	Ótimo

Fonte: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>

A Transparência Internacional é uma organização de alcance global, com mais de duas décadas de experiência, de reconhecida capacidade de pesquisa e com amplo estoque de ferramentas e soluções anticorrupção.

O Ranking foi realizado mediante a avaliação dos portais de transparência dos 26 estados, do Distrito Federal, das capitais e do governo federal. Os 34 critérios de avaliação se basearam no Guia de Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à COVID-19, lançado em maio e produzido em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU), e a Bahia foi o Estado que mais avançou, conquistando 37 pontos em relação à avaliação anterior.

Conforme notícia veiculada na mesma data no sitio da SEFAZ (<http://www.sefaz.ba.gov.br/>), o resultado reflete medidas como a criação do Comitê de Transparência do Enfrentamento ao Coronavírus e o lançamento da nova versão do Portal Transparência Bahia, decorrentes da determinação do governador Rui Costa por máxima transparência nos dados. O Comitê foi instituído pelo Decreto nº 19.682, de 07.05.2020 e, sob a presidência da SEFAZ, é integrado por 01 (um) representante da Secretaria da Saúde, 01 (um) representante da Secretaria da Administração, 01 (um) representante da Procuradoria Geral do Estado, 02 (dois) representantes do Ministério Público do Estado da Bahia e 02 (dois) representantes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *In verbis*:

Instituído com o objetivo de acompanhar todo o processo decisório, inclusive relacionado a compras, executado pela administração estadual no combate à pandemia, o Comitê de Transparência tem a participação de representantes do Governo do Estado, do Ministério Público Estadual (MP-Ba) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE-Ba). O Comitê, de acordo com o secretário da Fazenda, Manoel Vitorio, “envolve os órgãos de controle para assegurar o compartilhamento de informações sobre as aquisições do Estado e o aprimoramento da transparência dos gastos públicos, fortalecendo o acompanhamento da sociedade neste processo”.

Os 82,28 pontos obtidos pelo governo baiano refletem, de acordo com o chefe de Gabinete da Secretaria da Fazenda do Estado (Sefaz-Ba) e representante do governo no Comitê de Transparência, Adriano Chagas, as medidas de ampliação da transparência adotadas com base na Lei Federal 13.979 e na Lei Estadual 14.257. ” As leis federal e estadual estabeleceram requisitos amplos de transparência para possibilitar que os cidadãos acompanhem as despesas realizadas pelo poder público”, explica.

Ainda na mencionada notícia, o Auditor Geral do Estado, Luís Augusto Rocha, trata dos reclamados dados abertos, consoante os seguintes excertos:

O auditor geral do Estado, Luís Augusto Rocha, ressalta que a ferramenta de BI disponibilizada no Portal concentra as informações das contratações emergenciais realizadas por todos os órgãos, assegurando total transparência às ações governamentais. “A ferramenta permite inclusive a exportação dos dados, pelos usuários, para planilha ou formato de dados abertos”.

Órgão vinculado à Secretaria da Fazenda, a Auditoria Geral do Estado (AGE) gerencia o portal Transparência Bahia. De acordo com o auditor geral, o novo portal permite ao cidadão customizar as pesquisas sob três diferentes perspectivas: uma visão consolidada sobre a quantidade e o montante do conjunto das contratações realizadas, uma visão analítica listando todas as contratações, incluindo contratante, contratado e valor em cada caso, e uma visão detalhada, na qual o usuário pode acessar todas as informações de determinada contratação ou aquisição, inclusive pagamentos, podendo também ter acesso à íntegra do instrumento contratual.

As informações são extraídas do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (Fiplan) e do Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (Simpas), e refletem os dados lançados nestes sistemas corporativo pelos órgãos.

Especificamente sobre a atuação da SESAB na transparência, a notícia explicita:

O novo portal Transparência Bahia também dá acesso único a muitas outras informações relativas à pandemia produzidos pelos diversos órgãos do Estado, a exemplo de notícias, contratações e doações no âmbito da Secretaria da Saúde, leis e decretos e boletins epidemiológicos. Um dos atrativos é o painel de BI implantado pela Secretaria da Saúde (Sesab), que apresenta de forma gráfica informações relativas à pandemia, a exemplo de dados do quantitativo de infectados e óbitos distribuídos por faixa

etária, sexo, município e distribuição e índice de ocupação dos leitos.

A Transparência Internacional analisou os sítios, redes sociais e portais de transparência dos governos de todos os 26 estados e do Distrito Federal e de todas as 27 capitais. Os 34 critérios de avaliação do ranking se basearam no guia de Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19, lançado em maio e produzido em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU).

O referido ***Business Intelligence (B.I.)***, implantado por esta SESAB, reúne uma série de dados epidemiológicos sobre o novo coronavírus na Bahia, possibilitando a transformação de dados brutos em informações relevantes, que orientam a gestão, tornando possível a análise de crescimento de novos casos, a identificação dos municípios que requerem maior atenção, avaliação de tendências, dentre outras funcionalidades.

A ferramenta já ajudava a gestão estadual na tomada de decisões desde o início da pandemia e, a partir julho, foi aperfeiçoada para acesso público, disponibilizando uma base de dados completa, para que qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, possa acompanhar e analisar a evolução da pandemia na Bahia. Importa pontuar que a ferramenta passará por melhorias progressivas com o objetivo de tornar-se cada vez mais acessível, permitindo ainda a customização pelo usuário.

Voltando, portanto, à disponibilização dos dados no sítio da SESAB, no particular das contratações para o enfrentamento da COVID-19, de maneira, remarque-se, complementar, cabe destacar que a orientação do Gabinete da SESAB, desde o mês de março, mediante Ofício Circular GASEC nº 08/2020 (anexo V), processo SEI nº 019.5225.2020.0031441-21, é de imediata disponibilização dos dados após assinatura do contrato.

O fluxo estabelecido é de que todas as contratações para enfrentamento da COVID 19, com fundamento no art. 4º da Lei 13.797/2020 devem ser encaminhadas pelas unidades gestoras à Assessoria de Comunicação- ASCOM e divulgadas em endereço

eletrônico específico da SESAB (<http://www.saude.ba.gov.br/temasdesaude/coronavirus/contratacoes-covid19/>). O conteúdo dessas contratações encontra-se disponível para download em formato XLS, no mencionado endereço eletrônico.

Importa registrar que a orientação constante do referido Ofício Circular GASEC nº 08/2020 deve ser entendida como uma medida inicial para viabilização do controle social sobre as contratações da SESAB para enfrentamento da COVID 19, sem o condão de substituir o Transparência Bahia, razão pela qual, na atual fase de desenvolvimento do novo portal da transparência, conforme anteriormente comentado, a manutenção dessas contratações no sítio específico da SESAB é até mesmo considerada despicienda.

Nesse contexto e conforme demonstrado à sociedade, não há se falar em irregularidades na transparência das aquisições para o enfrentamento da COVID 19 e sim, em dificuldades pontuais no início da pandemia e, também, da necessidade de ajustes decorrentes do rito próprio das compras internacionais, em especial no cenário de guerra do mercado internacional.

Especificamente sobre as faltas e atrasos na publicação de informações sobre as aquisições dos ventiladores pulmonares, não há se falar em possível dolo dos agentes públicos do Estado, mas sim em dúvida razoável decorrente do específico rito das compras internacionais; interpretação das cláusulas de confidencialidade, insegurança decorrente da noticiada pirataria moderna e, por fim, proteção ao interesse público e da necessidade de adoção de medidas efetivas contra as empresas

Importante noticiar, por fim, que quanto à transparência das ações relacionadas ao combate da Covid-19, destacamos que a Bahia avançou na última avaliação da Organização Social Open Knowledge Brasil - OKBR, realizada em 18 de dezembro de 2020, alcançando 80 pontos de 100 com o nível de transparência nas ações de enfrentamento à Covid-19 classificado como "alto". O desempenho da Bahia neste ranking foi alavancado pelo conjunto de informações e indicadores disponibilizado no novo Painel Epidemiológico e pelo incremento de dados dos Boletins Epidemiológicos divulgados diariamente.

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);

Inicialmente, o Estado, conforme informações prestadas pela Assessoria de Planejamento e Gestão/SEC, chama atenção para o fato de que o exercício financeiro de 2020 foi atípico em decorrência da pandemia relacionada à infecção humana causada pelo novo coronavírus, que resultou na declaração de emergência em saúde pública de importância internacional, pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A partir desta, na esfera federal foram publicados o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 e a Lei Federal nº 13.979/2020, com medidas visando a redução do impacto social decorrente da emergência de saúde pública em voga. Na Bahia, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado 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 e o *Decreto n.º 2.453 de 18 de janeiro de 2021, que renova o reconhecimento, pela Assembleia Legislativa, do estado de calamidade pública na Bahia, com efeitos até 30 de junho de 2021.*

Ressalte-se, 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, para enfrentamento 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 das formas de trabalho na Secretaria e NTE, foi imperativo reorientar e reprogramar as ações governamentais para exercício.

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 para adequação das condições sanitárias de instalações para atuação dos profissionais da rede e da administração que desempenharam ações presenciais, seja na área pedagógica, como na preparação de atividades remotas e de planejamento para retomada das aulas presenciais, seja na área administrativa e de infraestrutura.

Em face destas demandas, gestão da programação orçamentária estabelecida para 2020 foi fortemente impactada, seja pela impossibilidade real de execução, como no caso das ações voltadas para atividades letivas presenciais por exemplo, seja pela reorientação das prioridades exigidas para o momento.

A suspensão das atividades letivas, imposta como medida necessária para combater a propagação do vírus, alterou o calendário das disciplinas na educação básica e superior, interferindo na execução das ações orçamentárias no âmbito do programa Educação. As políticas planejadas no Programa Educação têm a sua materialização nas unidades escolares de forma direta ou indireta, de modo que a suspensão das atividades presenciais interferiu diretamente na execução das políticas educacionais, criando, por outro lado, outras necessidades derivadas da própria pandemia.

Nesse contexto, chama-se atenção para o fato de que, das 82 ações orçamentárias contempladas na programação orçamentária de 2020 no âmbito do programa Educação, um total de 33 empenharam mais de R\$ 1.000.000,00, sendo que dessas, 12 foram de ações orçamentárias prioritárias, ou seja, 63,15% daquelas incluídas no universo das prioridades. Analisando o empenho realizado, identifica-se que, dentre as 10 (dez) principais ações orçamentárias sob o critério do valor empenhado, abstraindo aquelas destinadas a pessoal, verifica-se que 50% delas são ações orçamentárias prioritárias, conforme detalhamento a seguir: 5365 (Apoio a Ações de Combate a Pandemia da Covid-19), que empenhou R\$ 171.528.841,00, a ação orçamentária prioritária 7528 (Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar da Educação Básica), que empenhou R\$ 86.834.300,00, a ação orçamentária prioritária 7529 (Apoio ao Programa de Permanência Estudantil na Educação Superior), que empenhou R\$ 44.799.200,00, a ação orçamentária prioritária 2984 (Oferta de Transporte Escolar no Município), que apresentou uma despesa empenhada de R\$ 19.781.965,00, e na quinta posição, a ação orçamentária

prioritária 7531 (Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica), que empenhou R\$ 17.961.457,00.

Um dos efeitos da pandemia em 2020, no âmbito do programa Educação, foi a ampliação da utilização das atividades remotas e no formato Educação a Distância (EAD) que interferiu na discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias. Muitas ações realizadas não demandaram, de fato, realização de despesas, posto que o aparato tecnológico necessário à sua realização já estava disponível.

A título de ilustração, verificou-se o desempenho da ação orçamentária prioritária 5293 (Implantação de Rede de Espaço de Aprendizagem Criativa) que, apesar de ter apresentado um valor empenhado igual a zero, realizou 42 residências de aprendizagem criativa online, beneficiando 146 profissionais, valor superior aos 33 previstos nas residências presenciais. Em linhas gerais, pode-se falar que houve, sem que fosse necessária a realização de desembolso financeiro, uma elevação de 342% da entrega do produto decorrente dessa ação.

Um outro exemplo, apresenta uma situação inversa, onde verifica-se uma execução orçamentária sem a execução física. Essa foi a situação da ação orçamentária prioritária 4086 (Oferta de Curso de Qualificação Profissional para Pessoa em Cumprimento de Pena).

Dessa maneira, na PAOE 4086 foi empenhado em 2020 o montante de R\$ 144.730,00, o qual foi destinado à compra de equipamentos e insumos para as aulas práticas. Entretanto a entrega esperada dessa ação orçamentária prioritária, que é curso de qualificação profissional ofertado não foi realizada em função da suspensão das aulas presenciais, caracterizando-se como uma discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias.

No que se refere a ação orçamentária prioritária 2984 (Oferta de Transporte Escolar no Município), registra-se que foram ofertados os serviços de transporte escolar para 140 mil estudantes, no período dos dias letivos de 10 de fevereiro a 18 de março de 2020 e em decorrência da suspensão das aulas por causa da covid-19 os serviços de transporte escolar foram suspensos. Nesse sentido, é razoável que existam discrepâncias entre o orçado e o executado nessa ação.

Cabe ainda registrar, que entre 10 de fevereiro e 18 de março de 2020 foi caracterizado o período de funcionamento das atividades letivas presenciais, e nesse

período foram fornecidas 17.427.827 unidades de refeições aos 765.287 estudantes matriculados na rede estadual de ensino e essas refeições tiveram cobertura através da ação orçamentária prioritária 2974 (Fornecimento de Alimentação Escolar), onde identifica-se uma despesa empenhada de R\$ 8.693.408,00.

Através da ação orçamentária prioritária 4448 (Educação Profissional para População Vulnerável e de Baixa Escolaridade), foram atendidos 26.774 estudantes, através da oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica na modalidade de Ensino Subsequente (PROSUB), Projovem Urbano e Projovem Campo (Saberes da Terra). A realização dos cursos, oferecida no segundo semestre de 2020, se deu de forma remota, contribuindo para a redução das despesas, de onde resultou no empenho de R\$ 3.171.397,00 nessa ação orçamentária prioritária.

Quando se analisa o desempenho das 82 ações orçamentárias contempladas no programa Educação e, conforme foi proposto anteriormente, abstraindo as quatro ações orçamentárias associadas a pessoal finalístico, verifica-se que a ação orçamentária prioritária 5365 (Apoio a Ações de Combate à Pandemia da Covid-19), que empenhou R\$ 171.528.841,00, assumiu a segunda posição no que se refere ao valor empenhado.

No âmbito dessa ação há uma política que visa garantir as condições para manutenção dos vínculos entre os estudantes e as escolas, com atuação na seara da segurança alimentar e nutricional, através do Programa Vale Alimentação Estudantil (PVAE). Através dessa política 757.492 estudantes do ensino fundamental e médio foram beneficiados, reafirmando assim a importância destes jovens e adolescentes manterem o vínculo com a escola, em detrimento da busca por trabalho para ajudar as famílias, algo induzido pelo cenário de desemprego e empobrecimento do Brasil, especialmente os membros das famílias carentes. Essa busca por emprego poderia desencadear em abandono e evasão escolar, em prejuízo das condições para manutenção e desenvolvimento do ensino o que foi mitigado com a implementação do PVAE.

Outra ação de destaque, no âmbito das ações orçamentárias prioritárias, ficando na terceira posição no critério valor empenhado entre as 19 ações orçamentárias prioritárias é a ação 7529 (Apoio ao Programa de Permanência Estudantil na Educação Superior), que empenhou R\$ 44.799.200,00 e que foram destinados a assegurar as políticas de ações afirmativas de assistência estudantil universitária, mediante a execução do programa Mais Futuro. Através desse programa, em 2020, foram entregues 108.422 auxílios/bolsas para um total de 12.220 estudantes vinculados à assistência estudantil e

matriculados nas quatro universidades públicas estaduais, envolvendo 333 municípios dos 27 territórios de identidade.

Ocupando a oitava posição no critério valor empenhado em 2020, a ação orçamentária prioritária 5343 (Apoio Financeiro ao Projeto Mais Estudo), empenhou em 2020 o montante de R\$ 4.823.800,00 destinado ao pagamento de 8.086 monitores de 953 unidades escolares da rede estadual de ensino, resultando no atendimento a 48.584 estudantes no reforço escolar.

Na nona posição entre as 19 ações orçamentárias prioritárias, a ação 2698 (Educação Profissional Concomitante e Subsequente ao Ensino Médio), empenhou em 2020 o montante de R\$ 3.229.345,00 destinado ao custeio dos profissionais da bolsa formação partícipes da realização dos cursos de qualificação profissional, nos eixos de Gestão e Negócios e Recursos Naturais, com 7.050 vagas ofertadas em 99 municípios do Estado.

Das 19 ações orçamentárias prioritárias programadas em 2020, quatro são associadas a obras, conforme o detalhamento a seguir: 7528 (Melhoria da Estrutura Física de Unidade Escolar), 7531 (Ampliação de Unidade Escolar da Educação Básica), 7527 (Construção de Unidade Escolar da Educação Básica) e 5262 (Implantação de Quadra em Unidade Escolar), sendo que esta última não apresentou execução física e orçamentária.

Nesse contexto, a ação orçamentária prioritária 7528 empenhou R\$ 86.834.300,00 que foram destinados à melhoria da estrutura física de 360 unidades escolares da educação básica da rede estadual de ensino, das quais 190 foram concluídas e 170 melhorias encontravam-se em andamento quando do fechamento do exercício contábil 2020. Esta ação orçamentária prioritária ocupou a segunda posição no critério valor empenhado, entre as 19 ações orçamentárias prioritárias.

A ação orçamentária prioritária 7531 ficou classificada na quinta posição, com uma despesa empenhada de R\$ 17.961.457,00, destinada à realização de 41 obras, das quais 16 foram concluídas e 25 estavam em execução.

Ainda no âmbito dessa PAOE, seis obras foram paralisadas, das quais, três decorreram da desistência da empresa Gan Engenharia em continuar com sua execução, necessitando da realização de nova licitação e as outras três, localizadas no Município de Vitória da Conquista, com execução pela empresa Angra Engenharia Ltda, foram paralisadas por pendências contratuais e aditivos de prazo.

Por fim, a ação orçamentária 7527 que se coloca na sexta posição dentre as 19 ações orçamentárias prioritárias programadas em 2020, apresentou uma despesa empenhada de R\$ 13.924.253,00, destinada à construção de 13 unidades escolares, das quais cinco foram concluídas nos municípios de Maraú, Prado, Jequié, Campo Formoso e Novo Triunfo e as demais seguiram em execução quando do encerramento do exercício 2020, nos municípios de Monte Santo, Jaguaripe, Jucuruçu, Araçás, Casa Nova e Camaçari.

As considerações até aqui proferidas sobre a execução orçamentária das ações prioritárias no contexto de pandemia inevitavelmente remetem a ponderar a compreensão das peças orçamentárias à luz do planejamento estático, ou seja, uma análise que toma como execução eficiente aquela que cumpriu *ipsis litteris* o que foi previamente planejado.

Não é adequado que uma determinada gestão, seja ela pública ou privada, siga à risca um planejamento que foi realizado para uma determinada conjuntura socioeconômica que foi completamente modificada. O cumprimento desse planejamento nessas condições representará no atendimento parcial às questões legais, posto que deixará de lado questões como eficiência, eficácia e, em se tratando de administração pública, descumprirá princípios fundamentais, além de desconsiderar a efetividade das políticas.

Assim, a partir da compreensão que emerge do confronto entre planejamento das ações orçamentárias com as necessidades impostas pela pandemia e também com o novo contexto trazido pela mesma, com suas diversas restrições, entende-se que os valores executados e as entregas físicas realizadas atendem de forma satisfatória ao resultado esperado para a educação pública estadual nessa seara.

Elevar a execução orçamentária para cumprir metas e proceder com entregas físicas meramente para atender ao planejamento inicial representaria desperdícios para cumprimento legal que, por um lado feriria princípios da administração pública como a moralidade e a eficiência e, por outro, impediria a Secretaria da Educação de atender as novas demandas que, embora não estivessem indicadas na LDO como prioritárias, elas eram em função da natureza e da conjuntura.

2.11.3 Análise dos Indicadores

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 Secretaria de Planejamento (SEPLAN), através da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE), está estudando a possibilidade de revisão dos referidos indicadores. Na realização destes estudos técnicos também será avaliada a viabilidade da adoção da recomendação sugerida pela auditoria de *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.*

Por fim, sobre estes tópicos reitera-se que a análise da execução orçamentária da SEC não pode ser realizada sem a compreensão das dinâmicas e necessidades impostas pelas ameaças e incertezas causadas pela pandemia - COVID-19 e, em razão destas e das justificativas ora apresentadas são descabidas as ressalvas constantes dos apontamentos da auditoria, pelo que sugere-se a supressão da mesma.

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);

Quanto a tal ressalva, a Superintendência de Gestão Integrada e Ação Policial da SSP contrapõe-se frontalmente às alegações levantadas pela Auditoria, inclusive quanto à suposta necessidade de utilização do CVLI como indicador de impacto ou efetividade.

Conforme insumos apresentados pela SSP, o corpo da referida Seção Analítica, tal qual o da Solicitação de Esclarecimentos nº GSDS 12/2021, entre as páginas 401 a 425, subitens 2.12.1.1, 2.12.1.3 e 2.12.1.3.1, com todo respeito à equipe técnica responsável por sua produção, não apresenta lastro em estudos técnicos, doutrinas ou normas, seja para fins de interpretação dos dados citados ou de utilização de indicadores como instrumentos de gestão nos seus mais variados níveis de abrangência (eficácia, eficiência, efetividade/impacto/resultados, etc.). De igual modo, salvo melhor juízo, as normas são interpretadas de modo a extrapolar o seu campo de disciplina, ensejando conclusões que não se amparam na letra ou finalidade delas.

1. Do comportamento dos principais delitos criminais no estado da Bahia.

1.1. Dos Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP.

A análise do comportamento dos principais delitos criminais no estado da Bahia, apresentada às fls. 402 a 406 da Seção Analítica, por exemplo, não condizem com a melhor interpretação dos fatos. Durante tal análise, afirma-se que a redução dos números de crimes contra o patrimônio deve-se à pandemia de COVID-19 (p. 403). Um olhar pouco mais atento à Tabela 109 nos permite observar que a Bahia, desde 2017, apresenta reduções sucessivas no número de roubo e furto de veículos, roubo a ônibus e latrocínios. O mesmo acontece com os roubos a instituições financeiras desde 2016. Ou seja, a redução em 2020 não foi algo pontual e isolado que pode ser atribuído apenas à pandemia.

1.2. Dos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

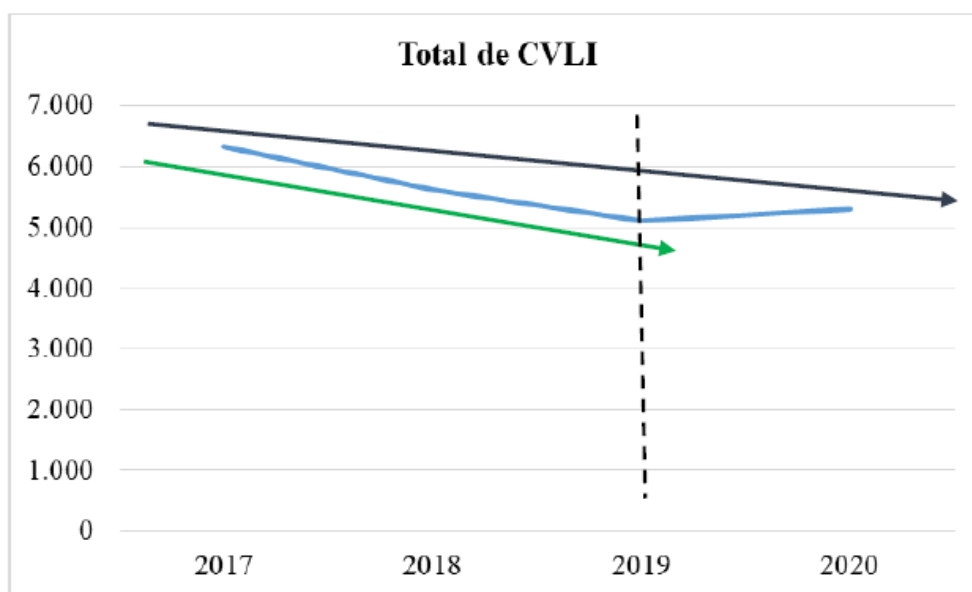
Como informado na Nota Técnica SIAP no 003-2021, os principais impactos da pandemia de COVID-19 na área de segurança pública foram a redução no efetivo policial

ativo e a liberação de quantidade significativa de presos, muitos associados a facções criminosas. Em tese, seguindo a lógica, conjugando-se os fatores redução dos policiais em campo e aumento dos envolvidos com o crime nas ruas, esperar-se-ia o aumento no número de crimes contra o patrimônio. Contudo, sem maiores justificativas, a avaliação da Auditoria do TCE deu-se no sentido contrário, ignorando as informações prestadas. A melhor conclusão lógica seria a de que, apesar do cenário adverso, os resultados relacionados aos crimes violentos contra o patrimônio melhoraram, e, a partir daí, buscar elementos que atestassem ou não as efetivas contribuições da SSP e seus órgãos vinculados para o resultado exitoso. Do exposto, observam-se equívocos na avaliação do cenário e na respectiva conclusão em relação a tal tema.

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.

Considerando os números apresentados para os 4 últimos anos na Tabela 109, obtemos o Gráfico 1, adiante apresentado, que traz uma perspectiva diferente quando da ampliação do número de anos considerados.

Gráfico 1 - Número de vítimas de CVLI no período 2017 a 2020.

Gráfico 1 - Número de vítimas de CVLI no período 2017 a 2020.

Fonte: SSP.

A reta construída entre os anos 2017 a 2019, na cor verde, posicionada acima da curva de dados, na cor azul claro, demonstra a clara tendência de queda. Quando acrescido o resultado do ano 2020, constituído o período 2017 a 2020, e construída nova reta, na cor azul escuro, abaixo da curva de dados, percebemos que a tendência de queda persiste, muito embora menos intensa do que no período 2017 a 2019 (inclinação negativa menor). O principal impacto do resultado do ano 2020 foi o de diminuir a força da tendência de queda vigente, de qualquer modo, fato relevante e que tem merecido atenção das autoridades da área de Segurança Pública. Por isso, com todo o respeito, não nos parece ser possível afirmar que existe uma tendência de alta nos números de vítimas de CVLI.

Acerca da Taxa de CVLI, o raciocínio é o mesmo para o mesmo período, também apresentando tendência de queda. Nesse caso, se compararmos a Taxa de CVLI 2020, 36,4 vítimas de CVLI por grupo de 100.000 habitantes, com a registrada no ano 2017, calculada em 41,2 vítimas de CVLI por grupo de 100.000 habitantes, verificaremos uma redução de 11,9%.

Quanto ao resultado do ano 2020, que destoou da tendência verificada até então, sem, contudo, revertê-la, conforme demonstrado no Gráfico 1, cabe registrar que a dimensão do Sistema de Justiça Criminal não ajudou, face às sucessivas leva de liberações de presos decorrentes das preocupações com o cenário pandêmico, muitos com altíssima periculosidade. Segundo relatório técnico produzido pela Superintendência de

Inteligência⁷, logo no início da pandemia da COVID-19, apenas entre os dias 19/3 e 28/4/2020, foram soltos 2.775 presos das unidades prisionais do Estado da Bahia, em face de emissão de alvarás de solturas, da colocação em prisão domiciliar e de concessão de saídas temporárias. Entre os soltos, 1.060 cometeram delitos relacionados com o tráfico de drogas, 725 são associados ao crime de roubo, 354 com o de homicídio, 133 com delitos relacionados à violência doméstica, 52 com o porte ou posse de arma de fogo e os demais a delitos diversos. Destes, 36 são considerados alvos sensíveis do Sistema Prisional baiano, com alto potencial para ordenar ou executar diretamente homicídios.

O relatório também aponta que, após a soltura de tais presos, notou-se aumento no número de CVLI, muitos dos quais tiveram por causa o acirramento da disputa por territórios de comercialização de drogas. É admissível que tal fato possa ter pressionado o aumento no número de homicídios e lesões corporais seguidas de morte, sem prejuízo da concorrência de diversas outras contribuições de fatores causais da violência e criminalidade. Relatou-se também, que outros estados vivenciaram cenário similar, e que os estados nordestinos também sofreram aumento dos seus números de CVLI em 2020, algo confirmado em consulta à fonte utilizada pelo Solicitante, o Monitor da Violência⁸, quando constatou-se a escalada em 8 dos 9 estados da região. Sergipe foi o único a reduzir seus números e, mesmo assim, de forma muito tímida, com 9 vítimas a menos (-1,13%) em relação ao ano 2019.

Quanto ao cenário em relação ao restante das unidades federativas do país, ao acessar os dados do mesmo Monitor da Violência⁹, 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.

2. Letalidade policial.

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

⁷ Superintendência de Inteligência. Relatório Técnico nº 16.232/2021, produzido pela Coordenação de Inteligência, a partir de informações disponibilizadas pela Secretaria da Administração Prisional e Ressocialização, datado de 4/5/2020.

⁸ <http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/>, acessado em 4/5/2021.

⁹ <http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/>, acessado em 4/5/2021.

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*. E mais uma vez, infelizmente, os questionamentos feitos na Seção Analítica em relação ao tema Segurança Pública, no entendimento da SSP, tecem críticas sem que seja apresentado qualquer dado ou indício que ponha em xeque a conduta das forças policiais.

3. Produtividade policial.

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 efetivo¹⁰, encontravam-se afastados em decorrência da COVID-19. Em 29/12, esse número era menor, todavia ainda significativo, 1.102 policiais, 2,74% do efetivo¹¹. 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.

4. Do indicador de violência letal. 4.1. Das razões que contraindicam a utilização do CVLI como indicador de impacto ou efetividade.

¹⁰ Fonte: SSP, relatório “Controle de Afastamentos de Servidores da SSP-BA COVID-19”, elaborado pela Diretoria de Avaliação Operacional da Superintendência de Gestão Integrada no dia 22/6/2020.

¹¹ Fonte: SSP, relatório “Controle de Afastamentos de Servidores da SSP-BA COVID-19”, elaborado pela Diretoria de Avaliação Operacional da Superintendência de Gestão Integrada no dia 30/12/2020.

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 capita* e da inclusão social¹² dependem em parte significativa de conjunturas e decisões macroeconômicas que não se encontram sob domínio dos estados. De igual modo, não é possível combater o adensamento populacional sem a parceria dos municípios. A revisão das normas de Justiça Criminal e Execuções Penais cabe ao Legislativo Federal.

4.2. Do respeito à legislação vigente que dispõe sobre os CVLI.

Considerando que as ações planejadas pelo Estado da Bahia, em função dos limites constitucionalmente estabelecidos, dificilmente serão suficientes para atacar as principais causas da criminalidade, racionalmente, não se pode esperar que os índices de criminalidade, possam ser sensibilizados apenas a partir delas. Portanto, o CVLI não se presta às avaliações de impacto no âmbito dos estados.

Isso não significa que não devam ser utilizados pela área de segurança pública estaduais. O Estado da Bahia usa correntemente o CVLI no planejamento e execução das suas ações, em especial como sinalizador de aplicação de recursos operacionais. Ressalva-se apenas a sua utilização para fins de avaliação de impacto, conforme argumentos aduzidos até aqui.

A Secretaria da Segurança Pública pauta-se pelo respeito às normas vigentes, dentro do alcance destas. O número de vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI é medido e utilizado para os fins preconizados nas Leis nº 12.357/2011, 12.371/2011 e 13.719/2017. Da mesma forma, medem-se com apurado cuidado os indicadores previstos na Lei que instituiu o PPA.

Isso posto, parece-nos que o TCE extrapola a legislação vigente ao tentar obrigar o Estado da Bahia a tratar o CVLI como um indicador do PPA, uma vez que não previsto neste. Vai ainda além, quando aponta como ressalva a falta de indicador relacionado a crimes violentos, ultrapassando os limites constitucionais que protegem a autonomia dos

¹² Ações preconizadas por CERQUEIRA, D. R. C. e outros (O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. IPEA, 2005).

Poderes, dado que a escolha de indicador para o PPA é matéria atinente à competência de iniciativa de lei reservada ao Chefe do Poder Executivo e cuja aprovação cabe ao Legislativo estadual.

Não há inconsistência técnica que justifique a medida, pois, como reconhecido pelo próprio TCE, o CVLI é instituído como indicador estratégico pela Lei nº 12.357/2011, muito embora não enquadrado na categoria de indicador do PPA, conceituado no Decreto nº 17.817/2017, e é medido pelo Estado da Bahia, do que se depreende que não há "falta do indicador". Este apenas não se encontra classificado como indicador do PPA, pois, em face das razões apontadas no presente documento e como demonstrado à exaustão na Nota Técnica SSP/SIAP nº 003/2021, contraindica-se a sua utilização enquanto indicador de efetividade da ação estadual.

Ao final, sobre as disposições constantes no bojo da Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011, afigura-se sem fundamento, com a devida vênia, a afirmação quanto à caracterização do Programa Pacto pela Vida como programa estratégico.

A Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023, posteriormente alterada pela Lei nº 14.289 de 07 de janeiro de 2021, tem o mesmo *status* normativo que a Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011, é posterior a esta última e, por força de determinação constitucional, é a lei específica para dispor dos programas de duração continuada e, nesse espaço, é a competente para definir os indicadores do PPA.

Nos Planos Plurianuais 2012-2020 e 2016-2019, as leis que os instituíram acolheram e refletiram as disposições constantes na Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011, tanto na dimensão orçamentária, atribuindo o nome Pacto pela Vida a ao Programa 205, quanto na dimensão dos indicadores.

No PPA 2012-2015, o CVLI foi consagrado como um dos indicadores. No PPA 2016-2019, em decisão tecnicamente inatacável, o CVLI foi remetido à saudosa categoria dos indicadores temáticos - relevantes, monitoráveis, mas reconhecidamente não diretamente sensibilizáveis pela ação do Estado.

Contudo, posteriormente, o Plano Plurianual 2020-2023 eliminou a dimensão orçamentária do Pacto pela Vida, ao modificar o nome do programa da área de segurança pública, não sendo editado ato algum que garantisse o alinhamento orçamentário do Pacto com os instrumentos de planejamento orçamentário do Estado da Bahia, em especial com o novo Programa 314 - Segurança Pública e Defesa Social.

Adicionalmente, não alocou os CVLI em nenhuma categoria de indicadores. Não seria então a Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011, mais antiga e não específica para a definição de indicadores para o PPA, que teria força normativa para constituir o CVLI em indicador plurianual.

Atualmente, o Pacto cinge-se apenas aos limites da Lei que o instituiu, não havendo dispositivo legal que lhe atribua a qualidade de programa estratégico ou orçamentário, com impacto na disciplina do PPA.

Além disso, quanto às ações prioritárias sem orçamento inicial definido, apresentamos os esclarecimentos a seguir.

PAOE 5357 e 5359 – UO 20101 (Fonte 100 – Tesouro Estadual): somente em janeiro de 2020 a cotação dos projetos foram atualizadas e tiveram as versões dos Termos de Referência revisados. Em função do grande volume de recursos necessários para a realização dos projetos (aproximadamente R\$53,7 milhões) e a dificuldade orçamentária que o Governo da Bahia enfrenta, foi necessária a realização de estudos do orçamento do Sistema Estadual de Segurança Pública, para verificação de quais ações orçamentárias seriam anuladas, e em qual montante cada uma, para reforçar as ações acima referidas, o que só foi possível finalizar em fevereiro de 2020.

As ações orçamentárias 5357 e 5359 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 seiscientos 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.

PAOE 7875 – UO 20101 (Fonte 131/331 – Convênios)

Trata-se de aquisição de equipamentos de informática demandadas pela Polícia Civil e Departamento de Polícia Técnica, que foram planejados para serem adquiridos com recurso financeiro provenientes de Convênio Federal. Este recurso somente foi disponibilizado em 30/12/2020, impossibilitando a liquidação no exercício financeiro de

2020. Apesar da execução física ter acontecido em 2020, o efetivo pagamento só ocorreu em 2021.

PAOE 4870 e 7875 – UO 20603 (Fonte 142 – FESP)

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.

Os repasses dos recursos Fundo a Fundo são anuais, tendo sido o primeiro repasse efetivado em dezembro de 2019, complementado em janeiro de 2020 e iniciada a execução no mesmo exercício.

O repasse referente ao exercício 2020, de fato, se deu em outubro daquele ano com o desbloqueio dos recursos pelo Governo Federal, momento que possibilitou a Secretaria da Segurança a iniciar os trâmites referentes ao ingresso dos recursos no orçamento. No entanto, o deferimento da Secretaria da Fazenda – SEFAZ 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.

2.10.1.4.2 Baixo desempenho de Metas associadas a Ações prioritárias

Esclarecemos que os Projetos 5357 e 5359 são grandiosos e foram motivo de várias interposições alheias à vontade da SSP, impossibilitando a execução dos mesmos no exercício de 2020.

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);

O critério de classificação entre Precatórios Alimentícios e Patrimoniais 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.

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;

Preliminarmente, informamos que o Estado da Bahia elaborou minuta de Decreto que: “Regulamenta, 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, nesse interim, foi publicada a Lei Federal nº 13.709/2018 -Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, normativa esta que, conforme relatado pela Procuradoria Geral do Estado demandaria a releitura da matéria.

Quanto ao mérito do apontamento firmado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia acerca da necessidade de divulgação nominal dos vencimentos dos servidores civis e militares, bem como dos proventos dos servidores aposentados e pensionistas, lastreado no exercício do controle social e no pressuposto da transparência, em face dos dispositivos legais constantes do art. 48-A, I, da LRF e art. 3º, II e III; art. 6º, I e art. 8º, caput, §§ 1º, III e 2º, da Lei Federal No 12.527/2011 - LAI; e, arts. 2º a 4º, da Lei Estadual No 12.618/2012, cumpre trazer à baila que restou exarado no âmbito da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, órgão de assessoramento jurídico do Estado,

o Parecer GAB-PAE-SAM-124-2020 (Processo SEI 009.0233.2020.0022880-02), através do qual foram declinadas as razões acerca da impossibilidade de publicização e divulgação de dados nominais alusivos aos vencimentos/proventos dos servidores públicos (e pensionistas), face ao advento da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018) e à devida cautela imposta pela norma jurídica citada, à Administração Pública, no aspecto do manejo e tratamento de dados pessoais dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.

A respeito do tema, cumpre rememorar que o Egrégio Supremo Tribunal Federal, na tese fixada para o tema 483, de repercussão geral, quando da análise de demandas processuais que lhes foram submetidas à apreciação, relacionadas à Lei Federal No 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), embora tivesse asseverado por legítima, à época, a publicação dos nomes dos servidores públicos e do valor da remuneração dos mesmos, não delimitou qualquer formato vinculante, ou seja, forma, através da qual se daria a divulgação adequada à finalidade da Lei de Acesso à Informação.

Em que pese a discussão jurídica em torno da LAI, restou publicada posteriormente, a Lei Federal No 13.709, de 14/08/2018 (LGPD), cujo conteúdo estabeleceu a necessidade de convergência do dever de transparência imposto à Administração Pública, com parâmetros de proteção de dados pessoais dos servidores públicos e pensionistas, dado o dever de observância pela Administração Pública, ao princípio da proporcionalidade no tratamento de dados pessoais.

Assim, embora incumba à Administração Pública, a obrigação de transparência, fazendo informar à sociedade, quanto é pago pelo exercício de determinado cargo, emprego ou função pública, considerada a divulgação mensal dos pagamentos realizados, discriminados por cargos e posição na carreira, com parcelas fixas e variáveis, é certo que a vinculação de tais informações, a dados pessoais de servidores públicos e pensionistas, tais como nome, CPF, ou outro documento pessoal, não se afigura imprescindível ao cumprimento do dever de transparência ativa.

Há de ser salientado que tanto pelo fato da tese fixada pelo STF ser anterior à publicação da LGPD, como por não ter fixado a referida tese, modo vinculante de divulgação de dados, e ainda, em face do conteúdo declinado na referida lei, é certo que a Administração Pública ao divulgar os dados gerais de pagamentos de servidores, considerados os cargos, ocupação na carreira e valores pagos, resguardando o anonimato dos dados pessoais dos servidores e pensionistas estaria a cumprir fielmente o dever de transparência almejado pelo Controle externo.

Desta forma, a Procuradoria Geral do Estado, inaugurou o expediente SEI de nº 006.7697.2019.0004148-58, culminando com nova minuta de Decreto que: “Regulamenta a Lei nº 12.618, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as normas a serem observadas pela Administração Pública Estadual, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso II do parágrafo único do art. 31 da Constituição do Estado da Bahia.”

Portanto, assim que seja publicado o referido diploma legal as informações referentes à divulgação dos vencimentos e proventos dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual serão prontamente disponibilizadas, atendendo as normas legais vigente, inclusive no que diz respeito à Lei de Acesso à Informação – LAI e à LGPD.

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);

O art. 14, da Constituição do Estado da Bahia, expressamente dispõe:

"art. 14 - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada a nomeação para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração."

Desta forma, por expressa determinação legal, excluindo-se determinadas carreiras que, no bojo de sua legislação de criação, estabelecem percentuais mínimos de servidores efetivos para o exercício de cargos comissionados, os demais cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração.

Em relação especificamente ao Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo (Analista Técnico, Técnico Administrativo e Auxiliar Administrativo), este encontra-se disciplinado de acordo com os arts. 63 a 65, da Lei nº 8.889/2003, senão vejamos:

"Art. 63 - São funções inerentes ao Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo a execução de atividades de suporte técnico nos projetos e ações, manutenção dos processos administrativos, acompanhamento dos processos de automação de rotinas, atendimento aos usuários, elaboração de relatórios e pareceres e suporte aos sistemas de controle e de informações nas diversas áreas de atuação.

Art. 64 - O Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo é composto pelas carreiras de:

- I - Auxiliar Administrativo, de escolaridade de nível fundamental;*
- II - Técnico Administrativo, de escolaridade de nível médio;*
- III - Analista Técnico, de escolaridade de nível superior.*

*Art. 65 - Os ocupantes de cargo de Auxiliar Administrativo, Técnico-Administrativo e Analista Técnico **tem como lotação órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional.***

Informamos, ainda, que o quadro de vagas das citadas carreiras está descrito no anexo XX da supracitada Lei, alterada pelo Anexo VIII da Lei nº 14.165/2019.

Portanto, considerando a inexistência de dispositivo legal estabelecendo percentuais mínimos de servidores para o exercício de cargos comissionados, entendemos que não há que se falar em "(...) 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”.

Desta forma, restando claro que o Poder Executivo Estadual cumpre fielmente o estabelecido nas normas legais vigentes, com a devida vênia, solicitamos a exclusão da ressalva citada do Relatório de Contas de Governo do exercício 2020.

25) permanência de irregularidades no Sistema FIPLAN, identificadas no âmbito da auditoria operacional realizada nos exercícios de 2017 e 2018 (item 2.16.4).

Com relação à sugestão de ressalva nº 25, sobre a permanência de irregularidades no Sistema FIPLAN, identificadas na Auditoria Operacional realizada nos exercícios de 2017 e 2018, cujas deliberações são objeto da Resolução TCE/BA nº 171, de 12/12/2019, esclarecemos:

1. Em 2020 foi realizada a Auditoria de Monitoramento, Processo nº TCE/009164/2020, para verificação do cumprimento do Plano de Ação apresentado pela Sefaz e Seplan, órgãos cogestores do Sistema Fiplan, para o cumprimento das deliberações constantes da Resolução 171;
2. Em 2021, por meio do Ofício nº 406/2021/TCE/SEG/GECON e Ofício nº 407/2021/TCE/SEG/GECON, o Tribunal informou aos órgãos gestores sobre a finalização do Relatório de Auditoria de Monitoramento e facultou-lhes prazo para prestarem esclarecimentos;
3. No prazo concedido, a Sefaz e a Seplan promoveram a análise do Relatório e apresentaram (Ofício Sefaz Gab nº 63/2021 e Ofício Seplan Gasec nº 22/2021 i processo SEI nº 013.7604.2021.0009321-02) novo Plano de Ação, considerando as conclusões dos auditores, com atualizações, novas ações e explicações para as situações de não atendimento.

Como se observa, mesmo antes das deliberações finais desta Auditoria de Monitoramento, que ocorrerão por meio de Resolução específica, a Sefaz e a Seplan, numa demonstração de comprometimento com a solução dos problemas e o aproveitamento das oportunidades de melhorias identificados, reviu o seu plano de Ação, cujas atividades estão em curso.

Diante disto, consideram a possibilidade de reavaliação da situação, que não tem gravidade e relevância tal que justifique o enquadramento como Ressalva.

Quanto às determinações propostas, o Estado da Bahia reitera o seu entendimento acerca da impossibilidade de expedição de determinações em face do Exmo. Governador do Estado no âmbito de Parecer Prévio, tendo em vista a função de parecerista do TCE e não de julgador, competência esta atribuída exclusivamente à Assembleia Legislativa.

Apesar disso, cumpre tecer algumas considerações acerca de algumas das determinações propostas, tendo em vista a impossibilidade de manifestação acerca de todas em razão do exíguo prazo para manifestação.

Quanto às propostas de determinação 2 e 43, reitera-se a impossibilidade de expedição, tendo em vista não caber a ingerência da Corte de Contas em matéria privativa do Executivo, qual seja, o exercício do poder regulamentar, que está sujeito à discricionariedade do Executivo.

No que tange à proposta de nº. 3, cabe destacar a incompetência do TCE para determinar a revisão de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Acerca do Plano Plurianual, o art. 165, §1º, da CF/88 dispõe que:

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

I - o plano plurianual;

(...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (destaquei).

No mesmo sentido, estabelece a Constituição do Estado da Bahia no seu art. 159.

Nesse contexto, destaque-se que compete privativamente ao Governador do Estado “enviar à Assembléia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso II, da CE).

Logo, compete privativamente ao Chefe do Executivo Estadual subscrevê-lo e enviá-lo à Assembleia Legislativa.

Assim, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de macular a independência e a harmonia entre os Poderes do Estado.

Ao Governador do Estado, como dito, compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989)

Nessa esteira, ao TCE não compete expedir qualquer determinação, a quem quer que seja relacionada à elaboração do PPA em respeito ao princípio da separação dos poderes e da necessidade de respeito ao poder de iniciativa de leis atribuída exclusivamente ao Executivo no caso.

Ora, se a iniciativa para apresentação do PPA cabe ao Executivo, em respeito a tal competência exclusiva, não cabe ao Tribunal de Contas do Estado

determinar o exercício de tal competência, ainda mais se tratando do exercício de função legislativa que tem caráter inovador no ordenamento jurídico.

Note-se, também, que, se possíveis, tais imposições seriam inócuas, porquanto o projeto apresentado pelo Chefe do Executivo poderia vir a sofrer emendas no âmbito da Assembleia, divergindo da lei editada ao final do processo legislativo.

De outra sorte, na condição de Órgão de Controle Externo, o TCE pode e deve sugerir a adoção de medidas que possam contribuir para a aprovação de um instrumento de planejamento que melhor direcione a administração pública e que viabilize seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. No entanto, tais sugestões, destituídas de caráter vinculante, representam tão somente o aprimoramento do processo dialético com os demais órgãos e instituições do Estado, para a construção de soluções mais ajustadas ao interesse público.

Assim, é legítimo em relação ao Governador e a competência de iniciativa de leis, que o TCE formalize suas ponderações, levando-as ao conhecimento do Parlamento, que, aquiescendo, formulará emendas, que serão apresentadas à Comissão Permanente, para emissão de parecer, sendo apreciadas pelo Plenário da Assembleia Legislativa, na forma regimental.

Nesse contexto, esse é o único caminho formal, alinhado ao desenho constitucional vigente, que, se trilhado, permite ao Tribunal de Contas influenciar previamente, ainda que de maneira indireta, no conteúdo do projeto de lei que instituirá o Plano Plurianual.

A posteriori, é possível ainda, em sede de parecer prévio sobre as contas de governo, tecer considerações acerca do conjunto de normas que definem o planejamento e o orçamento governamentais (PPA, LDO e LOA), submetendo-as ao crivo do Poder Legislativo competente sob a forma de recomendações, que poderá considerá-las no processo de elaboração das futuras leis orçamentárias. É a metodologia empregada pelo TCU, consoante se extrai do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário, que aprovou o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, exercício 2014.

Entretanto, não cabe condicionar a iniciativa legislativa do Poder Executivo ou mesmo determinar a obrigação de deflagração da iniciativa de propositura de lei pelo Poder Executivo, o que é atribuído, com muita discussão doutrinária e com ressalvas, apenas ao Judiciário através do mandado de injunção.

Destaque-se que no caso de eventuais irregularidades e abusos atribuídos ao Governador do Estado, compete ao TCE “representar ao Poder Legislativo competente” (inciso VII).

Considerando que o exercício da competência para expedir determinações deve guardar pertinência com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado da Bahia, não pode o Controle Externo, por absoluta incompatibilidade lógica, impor balizamentos ao exercício de competência legislativa privativa do Governador do Estado, qualquer que seja o conteúdo das normas elaboradas.

Assim, requer o afastamento de tal determinação proposta.

Além disso, é necessário relembrar que a alegação de que o Estado da Bahia está em descumprimento de determinação do TCE não merece prosperar.

Isso porque a determinação para que o Dirigente da SEPLAN cumprisse as determinações tanto da Inspeção TCE/009393/2015 quanto do processo TCE/007741/2015 foi excluída pelo Egrégio Tribunal Pleno no âmbito do julgamento do Recurso apresentado pela PGE, por meio do processo TCE/001757/2020, que teve o seguinte teor:

ACÓRDÃO No 000141/2020 /2020

EMENTA: RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. PROVIMENTO. DECISÃO POR MAIORIA.

Vistos, etc.

Acordaram os Exmos. Srs. Conselheiros, à unanimidade, pelo conhecimento do Recurso de Revisão, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 37, caput e inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991 e no art. 222, caput e parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas e, no mérito, por maioria de votos, pelo seu provimento, para que, do texto do Acórdão nº 000243/2019 (Processo nº TCE/001110/2016) sejam excluídas: 1) as ressalvas constantes dos itens “d.i” e “d.ii”; 2) os respectivos reflexos sobre os demais itens do Acórdão, especialmente no que se refere à exclusão da aplicação da multa ao Sr. João Felipe de Souza Leão; e 3) a determinação constante do item “f.3”. Vencidos, em parte, a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa, que votou pelo conhecimento e provimento parcial do presente recurso para excluir a ressalva referente ao item ‘Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem trâmite específico de apreciação pelo Poder Legislativo’ impostas às contas do Dirigente Máximo da SEPLAN referentes ao exercício de 2015, bem como para redução da multa aplicada ao Sr. João Felipe de Souza Leão para o valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), mantendo-se os demais termos do Acórdão nº 243/2019 desse TCE/BA; o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, que votou pelo conhecimento e provimento parcial do presente recurso para excluir a ressalva referente ao item ‘Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem trâmite específico de apreciação pelo Poder Legislativo’ impostas às contas do Dirigente Máximo da SEPLAN referentes ao exercício de 2015, mantendo os demais termos do Acórdão 243/2019 deste TCE/BA; e o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim que votou pelo conhecimento do presente Recurso como Recurso de Revisão, e, no mérito, pelo seu provimento parcial para: 1) modificar a redação da ressalva (di) para passar a constar com a seguinte redação: ‘impropriedades na elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 e de elaboração do PPA 2016-2019 (TCE/007741/2015)’; 2) excluir a ressalva ‘Revisões do Plano Plurianual pelo Poder Executivo sem trâmite específico de apreciação pelo Poder Legislativo’ impostas às contas do Dirigente Máximo da SEPLAN referentes ao exercício de 2015, constante do item (dii); 3) modificar a redação da determinação, item f.3, para passar a constar com a seguinte redação: ‘atual Dirigente Máximo da SEPLAN para que adote medidas necessárias à correção das impropriedades apontadas nos processos TCE/007741/2015 (Resolução nº 38/2016) e TCE/009393/2015 (Resolução nº 39/2016); e, por fim, em razão das alterações acima sugeridas, pela

exclusão da multa aplicada ao Sr. João Felipe de Souza Leão (ACÓRDÃO 141/2020 – Conferido). (grifo nosso)

Cabe rememorar que a determinação excluída de número “f.3” do Acórdão 243/2019 (TCE/001110/2016) tinha o seguinte teor:

“f) à unanimidade, pela expedição de determinação ao: (...) f.3) atual Dirigente Máximo da SEPLAN para que adote medidas necessárias à correção das irregularidades apontadas nos processos TCE/007741/2015 (Resolução nº 38/2016) e TCE/009393/2015 (Resolução nº 39/2016);”

Portanto, tendo o Egrégio Tribunal de Contas excluído a determinação que fora direcionada ao Dirigente da SEPLAN para correção das irregularidades apontadas nos processos TCE/007741/2015 (Resolução nº 38/2016) e TCE/009393/2015 (Resolução nº 39/2016), não poderia a Auditoria considerar que houve descumprimento de determinação do TCE, tendo em vista o posterior afastamento da determinação.

Outrossim, o Estado da Bahia diverge da Auditoria do TCE quanto ao estabelecimento de resultados esperados anuais para cada indicador, haja vista que são as metas dos Compromissos que trazem a definição de alcance, e se trata de um plano plurianual, portanto de médio prazo. Vale citar que a SEPLAN possui as instâncias de acompanhamento e monitoramento do PPA que guardam as devidas informações quanto ao desempenho anual dos programas.

No que diz respeito às propostas de n. 4 e 44, novamente se trata de proposta de determinação de edição de projeto de lei, o que, como já dito, ultrapassa a esfera de competência do TCE.

Quanto à proposta de determinação 14, reiteramos as razões apresentadas em relação à ressalva de n. 5.

Já em relação à proposta de n. 32, no sentido 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, para que o Estado da Bahia quite seus precatórios vencidos, nos termos do art. 101 da ADCT (item 2.7.14)”, destacamos o constante abaixo.

Tendo em vista a promulgação da **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**, que alterou o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixando um novo marco final para a quitação dos precatórios dos Estados e Municípios, qual seja, **até 31 de dezembro de 2029**, o Estado da Bahia acordou com o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) um **novo Plano de Pagamento de Precatórios**.

Considerou-se o saldo dos precatórios vencidos levantados até dezembro de 2020, conforme informações dos tribunais abaixo relacionados, por ordem decrescente de valores, totalizando R\$ 5.025.473.859,18 (cinco bilhões, vinte e cinco milhões, quatrocentos e setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e dezoito centavos).

Saldo de precatórios

Tribunais	Valor R\$	%
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia - TJ/BA	4.577.998.009,35	91,10%
Tribunal Regional do Trabalho - 5ª Região - TRT 5	445.663.519,23	8,87%
Tribunal Regional Federal - 1ª Região - TRF 1	1.207.572,13	0,02%
Tribunal Regional Federal - 5ª Região - TRF 5	503.370,29	0,01%
Tribunal de Justiça do Estado do Paraná - TJ/PR	70.521,03	0,001%
Tribunal Regional Federal - 4ª Região - TRF 4	30.867,15	0,001%
Saldo de precatórios	5.025.473.859,18	100,00%

Tendo em vista que a Emenda Constitucional nº109/2021 não previu regra de transição, foram consideradas até sua promulgação e entrada em vigor, em 15 de março de 2021, as condições definidas pela legislação anterior, a Emenda Constitucional nº 99/2017. Por isso, para o exercício de 2021 chegou-se ao valor de R\$ 674.716.397,75 (seiscentos e setenta e quatro milhões, setecentos e dezesseis mil, trezentos e noventa e

sete reais e setenta e cinco centavos). O saldo remanescente foi rateado entre os anos de 2022 e 2029, sendo que o valor para cada ano totalizou R\$ 543.844.682,68 (quinhentos e quarenta e três milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e oitenta e dois reais e oitenta e oito centavos).

Previsão de aportes totais

Ano	Valor R\$
2021	674.716.397,75
2022	543.844.682,68
2023	543.844.682,68
2024	543.844.682,68
2025	543.844.682,68
2026	543.844.682,68
2027	543.844.682,68
2028	543.844.682,68
2029	543.844.682,68
Valor total	5.025.473.859,18

Vale ressaltar que dos aportes a serem realizados, 50% serão para pagamentos dos precatórios pela ordem cronológica e 50% para pagamentos através de acordos diretos, conforme o Decreto Estadual nº 17.822/07, podendo haver redução de até 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado (nos termos facultados pelo parágrafo primeiro do art. 102 do ADCT).

Outrossim, os aportes serão realizados ao Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) utilizando-se tanto de recursos orçamentários, quanto de recursos de Depósitos Judiciais (Emenda Constitucional nº 99/2017), além de recursos dos rendimentos das Contas Especiais. Apenas com os recursos de Depósitos Judiciais e de Rendimentos das contas Especiais o Estado da Bahia já aportou ao até o mês de maio de 2021 o valor de R\$ 95.978.504,06. A partir do Decreto Estadual nº 20.492/21, os depósitos judiciais relativos aos acordos passaram a ser utilizados para pagamentos dos Precatórios da Ordem Cronológica, possibilitando o aproveitamento dos excedentes na quitação dos valores devidos.

Ressalte-se que, ao final de cada exercício, os valores serão recalculados, com base no novo saldo apurado em decorrência do abatimento dos valores pagos no ano e do acréscimo dos novos precatórios recebidos, para apresentação de novo plano de pagamento.

Para respaldar a explanação acima, segue as resoluções do juiz do Núcleo Auxiliar de Conciliação de Precatórios, do TJBA, acerca do Plano de Pagamentos de Precatórios do Estado da Bahia para o Exercício.

Também, cabe registrar, o Estado da Bahia publicou a Lei nº 14.017/2018, para autorizar a compensação de débitos tributários inscritos em dívida ativa com os créditos de precatórios, tendo sido regulamentada pela Portaria Conjunta PGE/SEFAZ nº 001, de 01/jun/2020, que disciplina o processo de solicitação, apontando os documentos a serem apresentados e o fluxo do processo. Esse novo modelo de baixa de débitos inscritos em Dívida Ativa visa não somente reduzir a fila de precatórios como também reduzir os débitos tributários.

Em que pese essa nova facilidade, essa compensação depende de iniciativa dos credores de precatórios e devedores da Dívida Ativa, sendo que a SEFAZ registrou, no último ano, somente dois processos de solicitação para compensação de precatórios, que ainda estão em processo inicial de juntada de documentos e análise por parte da PGE.

Quanto à proposta de determinação de nº. 34, reiteramos as razões apresentadas para a ressalva de nº. 13.

Em relação à proposta de determinação 35, acerca do aprimoramento das DCCes, cumpre relatar que as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado (DCCes) vem sendo aprimorada ao longo dos últimos exercícios e, eventuais aperfeiçoamentos serão objeto de atenção da equipe de elaboração do documento em 2021.

Quanto aos itens de determinação 36 e 38, reiteramos os argumentos relativos às ressalvas de nº. 14 e 16, respectivamente.

Quanto à proposta de determinação de nº. 45, no sentido de 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), apresentamos as seguintes considerações.

Relativamente ao apontamento sobre “fragilidades/irregularidades no Sistema FIPLAN”, ver manifestação à sugestão de ressalva nº 25.

Acerca da adequação do Sistema FIPLAN ao disposto no Decreto Federal nº 10.540/2020, conforme comunicado ao TCE via Ofício GAB nº 70/2021 (SEI 013.1339.2021.0014669-13), observando o prazo no Parágrafo Único do Art. 18 daquela norma, a SEFAZ publicou a Portaria nº 41, de 03/mai/2021, e, com ela, os prazos e responsáveis para cumprimento das adequações necessários daquele sistema, cuja obrigatoriedade ocorrerá a partir de 01/jan/2023, conforme disposto no caput daquele mesmo artigo.

Em relação à expedição de recomendação em relação à adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em relação ao qual o Tribunal de Contas por meio da Resolução nº 123/2019, em apreciação da referida auditoria operacional, recomendou ao Gestor da Casa Civil a implementação das recomendações da Auditoria consignadas em seu relatório.

Ocorre que é 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 implicou em adesão à mesma, pelo Estado da Bahia.

Assim, não tendo o Estado da Bahia aderido ao acordo que adota tais objetivos, estando, inclusive, em tramitação o Projeto de Lei 22.597/2017, cujo objetivo é instituir “[...] a Política Estadual de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas no âmbito do Estado da Bahia, cria Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências.”, não cabe ao Egrégio Tribunal de Contas reputar a não implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável como descumprimento de recomendação e, com isso, converter a recomendação em determinação como sugerido pela Auditoria.

Em tal matéria, até que haja adesão do Estado da Bahia e lei instituindo tal obrigatoriedade, não há obrigatoriedade de adesão no âmbito estadual, consoante já veio a ser demonstrado a essa Corte de Contas, em ocasiões pretéritas.

Assim, apresentados os esclarecimentos, roga o Estado da Bahia, à Egrégia Corte de Contas, pela aprovação das contas de Governo, do exercício de 2020, com recomendações.

Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado da Bahia junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 01 de julho de 2021.

Ubenilson Colombiano

Procurador do Estado

Patrícia Saback

Procuradora Assistente

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

UBENILSON COLOMBIANO MATOS DOS SANTOS
Representante da Procuradoria - Assinado em 01/07/2021



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: U4NTK5MDM2